

EDITORIALE – 8 APRILE 2026

Tutela ecologica e riparto  
costituzionale delle competenze tra  
Stato e Regioni: gli assetti consolidati e  
le prospettive di possibile evoluzione  
dopo la riforma costituzionale del 2022

di **Marcello Cecchetti**

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Sassari



# Tutela ecologica e riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: gli assetti consolidati e le prospettive di possibile evoluzione dopo la riforma costituzionale del 2022\*

**di Marcello Cecchetti**

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Sassari

**Sommario:** **1.** Premessa: le ragioni di una riflessione. **2.** Il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni sulla tutela dell'ambiente nel modello precedente alla riforma costituzionale del 2001. **3.** Il modello scaturito dalla revisione degli articoli 117 e 118 Cost. nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. **4.** *Segue:* la competenza ambientale "indiretta" delle Regioni tra "standard minimi" derogabili (solo *in melius*) e "punti di equilibrio" inderogabili. **5.** I connotati attuali della tutela dell'ambiente: la "primazia ecologica" e i nuovi paradigmi qualificanti conseguenti alla revisione degli articoli 9 e 41 Cost. **6.** Le possibili ricadute sul modello costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

## **1. Premessa: le ragioni di una riflessione**

Il tema che si affronta è notoriamente antico e costituisce senza dubbio uno dei campi di maggiore emersione delle tensioni conflittuali tra Stato e Regioni di cui è investita la giurisdizione costituzionale in Italia ormai da oltre un quarantennio. La tutela dell'ambiente, come si sa, presenta per sua stessa natura una dimensione "multiterritoriale" e "interterritoriale", di talché accade assai di rado (e, forse, a ben vedere, è quasi impossibile) che una determinata decisione pubblica ambientale (normativa o amministrativa) non produca effetti molteplici (di *spill over*, ma spesso anche di *trade off*) al contempo su livelli territoriali diversi, con tutte le inevitabili ripercussioni sul funzionamento dei modelli costituzionali di distribuzione del potere sul territorio e sugli istituti che governano la ripartizione e il coordinamento delle competenze degli enti coinvolti. Nell'esperienza dell'ordinamento italiano – e anche qui si tratta solo di un dato obiettivo e incontestabile – il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni su questioni concernenti il riparto delle competenze con riferimento alla tutela ambientale, pur avendo conosciuto fasi temporali alterne di variabile intensità, non si è mai definitivamente sopito e, soprattutto, nei diversi

---

\* Il presente contributo è destinato al volume A. MORRONE (a cura di), *Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione*, Bologna, Bologna University Press, 2026.

decenni in cui si è dipanato ha dato vita a una produzione giurisprudenziale quantitativamente sterminata, che nel complesso annovera ormai diverse centinaia di pronunce.

Grazie a queste decisioni del Giudice costituzionale il sistema si è progressivamente assestato attorno ad alcune coordinate di fondo, le quali, come si cercherà di mostrare (ancorché necessariamente per sommi capi), rivelano evidenti linee di continuità e una complessiva coerenza logica lungo tutto l'arco del quarantennio, ossia tanto prima, quanto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 e, addirittura, fino ai giorni nostri. In buona sostanza, sembra possibile accreditare di un fondamento sufficientemente sicuro la tesi che la Corte costituzionale, con la sua giurisprudenza, ancorché non sia riuscita a eliminare del tutto la conflittualità e le incertezze che la tutela dell'ambiente sembra “naturalmente” destinata ad alimentare nei rapporti competenziali tra il livello statale e il livello regionale, in realtà ha contribuito in termini decisivi alla costruzione di un modello di riparto costituzionale all'apparenza ormai solidamente definito, almeno nelle sue principali strutture portanti. Un modello che il legislatore costituzionale del 2022, all'atto di introdurre nella Carta le nuove norme sostanziali sulla tutela dell'ambiente, non ha consapevolmente inteso “correggere” o “aggiornare” con modifiche che toccassero anche le disposizioni sul riparto delle competenze contenute negli artt. 117 e 118 Cost., con ciò avvalorando l'ipotesi che – almeno nelle intenzioni dei riformatori e fatta eccezione, forse, per la espressa previsione della riserva alla legge dello Stato per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali che compare nel nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. – da quella revisione costituzionale nessun mutamento sarebbe dovuto o potuto scaturire nei rapporti tra Stato e Regioni così come fino a oggi consolidatisi negli approdi della giurisprudenza costituzionale (Marazzita 2022, 875 ss.). L'obiettivo della riflessione che qui si intende prospettare consiste, per l'appunto, nel tentativo di verificare la correttezza di una simile ipotesi, ovvero se, in alternativa, come si proverà a mettere in luce, l'attuale configurazione costituzionale della tutela ecologica, così come risultante dai connotati delle questioni ambientali del tempo presente e dalle nuove formulazioni positive degli articoli 9 e 41 Cost., non possa avere importanti ripercussioni anche sull'assetto dei rapporti Stato-Regioni, alimentando nuovi e/o ulteriori sviluppi degli orientamenti maturati fino a oggi dal Giudice costituzionale (Morrone 2022 b, in part. 792-793).

## **2. Il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni sulla tutela dell'ambiente nel modello precedente alla riforma costituzionale del 2001**

Prima dell'avvento della legge cost. n. 3 del 2001, era affermazione generalmente condivisa che l'intervento pubblico rivolto alla tutela degli interessi propriamente ambientali o comunque connessi con

la tutela dell'ambiente costituisse una sorta di “ambito privilegiato” per l'emersione di tutti i nodi problematici del difficile rapporto tra Stato e autonomie regionali.

Come ampiamente noto, di fronte alla “pagina bianca” tracciata dai costituenti nel Titolo V della Parte II della Costituzione e nell'assoluta assenza di qualunque riferimento esplicito agli interessi ecologico-ambientali all'interno del catalogo delle materie attribuite alla competenza della legislazione regionale, il sistema complessivo di governo dell'ambiente progressivamente affermatosi durante la vigenza del testo della Carta del 1947 era venuto a configurarsi come la risultante di due concorrenti matrici: la legislazione ordinaria, nella quale gli interessi connessi con la tutela dell'ambiente avevano cominciato a trovare emersione soprattutto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, e la giurisprudenza del Giudice costituzionale, che nel decennio immediatamente successivo aveva iniziato a essere investito con intensità sempre maggiore dei primi conflitti di competenze tra legislatore statale e legislatore regionale. In quel periodo storico, dunque, l'assetto delle “relazioni ambientali” Stato-Regioni era in gran parte il frutto della meticolosa opera di ricostruzione dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale da parte della giurisprudenza costituzionale e – in ragione della particolare “sensibilità ambientale” dimostrata caso per caso dalla Corte – aveva finito per assumere i tratti di un modello per così dire “sostanziale” e particolarmente “funzionale” alla migliore implementazione del “valore” riconosciuto all'ambiente. Un modello, cioè, fondato sull'effettivo e migliore perseguimento degli obiettivi di tutela a prescindere dal soggetto pubblico cui fosse riconducibile il potere di intervento, nonché sugli aspetti propriamente “di sostanza” del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo. Un modello, perciò, che risultava caratterizzato soprattutto per il fatto di prescindere da ogni rigida e formale distinzione tra ambito della “normazione” e ambito dell’“amministrazione”, favorito in questo senso dal principio costituzionale del *parallelismo delle funzioni* scolpito nell'art. 118 Cost., che aveva condotto – proprio in tema di tutela dell'ambiente – a una continua “osmosi” tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative di volta in volta al livello statale o al livello regionale (Cecchetti 2000, 271 ss. e 323 ss.; Cecchetti 2006, 133).

Il sistema, così come era venuto a delinearsi, poteva ritenersi fondato, in estrema sintesi, su tre colonne portanti.

La prima consisteva nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla fondamentale sent. n. 183/1987, di una potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente. In quella pronuncia, infatti, la Corte aveva affermato a chiare lettere, per la prima volta, che *«non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione*

della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico» (punto 2 *Cons. in dir.*). Due gli argomenti che il Giudice delle leggi aveva posto a fondamento della “concorrenza” – costituzionalmente riconosciuta – delle competenze legislative statali e regionali nella materia in questione: da un lato, la «interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117, e richiamata dall'art. 118 Cost., atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio (...), ma particolarmente con quella dell'urbanistica (...) e con quella del paesaggio (...) ed altresì con la materia dell'assistenza sanitaria (...)», con l'importante precisazione secondo la quale da tali materie «peraltro, la materia della protezione ambientale si distingue per la specificità dell'interesse perseguito»; dall'altro, la considerazione delle «norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 80, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977», ossia, in buona sostanza, l'interpretazione evolutiva del riparto costituzionale delle competenze che già il legislatore statale aveva mostrato di condividere e, perciò, aveva posto alla base dei trasferimenti e delle deleghe di funzioni amministrative operati con le richiamate previsioni del d.P.R. n. 616/1977 (tutte espressamente riferite alla cura di interessi ecologico-ambientali), sul presupposto – in tesi – di una piena conformità al principio del parallelismo stabilito dall'art. 118 Cost. In tal modo, la tutela dell'ambiente veniva ad assumere i connotati di una nuova materia, da ritenere a tutti gli effetti integrata nel catalogo delle materie elencate nell'art. 117 Cost. e affidate alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ancorché la dottrina facesse puntualmente osservare come l'ambiente – nella stessa concezione fatta propria dal Giudice costituzionale – potesse configurarsi come “materia” solo in senso atecnico, in quanto qualificato altresì in termini espliciti come “valore costituzionale”, ossia come interesse strutturalmente “trasversale” da ritenere collegato in modo funzionale ad altre materie di cui all'art. 117 Cost. (Cheli 1993, 73; Morbidelli 1996, 1141).

La seconda colonna portante della ricostruzione giurisprudenziale era senza dubbio costituita dall'affermazione della necessità che nell'azione pubblica di tutela dell'ambiente fossero concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva “corresponsabilità” e che tale concorso di competenze (legislative o amministrative) fosse guidato dal principio della leale collaborazione, secondo i molteplici strumenti e le diverse forme che il Giudice costituzionale avrebbe di volta in volta potuto valutare nella loro effettiva adeguatezza rispetto agli interessi coinvolti (Cecchetti 2000, 290 ss.).

La terza colonna, infine, era rappresentata dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra lo Stato e le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo (almeno latamente) “sussidiario”, fondate cioè, in particolare, sul criterio della dimensione territoriale degli interessi in gioco e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione della titolarità delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte,



quanto la legislazione statale più immediatamente precedente alla riforma costituzionale del 2001 (e specialmente, da ultimo, il d.lgs. n. 112/1998, in attuazione della riforma del Ministro Bassanini conosciuta come “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”), rivelavano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che da sempre si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell’ambiente: per un verso, le “esigenze unitarie”, che impongono l’intervento dei livelli territorialmente più comprensivi (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell’azione di tutela, oltre che per la definizione di standard minimi di intensità delle misure di protezione; per altro verso, le “esigenze di differenziazione”, che rendono necessario e/o opportuno l’intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell’azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi “ambienti” da salvaguardare), anche attraverso l’introduzione di misure di protezione ambientale più intense e rigorose di quelle previste al livello di governo territorialmente superiore.

Sotto questo profilo, il modello tendeva a ruotare attorno a due fondamentali principi che, per quanto di interesse, nei miei studi di quel periodo (Cecchetti 2000, 279 ss.) avevo provato a identificare come “*principio di azione unitaria del livello superiore*” e “*principio della tutela più rigorosa del livello inferiore*”, evidenziandone le molteplici epifanie nella legislazione ambientale e nella giurisprudenza costituzionale dell’epoca, nonché l’attitudine a fornire le chiavi di lettura di un sistema di “governo” dell’ambiente in cui l’affermata concorrenza di competenze dello Stato e delle Regioni finiva per risultare sì ripartita (e, in qualche modo, vincolata), ma non tanto secondo le originarie logiche disegnate dalla Carta del 1947 (principi/dettaglio per la legislazione; e parallelismo, rispetto agli ambiti materiali riconducibili all’elenco dell’art. 117 Cost., per l’amministrazione), quanto invece secondo le logiche sostanziali proprie della sussidiarietà verticale, in analogia (seppure non senza rilevanti differenze) con l’impostazione accolta a livello sovranazionale per la ripartizione delle competenze ambientali tra istituzioni europee e Stati membri fin dall’Atto Unico Europeo del 1986 (che significativamente aveva introdotto per la prima volta – al par. 4 dell’art. 130R del Trattato CEE – una previsione che, con specifico riferimento alla nuova competenza in materia ambientale attribuita alla Comunità, anticipava la formula con la quale poi il Trattato di Maastricht del 1992 – introducendo l’art. 3B nel Trattato CE – avrebbe riconosciuto il principio di sussidiarietà come norma generale per l’esercizio delle attribuzioni non esclusive della Comunità). Com’è noto, infatti, nell’ordinamento dell’Unione europea i trattati costruiscono il concorso di competenze tra i due livelli territoriali nel settore dell’ambiente su due fondamentali pilastri: il principio di sussidiarietà, che deve sempre giustificare l’esercizio della competenza del livello superiore mediante la dimostrazione che *gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri,*

*né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione»* (così l'art. 5 del TUE nella formulazione attuale); la c.d. “clausola di salvaguardia”, che consente agli Stati membri di mantenere o introdurre misure ambientali *«per una protezione ancora maggiore»* rispetto a quelle introdotte a livello unionale, con la importante precisazione che tali misure più rigorose debbono risultare *«compatibili con i trattati»* e perciò debbono essere notificate alla Commissione (art. 193 TFUE).

Proprio quest'ultimo riferimento al modello vigente da quarant'anni nell'ordinamento sovranazionale consente di mettere a fuoco sin da subito un elemento assolutamente decisivo ai fini dell'odierna riflessione e che, come si illustrerà meglio nelle pagine che seguono, attraversa – seppure con diversi gradi di esplicita consapevolezza – l'intera parabola della giurisprudenza costituzionale sul riparto delle competenze ambientali fino ai giorni nostri. Come già mi preoccupavo di evidenziare nei richiamati studi antecedenti alla riforma costituzionale del 2001, provando anche a suggerirne le coordinate di una possibile ricostruzione teorica, il “*principio della tutela più rigorosa del livello inferiore*” – fermo restando che presuppone, per sua stessa natura, una intrinseca inderogabilità *in peius*, almeno in linea di principio, rispetto agli standard di tutela stabiliti al livello più comprensivo – non può valere a riconoscere all'ente esponenziale del livello meno comprensivo un potere assoluto di introdurre *«forme di rigorismo ambientale che risultino del tutto indipendenti da quelle esigenze di uniformità e di approccio globale che (...) valgono a giustificare l'intervento unitario del livello superiore»* secondo l'altro (e speculare) principio sopra menzionato, il quale richiede, per l'appunto, l'*«azione unitaria»* di quest'ultimo e nel quale, parimenti e al contempo, si realizza la logica della sussidiarietà verticale (Cecchetti 2000, 286 ss.). In altri termini, è impossibile negare che alle misure di tutela ambientale più rigorose che, per quanto qui rileva, le Regioni possono introdurre con una deroga “incrementale” rispetto a quanto stabilito al livello statale debba necessariamente imporsi un limite consustanziale di “compatibilità”, il quale non potrà che misurarsi su quelle stesse esigenze unitarie (di uniformità e di azione strategica) che abbiano fondato l'intervento dello Stato.

La giurisprudenza costituzionale del periodo che qui si considera non offriva coordinate particolarmente elaborate e approfondite per la ricostruzione del menzionato limite di compatibilità della tutela ambientale più rigorosa dei livelli infra-statali, al quale anzi, in verità, pochissime pronunce facevano specifico riferimento. È significativo però, soprattutto per quanto si affermerà negli orientamenti dei decenni successivi, che almeno in tre casi la Corte, nell'evocare – come principio generale – il potere degli enti regionali di introdurre standard di tutela ambientale più elevati di quelli stabiliti dal legislatore statale, si sia fatta carico di abbinare tale principio alla contestuale esplicitazione di un qualche limite da ritenersi, per così dire, “connaturato” ad esso, ancorché indicandolo solo per linee generalissime. In tal senso, ad esempio, la sent. n. 151/1986, nella quale il Giudice costituzionale enunciava per la prima volta il

richiamato principio con riferimento alla tutela paesaggistica introdotta dalla “legge Galasso” n. 431/1985, considerava *«evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza»*, facendo seguire – tra parentesi – un inciso palesemente rivelatore della concezione “relativa” del principio medesimo: *«(salva, come è ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilità di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma)»* (punto 8 *Cons. in dir.*). Analogamente, ancorché in termini meno espliciti, la sent. n. 271/1997 confermava la configurabilità in via generale del potere delle autonomie regionali (nel caso di specie si trattava della Provincia autonoma di Bolzano) di introdurre misure di tutela più rigorose di quelle statali allo scopo di *«preservare la salute e l’ambiente dall’inquinamento acustico»*, ma con l’avvertenza, al tempo stesso, che tale potere si sarebbe dovuto esercitare *«in armonia con gli strumenti di tutela introdotti dalla recente legislazione ambientale statale»* (punto 4 *Cons. in dir.*). Per parte sua, infine, la notissima sent. n. 382/1999 in materia di misure di protezione contro i rischi da inquinamento elettromagnetico, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale avverso una legge regionale che aveva previsto l’imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico fissati dallo Stato, osservava che la legge censurata *«se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall’altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest’ultimo perseguiti»*, considerando altresì che *«ove si tratti di opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici, è sempre possibile, in presenza di prevalenti esigenze connesse agli interessi di cui è portatore lo Stato, il ricorso alle (...) procedure di localizzazione delle opere stesse con il concorso della regione interessata»* previste dalla vigente legislazione nazionale (punto 9 *Cons. in dir.*). Con ciò il Giudice costituzionale rivelava, all’evidenza, di non essersi limitato a “prendere atto” *sic et simpliciter* dei contenuti di maggior rigore delle misure di tutela introdotte dalla Regione, ma di aver svolto un apposito scrutinio di “compatibilità” di tali misure rispetto non solo alla *ratio* dei medesimi obiettivi di protezione della salute perseguiti dal legislatore nazionale, ma anche alla indefettibile considerazione di altre esigenze, potenzialmente prevalenti, connesse con interessi diversi e ulteriori riconducibili alle competenze dello Stato.

### **3. Il modello scaturito dalla revisione degli articoli 117 e 118 Cost. nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale**

La revisione organica del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3/2001, com’è noto, ha coinvolto direttamente il modello di distribuzione dei poteri pubblici concernenti il “governo” dell’ambiente, introducendo almeno due fondamentali elementi di innegabile ed esplicita novità (di diritto costituzionale positivo) rispetto all’esperienza precedente, che non mancarono di suscitare fin da subito un vivace dibattito tra i primi commentatori, ricco di questioni problematiche e

variegate ipotesi interpretative (Cecchetti 2002, 253 ss.): quella riforma, infatti, sul versante della normazione, ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), mentre, sul versante dell'amministrazione, ha sostituito il principio del parallelismo con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per l'allocatione, ad opera del legislatore competente *ratione materiae*, della titolarità delle funzioni amministrative in capo ai diversi enti territoriali della Repubblica (art. 118, primo e secondo comma, Cost.). Al regime ordinario del riparto fondato su tali elementi il legislatore costituzionale del 2001 ha poi inteso abbinare, in aggiunta, la previsione esplicita di una prospettiva futura ed eventuale, oggi entrata nel linguaggio comune come “regionalismo differenziato” o “autonomia regionale differenziata”; secondo quanto stabilito dall'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, con una speciale legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta e all'esito di un particolare procedimento avviato dall'iniziativa della singola Regione interessata, a ciascuna delle quindici Regioni di diritto comune possono essere riconosciute «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» concernenti alcune delle materie elencate nell'art. 117 Cost., tra le quali è espressamente contemplata la «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», dando con ciò evidenza costituzionale positiva a un principio generale che non solo esprime la consolidata esigenza del pluralismo territoriale delle competenze ambientali, ma che ammette addirittura la “differenziabilità” delle funzioni pubbliche (potenzialmente anche di natura normativa) tra gli stessi enti dell'autonomia regionale, prefigurando la via di un modello asimmetrico di distribuzione dei poteri sul territorio all'interno della materia della tutela dell'ambiente (Cecchetti 2002 b, in part. 15 ss.).

A fronte di tali indubbie novità – e a prescindere dalla prospettiva del regionalismo differenziato, a tutt'oggi rimasta consegnata solo a qualche “tentativo” senza esito (Bifulco, Cecchetti 2017, 757 ss.) e su cui si avrà modo di tornare *infra*, in chiusura di queste riflessioni – è altrettanto noto che la Corte costituzionale, almeno in una prima fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della riforma e a partire dalle due sentenze nn. 407 e 536/2002, ne ha fornito una interpretazione di segno spiccatamente “continuista” rispetto al pregresso *acquis* giurisprudenziale (Cecchetti 2003, 318 ss.), muovendo, in particolare, dalla natura ontologicamente “trasversale” della tutela dell'ambiente e ricavandone, innanzitutto, la conseguenza della perdurante impossibilità di “escludere” in assoluto l'intervento della legislazione regionale. Questi i caposaldi argomentativi scolpiti nella sent. n. 407/2002 e, come si vedrà, giunti pressoché inalterati fino ai giorni nostri, tanto da essere ancora oggi richiamati dalla stessa Corte a fondamento basilare del proprio percorso giurisprudenziale:

- «*l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile*

*come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»;*

- *«dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»;*
- *«in definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato», mediante la fissazione di «standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale» (punto 3.2 Cons. in dir.);*
- *pertanto, le Regioni possono «ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa (...) rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati» (punto 4 Cons. in dir.).*

In estrema sintesi, come si vede, il modello di “governo” dell'ambiente ricostruito dalla Corte nella prima fase di applicazione del nuovo assetto costituzionale delle competenze frutto della revisione del 2001 non si discostava più di tanto da quello precedente, finendo per strutturarsi sulle seguenti coordinate fondamentali:

1) la tutela dell'ambiente da intendersi come “non materia” o “materia-valore”, in quanto connotata da ontologica trasversalità rispetto alle materie propriamente intese e contemplate negli elenchi dell'art. 117 Cost.;

2) la perdurante concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale nella tutela dell'ambiente-valore costituzionale, con la precisazione, però, che il “concorso” può configurarsi come tale solo in senso – per così dire – “teleologico” o “esterno”, in quanto non si realizzerebbe più secondo le logiche di una “compartecipazione” dei due legislatori all'interno del medesimo ambito materiale, bensì quale esercizio di titoli competenziali materialmente distinti in base ai quali a ciascuno dei due enti di legislazione spetta la cura di interessi ed esigenze diversi e, più in particolare, alle Regioni spetta quella che a tutti gli effetti si configura come una competenza ambientale “indiretta”, esercitabile mediante la legislazione su materie diverse ma al tempo stesso “connesse” o “contigue” con la materia ambientale propriamente intesa, in ragione della menzionata trasversalità di quest'ultima e secondo logiche del tutto assimilabili (o, comunque, evidentemente ispirate) al c.d. “principio di integrazione”, di matrice

sovranazionale e all'epoca codificato nell'art. 6 del Trattato CE (oggi art. 11 del TFUE) e nell'art. 37 della CDFUE (Cecchetti 2009, *passim*);

3) la confermata potestà riconosciuta alle Regioni di adottare misure di tutela ambientale di maggior rigore rispetto agli standard uniformi definiti a livello centrale, ancorché nell'esercizio della sola richiamata potestà legislativa "indiretta" (oltre alle sentt. nn. 407 e 536/2002, *ex plurimis*, sentt. nn. 222/2003, 62, 108 e 214/2005, 182/2006);

4) l'assoluta inderogabilità *in peius* degli standard minimi di tutela stabiliti dallo Stato a valere per l'intero territorio nazionale.

Anche dopo la "svolta" giurisprudenziale del 2007, con la quale, a partire dalle notissime sentenze nn. 367 e 378, la Corte svelava un nuovo orientamento interpretativo nel senso della c.d. "materializzazione" della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., le principali coordinate del modello di riparto delle competenze individuate fino ad allora, nonostante qualche iniziale "sbandamento" (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 214/2008 e 247/2009), sono risultate in larga parte sostanzialmente confermate.

È pur vero che la nuova concezione della tutela dell'ambiente intesa a tutti gli effetti come ambito materiale in senso proprio da considerare "riservato" in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato – in uno con le caratteristiche ontologiche di una materia dai confini oggettivi assai incerti e di difficile predeterminabilità in astratto e che, pertanto, non poteva che mantenere quell'indefettibile natura "trasversale" che il Giudice costituzionale aveva riconosciuto fin dalle origini – ha costituito il fondamento per un innegabile cambio di passo della giurisprudenza, evidenziando una spiccata propensione a far assumere alla predetta trasversalità una efficacia prevalentemente "centripeta" e "onnivora", nel senso di consentire alla legislazione dello Stato di conformare, in termini sempre più intensi e pervasivi, l'intera produzione legislativa delle Regioni tramite vincoli di protezione ambientale capaci di incidere su tutte le materie di loro competenza e di ridurne progressivamente – senza incontrare adeguati contro-limiti – gli spazi di intervento, in certi casi fino al loro sostanziale svuotamento: si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più paradigmatici, all'evoluzione che ha caratterizzato proprio in quegli anni la giurisprudenza costituzionale sull'incontro/scontro tra la competenza statale in materia ambientale e la competenza residuale delle Regioni in materia di caccia (Cecchetti 2014, 47 ss. e *ivi* ampi riferimenti alle pronunce del periodo).

Ciò nondimeno, è altrettanto vero che il Giudice delle leggi non ha mai abbandonato l'originaria impostazione volta ad ammettere la competenza ambientale "indiretta" delle Regioni (per tutte, sent. n. 225/2009, punto 4 *Cons. in dir.*), assestandosi sempre di più su un approdo generale e assolutamente consolidato, del quale in tempi recenti offre una sintesi significativa, con sapienti richiami all'intera

parabola giurisprudenziale successiva al 2001 (ed è solo uno tra i numerosissimi esempi testuali), la sent. n. 198/2018 nei seguenti termini: «*La tutela dell'ambiente non è configurabile “come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. L'ambiente è un valore “costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza’, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo» (punto 6.1 *Cons. in dir.*).*

Si tratta, in buona sostanza, di quella che altrove ho avuto modo di qualificare come “trasversalità biunivoca o bidirezionale” (Cecchetti 2021, 965 ss.), la quale connota ontologicamente la materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e che consente, da un lato, alla competenza statale (variamente atteggiata secondo le sembianze della richiamata competenza “onnivora”, in quanto priva di sicuri confini oggettivi o funzionali) di “attraversare” – limitandole e conformandole – tutte le diverse competenze legislative regionali, ma anche, dall'altro lato e al tempo stesso, a queste ultime – laddove e a condizione che siano senz'altro riferibili ad ambiti materiali costituzionalmente assegnati alle Regioni che possano “concorrere” con la competenza ambientale spettante allo Stato – di legittimare l'adozione di discipline differenziate di tutela dell'ambiente capaci di introdurre misure (o pervenire a risultati) di livello più elevato e, dunque, di maggior rigore, riproponendo così, seppure in un contesto in cui le fondamenta del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni sono profondamente mutate, la sostanziale attualità di quel “*principio della tutela più rigorosa del livello inferiore*” cui sopra si è fatto riferimento (par. 2). Il che, d'altra parte, trova anche una esplicita conferma sul piano della coeva legislazione ordinaria dello Stato, laddove l'art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal d.lgs. n. 4/2008 e significativamente rubricato «*Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*», stabilisce in via generale che «*Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali*».

#### **4. *Segue*: la competenza ambientale “indiretta” delle Regioni tra “standard minimi” derogabili (solo *in melius*) e “punti di equilibrio” inderogabili**

Come si vede, il paradigma della competenza ambientale “indiretta” riconosciuta ai legislatori regionali e fondata sulla intrinseca “trasversalità biunivoca o bidirezionale” della tutela dell’ambiente, ancorché di per sé idoneo a fondare il potere del legislatore statale di comprimere a dismisura – senza alcun effettivo contro-limite – gli spazi di intervento delle Regioni all’interno degli stessi ambiti materiali loro assegnati dalla Costituzione, ha indubbiamente consentito al Giudice costituzionale di salvaguardare anche sul piano della funzione legislativa, quanto meno in linea di principio, non soltanto quella “corresponsabilità” attiva degli enti regionali nella cura degli interessi ecologico-ambientali e nel perseguimento dei relativi obiettivi di tutela che fin dalle origini aveva costituito uno dei caposaldi del modello, ma anche quella pur minima “differenziabilità” sostanziale della legislazione nei diversi territori che scaturisce dalla possibilità per la Regione di affrancarsi dalla rigorosa osservanza dei vincoli imposti dallo Stato derogando – beninteso, solo in senso più restrittivo, ossia di maggior tutela ambientale – agli standard uniformi stabiliti al livello centrale.

A completare il quadro, però, deve aggiungersi un ultimo e decisivo elemento.

Al modello di riparto di competenze fin qui delineato, infatti, con un significativo incremento di pronunce soprattutto nell’ultimo decennio, la Corte costituzionale è andata progressivamente affiancando un ulteriore filone giurisprudenziale, con il quale ha inteso mettere sempre più a fuoco l’antica questione cui sopra si è fatto cenno a proposito dell’assetto previgente alla riforma del 2001 (e all’epoca, come si è visto, solo adombrata), circa la configurabilità di un qualche limite di compatibilità al “*principio della tutela più rigorosa del livello inferiore*” che fosse in grado di impedire alle Regioni non solo la c.d. “*deroga in peius*”, ma anche l’adozione di standard, limiti e misure più restrittivi e di maggior tutela di quelli definiti dalla legislazione ambientale dello Stato. Il riferimento specifico che a tale proposito compare nella giurisprudenza costituzionale e che consente alla Corte di ricalibrare in termini decisamente più compiuti e innovativi il modello di riparto delle competenze ambientali è il concetto di “punto di equilibrio” stabilito dalla disciplina legislativa statale, che si assume inderogabile in assoluto (ovvero anche *in melius*) da parte delle Regioni in quanto costituisca il frutto di un bilanciamento tra interessi diversi e reciprocamente confliggenti (Parisi 2023, 3 ss.; Id. 2025, 167 ss.).

L’atto di esordio esplicito di quello che a tutti gli effetti va configurandosi gradualmente come un vero e proprio principio generale che si contrappone, limitandone l’operatività e la portata, al principio che consente alle Regioni di derogare alla disciplina adottata a livello statale con misure di tutela di maggior rigore è, senza dubbio, la sent. n. 307/2003, in materia di inquinamento elettromagnetico, laddove il Giudice costituzionale esclude a chiare lettere la potestà regionale di innalzare i livelli di tutela fissati dallo

Stato allorché la fissazione di quegli standard risponda a una *ratio* più complessa e articolata di quella rivolta soltanto a proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, in quanto finalizzata a definire un “punto di equilibrio” da considerare inderogabile rispetto alle contrapposte esigenze di realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell’energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione (punto 7 *Cons. in dir.*).

In quella pronuncia, per la verità, la Corte non aveva ritenuto che venisse in gioco la potestà legislativa statale nella materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” contemplata nell’art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. Ma appena un mese dopo, nella sent. n. 331/2003 (ancora in tema di elettromagnetismo), il Giudice delle leggi si mostra chiarissimo sul punto, evidenziando in particolare come dal precedente della sent. n. 382/1999 (cfr., *supra*, par. 2) «*non può trarsi in generale il principio della derogabilità in melius (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato. La questione allora decisa non si collocava entro un’organica disciplina statale di principio, mentre ora esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull’intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni (...). In questo contesto, interventi regionali del tipo di quello ritenuto dalla sentenza del 1999 non incostituzionale, in quanto aggiuntivo, devono ritenersi ora incostituzionali, perché l’aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell’equilibrio tracciato dalla legge statale di principio*» (punto 5.2 *Cons. in dir.*).

La tesi si trova riaffermata con specifico riferimento, *inter alia*, alla competenza legislativa dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” in alcune pronunce del medesimo decennio. Ad esempio, nella sent. n. 116/2006 in materia di utilizzo di OGM in agricoltura, la Corte scandisce il proprio argomentare su tre passaggi logici, tutti di decisivo rilievo per ricavarne l’inderogabilità in assoluto della disciplina statale ad opera delle Regioni: 1) «*la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell’imprenditore agricolo e dall’altro lato dall’esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l’utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all’ambiente e alla salute*»; 2) «*l’imposizione di limiti all’esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell’interesse dell’ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di “indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l’essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici”*»; 3) «*l’elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato,*

*chiamata ad individuare il “punto di equilibrio fra esigenze contrapposte” (...), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull’intero territorio nazionale (...)*» (punto 6 *Cons. in dir.*).

Dopo la richiamata “svolta” del 2007 – che conduce inizialmente la Corte a interpretare in senso rigorosamente “esclusivo/escludente” la competenza dello Stato nella materia in questione, con l’effetto (a dir poco “draconiano”) che spetterebbe sempre soltanto «*alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente*» e che, pertanto, «*una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia*» (così la sent. n. 214/2008 in tema di bonifica dei suoli contaminati, poi ripresa testualmente dalla sent. n. 246/2009) – la sent. n. 225/2009 prova a offrire una ricostruzione generale del riparto di competenze ambientali tra Stato e Regioni decisamente più coerente con la tradizione, confermando nuovamente che «*se è vero che le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell’ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell’ambito dell’esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (...), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell’ambiente*», ma al tempo stesso avvertendo comunque la necessità di precisare – con particolare perentorietà e in termini generali – che una simile “possibilità” «*è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto*» (punto 4 *Cons. in dir.*).

Ma è soprattutto a partire dal 2013 che il principio del “punto di equilibrio” inderogabile stabilito dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, come elemento essenziale e indefettibile del modello costituzionale di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, trova una sua vera e propria stabilizzazione attraverso i sempre più frequenti richiami rinvenibili nell’argomentare della Corte, che ne consentono altresì il consolidamento in una formula generale che, dopo le sentenze nn. 58, 145 e 178 di quell’anno, sarà la sent. n. 300/2013 a confezionare e a “tramandare” a numerose pronunce successive (cfr., ad es., sentt. nn. 197/2014, 210/2016, 77 e 218/2017, 16/2024): «*La giurisprudenza costituzionale è costante nell’affermare che la “tutela dell’ambiente” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato*» (punto 2 *Cons. in dir.*).

Su tale approdo si innestano poi, nel periodo più recente, alcune ulteriori e assai significative precisazioni, con le quali il Giudice delle leggi fa emergere il carattere ontologicamente “sistemico”, “integrato” e “non

frazionabile” della tutela ambientale, ricavandone, per ciò stesso, l’idoneità della competenza statale nella materia *de qua* a definire assetti normativi e punti di equilibrio tra interessi diversi tali da corrispondere a indefettibili esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale, così imponendosi in termini inderogabili anche alle eventuali pretese di differenziazione dei legislatori regionali, rivolte a incrementare la tutela mediante l’introduzione di standard ambientali più elevati. Le affermazioni contenute nella sent. n. 147/2019 (poi ribadite dalla sent. n. 178/2019, punto 6.3.4 *Cons. in dir.*; ma si v. anche la successiva sent. n. 88/2020, punto 4.3 *Cons. in dir.*) si rivelano in questo senso decisamente paradigmatiche: «*[L]a valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all’intervento normativo e dell’assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell’esercizio della sua competenza esclusiva. In questo senso, se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell’esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte*». E la conclusione, in punto di principio, è lapidaria: «*La competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l’assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale*» (punto 4.5.2 *Cons. in dir.*).

All’esito del lungo percorso giurisprudenziale che si è fin qui provato a ricostruire, sembra possibile offrire finalmente una sintesi dell’attuale assetto del riparto costituzionale delle competenze (soprattutto legislative) tra Stato e Regioni sulla tutela dell’ambiente.

La premessa di fondo, che affonda le sue radici fin dagli esordi della giurisprudenza costituzionale, è a tutt’oggi confermata: le Regioni non possono considerarsi radicalmente escluse dalla potestà di intervenire a tutela degli interessi ecologico-ambientali. Si tratta, però, solo di un’affermazione generalissima, che vale esclusivamente “in linea di principio” e rischia di assumere, finanche, i tratti della genericità. Come si è visto, infatti, soprattutto a seguito della revisione costituzionale del 2001, il Giudice delle leggi si è preoccupato fin da subito di individuare i “confini” della competenza ambientale delle Regioni, delineandone i limiti e i presidi nei confronti della competenza statale e facendo emergere gradualmente quello che oggi, com’è stato osservato (Parisi 2023, 11-12; Id. 2025, 181), si atteggia a tutti gli effetti come un *test* plurifasico ai fini della valutazione di costituzionalità di una legge regionale che incida sulla tutela dell’ambiente. Il *test* impone di verificare, secondo una precisa scansione in cui ciascuna “tappa” – in caso di esito negativo – può di per sé determinare la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sottoposta a scrutinio, nell’ordine: 1) che la norma legislativa regionale sia riconducibile a un titolo di competenza spettante alla Regione e sia effettivamente espressione del “nocciolo duro” di tale competenza (su tale specifico profilo, cfr. la richiamata sent. n. 80/2020); 2) che la norma legislativa

regionale non introduca una deroga in senso peggiorativo rispetto agli standard di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale; 3) che la norma legislativa regionale recante una deroga in senso migliorativo degli standard uniformi statali non comprometta il punto di equilibrio tra i diversi interessi contrapposti e l'assetto normativo complessivo che la legislazione dello Stato abbia inteso definire con quegli standard. Un simile assetto, com'è agevole comprendere, già “sulla carta” consegna alle Regioni spazi legislativi davvero minimi per interventi di tutela ambientale. Ciò che più conta, però, è che anche quegli spazi sono tutt'altro che predeterminabili *a priori* con quel grado di certezza che qualunque sistema di ripartizione delle competenze tra enti diversi dovrebbe assicurare. È del tutto evidente, infatti, che il discernimento imposto dalla giurisprudenza costituzionale tra standard ambientali derogabili *in melius* e standard ambientali inderogabili in assoluto (in quanto “punto di equilibrio” tra plurimi interessi contrapposti) – al di là dell'ipotesi, purtroppo assai rara, in cui lo stesso legislatore statale ne fornisca una qualificazione esplicita con le proprie formulazioni normative – è operazione largamente opinabile, priva di punti di riferimento certi e che rimane inesorabilmente affidata all'apprezzamento e alle valutazioni ultime (e insindacabili) del Giudice delle leggi nella sede del giudizio di costituzionalità, con tutte le difficoltà e le possibili contraddizioni che da ciò scaturiscono per un legislatore regionale che intenda seriamente conoscere *ex ante* cosa gli sia consentito e cosa gli sia vietato disciplinare (D'Amico 2021, in part. 48 ss.; Parisi 2023, 16; Id. 2025, 187).

La Corte, per la verità, si è mostrata avvertita del problema e, almeno da ultimo, soprattutto con la sent. n. 16/2024, ha provato a ricostruire una sorta di “tassonomia” dei propri precedenti sul limite inderogabile imposto alla legislazione regionale dal “punto di equilibrio” tra esigenze contrapposte stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia ambientale, individuandone una distinzione netta – sulla scorta di quanto già suggerito in dottrina (ancora, Parisi 2023, 14-16) – rispetto al concetto di “standard di tutela *minimo*”, a fronte del quale – in coerenza con il consolidato filone giurisprudenziale sulla tutela ambientale più rigorosa delle Regioni – «*può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard*» (punti 6.1.1, 6.1.2 e 6.1.3 *Cons. in dir.*).

In definitiva, allo stato attuale, la misura della competenza legislativa delle Regioni per la cura degli interessi ecologico-ambientali, nelle sue relazioni con la potestà legislativa dello Stato nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, si colloca su una linea di demarcazione apparentemente chiara, in base alla quale la legislazione statale è abilitata a stabilire, parimenti, “standard ambientali *minimi*” (potenzialmente derogabili *in melius* dalla legislazione regionale, in quanto di per sé compatibili con una differenziazione su base territoriale) ovvero “standard ambientali-*punti di equilibrio*” (da considerare sempre inderogabili, perché frutto di bilanciamenti sistemici tra plurimi interessi contrapposti e, come

tali, corrispondenti a indefettibili esigenze di uniformità ed eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale). La vera questione cruciale diviene, dunque, quella dell'individuazione dei criteri per stabilire quando la disciplina statale riconducibile alla tutela dell'ambiente si configuri come standard *minimo* piuttosto che come *punto di equilibrio*, tenuto conto di quella strutturale e ontologica trasversalità che porta le discipline ambientali a incidere o intrecciarsi sistematicamente con altri ambiti e competenze e, pertanto, a risultare “usualmente” come il frutto di bilanciamenti tra esigenze contrapposte (Vivoli 2024, in part. 203).

Non è difficile intuire quindi che il “crinale” tra le due ipotesi solo a prima vista si rivela netto e preciso, dipendendo, in realtà, l'alternativa tra la prima o la seconda – e, dunque, la effettiva misura della potestà legislativa ambientale delle Regioni da valutare nel singolo caso – dall'interpretazione della disciplina nazionale assunta a parametro interposto, dalla ricostruzione delle sue *rationes* e dalla considerazione della collocazione complessiva che essa assume all'interno del sistema costituzionale in cui oggi compaiono le nuove formulazioni introdotte negli artt. 9 e 41 Cost. dall'intervento di revisione del 2022. In breve, l'alternativa tra le due diverse tipologie di standard ambientali che oggi connota il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni dipende da operazioni interpretative di particolare complessità che non potranno non investire, almeno in ultima istanza, la giurisdizione del Giudice delle leggi, sollecitando nuovi assestamenti e possibili ri-modulazioni della linea di confine tra legislazione statale e legislazione regionale ma, soprattutto, richiederanno necessariamente di essere iscritte anche nel contesto attuale delle questioni ambientali della contemporaneità e nel quadro costituzionale sostanziale che oggi espressamente assegna alla «Repubblica» il compito fondamentale di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»; alla «legge dello Stato» il compito di disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali» (art. 9, terzo comma, Cost.); e di nuovo alla «legge» (senza attribuzione di competenza) il compito di determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (art. 41, terzo comma, Cost.).

Di qui l'esigenza, a mio modo di vedere imprescindibile, di contestualizzare la riflessione sul riparto costituzionale delle competenze integrandola con la duplice considerazione, da un lato, del significato che oggi assume propriamente la denominazione della materia indicata fin dal 2001 nell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dall'altro, e più in generale, della posizione che all'interno della Carta costituzionale riformata nel 2022 è attribuita alla “tutela ecologica” e delle principali implicazioni che ne potrebbero/dovrebbero discendere.

## 5. I connotati attuali della tutela dell'ambiente: la “primazia ecologica” e i nuovi paradigmi qualificanti conseguenti alla revisione degli articoli 9 e 41 Cost.

È difficilmente negabile che all'espressione “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” che compare nell'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. debbano attribuirsi, allo stato attuale, un significato e una portata radicalmente diversi da quelli cui la tradizione della emersione degli interessi rivolti alla salvaguardia dell'ambiente e dei suoi fattori ci aveva abituati (Barozzi Reggiani 2025, 2 ss.).

Le questioni ambientali del tempo presente e dei decenni a venire – com'è scientificamente dimostrato in termini oltremodo condivisi da una vastissima letteratura multidisciplinare – impongono ormai una concezione della tutela dell'ambiente che va ben oltre quella storicamente consolidata della tradizionale “cura del benessere del giardino di casa”; esse, infatti, si iscrivono consustanzialmente in una dimensione di emergenza ecologica, complessiva, endemica, di cui l'emergenza climatica è solo una delle molteplici declinazioni. Un'emergenza ecologica, prolungata, scientificamente conclamata e di livello dimensionale planetario, che già da tempo impone all'azione umana rivolta alla tutela dell'ambiente non solo un decisivo cambio di passo in termini di efficacia ed effettività degli approcci e degli istituti utilizzati, ma anche un vero e proprio mutamento sostanziale e qualitativo dei processi decisionali pubblici, degli strumenti, dei metodi e degli stessi modelli di sviluppo economico e sociale (mutamento che oggi si identifica sinteticamente con l'espressione “transizione ecologica”, su cui, ad es., De Leonardis 2021, 779 ss.; Moliterni 2022, 395 ss.), dovendosi rivolgere a fronteggiare una situazione di crisi strutturale e caratterizzata dalla profonda interconnessione tra le diverse scale spaziali-territoriali (locale, regionale e globale) per la quale vengono evocati concetti tratti dal linguaggio delle scienze economiche come “recessione” o “depressione” ecologica, “deficit ecologico”, “debito ecologico” o “disavanzo ecologico”. Tale situazione di crisi viene ormai sempre più diffusamente percepita e assunta come vera e propria “minaccia esistenziale” (o “urgenza esistenziale”) per l'intera umanità, determinata da quei rischi di “collasso ecologico” degli ecosistemi o di vera e propria “catastrofe ecologica” per la biosfera che i saperi scientifici della materia vanno prefigurando, approfondendo e documentando in termini sempre più approfonditi e incontrovertibili e che negli ultimi anni si sono fatti sempre più diffusi e condivisi, imponendosi inevitabilmente all'attenzione anche delle scienze giuspubblicistiche (Monteduro 2018, 1-74; Boschetti 2022, 1153 ss.).

In questi termini, com'è stato efficacemente rilevato, la tutela dell'ambiente (o, più propriamente, la tutela ecologica), allo stato attuale, «*corrisponde ecologicamente alla tutela della vita in tutti i suoi livelli gerarchici di organizzazione, ossia non limitata solo alla scala umana (persona umana, popolazione umana) ma estesa anche alle scale superiori a quella umana (organismi non umani, popolazioni non umane, comunità, ecosistemi, paesaggi, biomi, biosfera), le quali costituiscono il presupposto biofisico per la possibilità materiale della vita alla scala umana (simul stabunt, simul*

*cadent*)» (Monteduro 2022, 237). E in questa chiave, del resto, si possono facilmente apprezzare anche le ragioni che hanno progressivamente fatto assumere rilievo, quali nuovi fondamentali *target* della tutela ambientale, al concetto di “capitale naturale”, inteso come *«l'intero stock di beni naturali – organismi viventi, aria, acqua, suolo e risorse geologiche – che contribuiscono a fornire beni e servizi di valore, diretto o indiretto, per l'uomo e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati»* (così il *Primo rapporto sullo stato del Capitale naturale del Paese* del 2017), e a quello di “servizi ecosistemici”, che *«rappresenta[no] il raccordo tra le funzioni svolte dalla natura e i benefici che l'uomo, le organizzazioni, la società ottengono dall'utilizzo di tali funzioni»* (Frey, Gusmerotti, Pogutz 2017, 167); concetti, entrambi, che pongono bene in evidenza la dimensione di funzionalità essenziale dell'ambiente – come entità organica, e al contempo intrinsecamente complessa e multiforme – a contribuire *«al benessere degli esseri umani, costituendo altresì un mezzo per consentire a questi ultimi di godere di quei diritti fondamentali che le Carte costituzionali degli ordinamenti moderni riconoscono loro, tramite erogazione di veri e propri servizi – individuabili, misurabili, valutabili – dai quali gli esseri umani medesimi traggono benefici e utilità»* (Barozzi Reggiani 2025, 27).

Da questa rinnovata “accezione” degli interessi ambientali nei loro attuali connotati “ontologici” (e del significato che oggi viene ad assumere, per l'effetto, la stessa denominazione della relativa materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117 Cost.) è agevole ricavare il rapporto di fisiologica connessione/interdipendenza, strutturale e funzionale, che lega inscindibilmente la tutela ecologica (e, dunque, anche le competenze dei poteri pubblici nella materia *de qua*) con alcuni dei principi supremi originari del nostro ordinamento costituzionale; l'intero corredo dei diritti fondamentali e, *in primis*, il diritto inviolabile alla vita – significativamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale *«matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona»* (così Corte cost., n. 238/1996, ma si vedano, altresì, almeno le sentt. nn. 26/1979, 223/1996 e 50/2022) – nella sua dimensione basilare (per così dire *«primordiale e capitale»*) di *«pretesa a conservare la propria esistenza»* (Monteduro 2022, 230); ma anche il corrispondente *«dovere inderogabile»* ex art. 2 Cost., posto a carico delle istituzioni pubbliche, *«di tutelare la vita di ogni individuo»* (Corte cost., n. 242/2019) *«tanto alla scala individuale del singolo essere umano, quanto alla scala sociale delle comunità (da quelle familiari a quelle territoriali) fino al popolo vivente cui si riferisce l'art. 1 Cost.»*, coinvolgendo in tal modo finanche il principio di sovranità popolare nel suo stesso presupposto esistenziale, ossia la sopravvivenza del popolo medesimo e la sua indispensabile tutela nei confronti di *«minacce esiziali di annientamento o, per usare un lessico ecologico, di estinzione»* (Monteduro 2022, 234).

Tali connessioni strutturali e funzionali con i menzionati principi supremi della nostra Costituzione rendono pienamente ragione di quella “primazia ecologica” che oggi, soprattutto dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., può essere ritenuta a buon diritto come un connotato sistemico e caratterizzante dell'ordinamento costituzionale italiano, anche in considerazione dei significativi elementi di coerenza e

di conferma in tal senso che si ricavano dalle pur essenziali nuove formulazioni testuali introdotte dalla riforma costituzionale del 2022: il compito, intestato alla Repubblica e collocato tra i principi fondamentali della Carta, di perseguire quell'obiettivo particolarmente complesso, multiforme e contestualmente integrato che oggi deve ascriversi alla formula "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi", anche (e, perciò, non solo) nell'interesse delle future generazioni, oltre alla tutela dei singoli animali (art. 9, terzo comma, Cost.); il danno alla salute e all'ambiente quali limiti espliciti alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.); il compito specifico, imposto alla legge, di predisporre azioni conformative delle attività economiche (sia pubbliche che private) mediante l'elaborazione e l'attuazione di quelle che possono essere definite come "politiche integrate della complessità", in quanto espressamente rivolte a coniugare in modo indissolubile economia, sviluppo sociale e ambiente, assicurando che i nuovi "fini ambientali" verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo di tutte le attività economiche siano perseguiti di pari passo – ossia congiuntamente – con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocatione dei costi e di eguaglianza sostanziale, nella cornice di una lettura attualizzata di quel programma finalizzato al «*pieno sviluppo della persona umana*» che fin dal 1947 si trova scolpito nell'art. 3, secondo comma, Cost. (art. 41, terzo comma, Cost.) (Barozzi Reggiani 2024, in part. 63 ss.; Id. 2025, *passim*).

In questa cornice, dunque, non si può negare la posizione di indubbia "primazia" che la tutela ecologica è fisiologicamente destinata ad assumere nel quadro costituzionale, così come definito dalle novellate disposizioni della Carta, nonché dal complesso del quadro valoriale che la ispira e degli obiettivi che essa impone a carico dei poteri pubblici e, *in primis*, della funzione legislativa; il che – a ben vedere (e in questa sede la questione può essere solo accennata) – consente di evidenziare che la "primazia ecologica" non corrisponde ad alcuno stravolgimento e neppure ad alcuna modifica sostanziale ad opera del legislatore costituzionale dei principi di sistema già iscritti nella Costituzione repubblicana, i quali si può ben ritenere che già imponessero, nel tempo presente e negli anni a venire, di assicurare le condizioni basilari di sopravvivenza degli ecosistemi quale presupposto necessario e indefettibile della vita umana, individuale e collettiva, e del relativo corredo di diritti fondamentali che costituisce il fondamento e la principale matrice del nostro patto costituzionale e dell'intero costituzionalismo moderno.

A questo punto, però, la questione davvero cruciale che solleva il concetto di "primazia ecologica" (anche ai fini della specifica riflessione che qui si svolge in ordine al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni) è quella di comprendere quali implicazioni ne possano scaturire rispetto al tradizionale *modus agendi* dei poteri pubblici in relazione alle questioni ambientali, verificando, più in particolare, se quella "primazia" debba (o anche solo possa) essere *quodammodo* concepita come una posizione di sovraordinazione gerarchica sul piano giuridico-formale che valga a escludere – in nome di una supposta

“prevalenza” assoluta e incondizionata della tutela ecologica da assumere in termini giuridicamente vincolanti e da intendere come “meta-valore”, ovvero come «“*arché*”, *principio primo, alla cui stregua ri-orientare anche gli altri valori fondamentali*» (Morrone 2022, 98 ss.; Id. 2022 b, 783 ss.) – l’ordinaria esigenza che tutte le istanze che trovino fondamento nella tavola costituzionale vengano adeguatamente prese in considerazione e reciprocamente ponderate affinché possano trovare una ragionevole composizione (che ne comporti anche il parziale “sacrificio”), secondo i canoni ormai ben noti e ampiamente collaudati del test di proporzionalità.

L’ipotesi, a mio modo di vedere, si rivela non solo giuridicamente impraticabile sul piano teorico (Cecchetti 2024, in part. 102 ss.), ma anche – in ogni caso – intrinsecamente fallace proprio ai fini dell’efficace perseguimento delle stesse finalità che la tutela ecologica oggi dovrebbe assumere. Se preso sul serio, infatti, il principio costituzionale della “primazia ecologica” è in grado di imporre, al più, il conseguimento di un risultato solo all’apparenza chiaro e ineccepibile, ossia, per l’appunto, la salvaguardia delle condizioni materiali indefettibili per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica. Ma tale principio, all’evidenza, nulla dice circa gli strumenti, le modalità, le condizioni, le tempistiche e, in definitiva, le innumerevoli “opzioni” che dovranno consentire il raggiungimento di quel risultato, ossia la sopra evocata “transizione ecologica”, la quale, senza che occorranو dimostrazioni o argomenti particolarmente sofisticati, si configura, piuttosto, in termini tutt’affatto diversi da quelli di un interesse predeterminato, reperibile *in rerum natura*, che si possa – per così dire – prelevare dal mondo delle situazioni di fatto (come conosciute dai saperi delle c.d. “scienze dure”) per farlo semplicemente prevalere – nel mondo del diritto – in modo assoluto e incondizionato sugli altri.

La transizione ecologica richiede inesorabilmente scelte “politico-amministrative” di inedita complessità, che addirittura potranno rivelarsi sempre più “tragiche” in futuro, se è vero – come ha mostrato di aver opportunamente intuito il nostro legislatore costituzionale del 2022 con le essenziali (ma puntualissime) formule lessicali utilizzate – che le politiche pubbliche rivolte allo scopo dovranno, al contempo, misurarsi rigorosamente con le indispensabili acquisizioni provenienti dei saperi tecnico-scientifici (imparando a gestire le intrinseche dimensioni di mutevolezza nel tempo e di incertezza oggettiva e soggettiva di questi saperi), coniugare indissolubilmente la tutela ecologica con l’economia, lo sviluppo sociale e l’eguaglianza sostanziale, nonché operare in una logica ontologicamente diacronica rivolta a considerare le istanze delle generazioni future (che richiederanno comunque di essere previamente identificate e delimitate, ancora una volta muovendo da una base scientifica) congiuntamente a quelle delle generazioni esistenti.

In questa ottica, dunque, la “primazia ecologica” e la “transizione ecologica” che ne costituisce il naturale corollario nella dimensione diacronica segnano tutt’altro che il tramonto del bilanciamento in nome di una qualche accomodante preminenza gerarchica degli interessi ambientali; anzi, in termini

diametralmente opposti, si può ritenere che esse, proprio per i loro attuali connotati “fisio-ontologici”, segnino l’ingresso in un’epoca di vera e propria esaltazione massima della discrezionalità politico-amministrativa e della discrezionalità tecnica, al centro della quale – sull’indefettibile presupposto di istruttorie che sappiano acquisire correttamente gli apporti dei saperi tecnico-scientifici – si collocheranno, per l’appunto, le operazioni di integrazione sistemica e di bilanciamento tra plurimi interessi potenzialmente contrapposti e confliggenti; i “punti di equilibrio” (sempre più complessi e mutevoli) che le scelte affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo dovranno, per quanto di rispettiva competenza, individuare anche con riferimento alle molteplici e diversificate istanze che connotano *ab interno* la stessa tutela ecologica (si pensi alle possibili conflittualità “endo-ambientali” tra i diversi ecosistemi, i loro equilibri e le loro funzionalità, ma anche alle potenziali divergenze con (e tra) le “pretese” della biodiversità, degli animali, del paesaggio, dell’ambiente salubre, etc.); nonché – e non da ultimo – la regolazione di processi decisionali adeguatamente strutturati e specificamente funzionali per l’esercizio di quei poteri.

## **6. Le possibili ricadute sul modello costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni**

Se gli scenari in cui si colloca oggi la tutela ecologica e le implicazioni effettive della sua attuale posizione di “primazia” all’interno del quadro disegnato dalla Carta costituzionale sono quelli che si sono appena sommariamente indicati, l’ipotesi prospettata in premessa di queste pagine si rivela tutt’altro che implausibile (Morrone 2022 b, in part. 792-793).

Vero che la revisione costituzionale del 2022 non ha espressamente coinvolto la modifica formale del riparto di competenze tra Stato e Regioni; ma sembra parimenti innegabile che lo stesso modello di riparto, così come elaborato e “raffinato” dal Giudice delle leggi nella sua produzione giurisprudenziale ultraquarantennale, contenga già in sé le matrici per un ennesimo sviluppo evolutivo, la cui direzione non potrà certo essere quella di possibili ampliamenti delle competenze legislative regionali, quanto invece, tutto all’opposto, di una loro progressiva e ulteriore riduzione per il futuro. Una riduzione che si giocherà, verosimilmente, sul crinale di quella attuale distinzione tra “standard ambientali *minimi*” (derogabili *in melius*) e “standard ambientali *punti di equilibrio*” (sempre inderogabili) sulla quale la giurisprudenza costituzionale si è attestata da ultimo e che, però, finirà per operare, in modo pressoché inevitabile, a tutto vantaggio dei secondi e a scapito dei primi, con una progressiva erosione delle ipotesi in cui alla disciplina stabilita dalla legislazione nazionale non debba ascriversi la individuazione di un determinato equilibrio complessivo tra molteplici esigenze e istanze astrattamente contrapposte e reciprocamente confliggenti. La prospettiva illustrata nel paragrafo che precede, infatti, rende evidente come l’aumento esponenziale della complessità delle questioni ambientali connesse con gli obiettivi sistemici della transizione ecologica

e dei relativi compiti affidati ai pubblici poteri imporrà inevitabilmente una esaltazione delle c.d. “politiche pubbliche integrate”, nelle quali l’azione politico-amministrativa si caratterizzerà per la necessità di sempre più frequenti e articolati bilanciamenti e per la ricerca di continui “punti di equilibrio” fra plurimi interessi potenzialmente in reciproco conflitto, oltretutto quasi sempre di scala macro (si pensi solo alle questioni energetiche connesse con il fenomeno dei cambiamenti climatici) o, comunque, sovra-locale; con la inesorabile conseguenza che il ruolo “pivotale” di queste politiche pubbliche non potrà che essere sempre più ancorato all’esercizio delle competenze – prima di tutto legislative – del livello nazionale, a loro volta fisiologicamente conformate dai vincoli imposti dal livello eurounitario.

In tale contesto, si può immaginare che le stesse nozioni di “politica ambientale” o di “standard ambientale” – su cui dovrebbe potersi parametrare l’effetto di tutela più rigorosa di un eventuale intervento del legislatore regionale – siano destinate a perdere progressivamente la loro autonoma identificabilità concettuale, quanto meno nella misura in cui la tutela ecologica potrebbe configurarsi sempre meno come l’obiettivo di una politica “di settore” in senso proprio; il che, addirittura, impedirebbe in radice di “concepire” lo “standard ambientale *minimo*” a fronte del quale collocare una qualsivoglia misura di tutela più elevata cui attribuire la qualifica di “ambientale”. In ogni caso, però, è innegabile che gli eventuali interventi delle Regioni che, in tesi, volessero introdurre misure ambientali più rigorose (quand’anche queste ultime risultassero ancora effettivamente concepibili e sempre a condizione che fossero esercitate competenze legislative formalmente intestate agli enti regionali) potrebbero comunque risultare ormai sistematicamente impediti dall’esigenza generale di individuazione del “punto di equilibrio” unitario e omogeneo che, come si è visto, già oggi la giurisprudenza costituzionale ascrive senz’altro alla competenza esclusiva del legislatore nazionale nella materia *de qua*.

Il moto ordinamentale, dunque, sembra non lasciare scampo alla inesorabile perdita progressiva, da parte delle autonomie regionali, delle loro residue potestà legislative ecologico-ambientali di natura sostanziale. Sul piano della legislazione, in altri termini, pare davvero che le prospettive di implementazione dei compiti affidati alla Repubblica dalle nuove formulazioni contenuti negli artt. 9 e 41 Cost. implicino necessariamente – e comunque da oggi in poi, assai più di ieri – il riconoscimento di un unico e imprescindibile protagonista: il legislatore statale.

Tutto ciò, ovviamente, non esaurisce le questioni concernenti il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, coinvolgendo, come detto, la sola potestà legislativa e, più precisamente, la sola normazione sostanziale nella quale trovano corpo le grandi opzioni di politica pubblica e i grandi bilanciamenti d’indirizzo politico-strategico che a esse si accompagnano. Molto altro, però, resta fuori.

In primo luogo, in ottica *de iure condendo*, non può negarsi che un simile “ri-assetto” della distribuzione delle competenze legislative renderebbe probabilmente ancora più necessario e urgente quell’intervento

di riforma costituzionale del nostro bicameralismo che fin dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 era stato “preannunciato” dallo stesso legislatore della revisione e che anche la giurisprudenza della Corte ha ripetutamente richiamato e “auspicato”, consistente nella individuazione di forme e strumenti adeguati a garantire l'effettiva partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi nazionali e alla formazione dell'indirizzo politico di livello statale.

In secondo luogo, questa volta in ottica *de iure condito*, non può tacersi del fatto che l'allocatione delle funzioni amministrative tra gli enti della Repubblica è retta dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza secondo quanto previsto dall'art. 118, primo comma, Cost., di talché non è affatto irrealistico immaginare che un qualche ruolo da effettivi protagonisti nella tutela ecologica gli enti regionali potrebbero continuare a svolgerlo – e, in qualche modo, anche a “recuperarlo” rispetto alla fase attuale – soprattutto come istituzioni chiamate a operare sul versante dell'amministrazione, adottando decisioni che esprimano una discrezionalità amministrativa limitata agli effetti circoscrivibili ai loro rispettivi territori e così realizzando quella sorta di “federalismo ambientale” prevalentemente “*di esecuzione*” conosciuto anche in altre esperienze ordinamentali comparabili (Bifulco, Cecchetti 2017, in part. 758 ss.), capace, al contempo, di salvaguardare l'unitarietà degli indirizzi strategici che richiedono di essere concretamente attuati nei territori, con la corresponsabilità e la partecipazione di tutti i livelli territoriali verso cui spingono le esigenze di “prossimità” dell'esercizio del potere pubblico rispetto alle comunità direttamente interessate.

Una realistica presa d'atto che la tutela ecologica nella contemporaneità, per quanto attiene alla distribuzione delle funzioni pubbliche sul territorio, implica necessariamente una distinzione sempre più rigida e netta tra normazione sostanziale e amministrazione, alla quale non può che corrispondere l'intestazione della prima ai livelli territoriali “macro” e l'intestazione della seconda ai livelli territoriali “di prossimità”, contribuirebbe non poco a costruire un assetto del riparto delle competenze ambientali senza dubbio più chiaro ed efficiente ai fini delle sfide imposte dall'era della transizione ecologica. Un assetto certamente meno “contendibile” (e “litigioso”) di quello attuale, se non altro perché – ferma la indiscussa titolarità della legislazione sostanziale in capo al solo livello centrale, chiamato a elaborare le scelte strategiche a presidio delle esigenze unitarie – alle Regioni potrebbero essere effettivamente riconosciuti i soli poteri amministrativi funzionali a ciò che risulti davvero “differenziabile” su base territoriale, assieme alla sola potestà normativa c.d. “strumentale” necessaria a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle proprie funzioni, secondo il modello generale riferito agli enti locali dall'art. 117, sesto comma, ult. periodo, Cost. (per un significativo esempio *ad hoc* attualmente reperibile nella legislazione nazionale, si v. l'art. 7-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006, laddove si stabilisce che «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle*

*funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VLA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali»).*

In questa prospettiva, nella quale gli spazi di “differenziabilità” della tutela ecologica nei diversi territori resterebbero ordinariamente confinati solo a quanto reso possibile dall’applicazione dei principi dell’art. 118 Cost. per l’allocazione della titolarità delle funzioni amministrative, potrebbe assumere contorni di maggiore chiarezza anche il tema della effettiva praticabilità – e dei relativi limiti – di una possibile attuazione concreta di quel “regionalismo differenziato” espressamente contemplato dall’art. 116, terzo comma, Cost., al quale si è fatto cenno *supra* (par. 3) e che, in linea di principio, ammette l’attribuzione di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» (tra le altre) proprio nella materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” a singole Regioni di diritto comune che le richiedano. Nella sent. n. 192/2024, com’è noto, la Corte costituzionale ha chiarito che l’istituto in esame non si configura come «*un modello astratto di attribuzione delle funzioni*», dovendosi perciò escludere che possa abilitare un trasferimento di «*interesse materie o ambiti di materie*»; il trasferimento “differenziante” a beneficio della singola Regione richiedente, secondo il Giudice costituzionale, dovrà riguardare solo «*specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa*» e dovrà essere basato «*su una ragionevole giustificazione, espressione di un’idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà*». Su questo assunto generale, com’è altrettanto noto, la Corte ha inteso innestare alcune specifiche considerazioni riferite alle peculiari caratteristiche di alcune materie – tra cui la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – alle quali afferiscono «*funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà*» in ragione di «*motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento*», con la conseguenza che «*con riguardo a tali funzioni, l’onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso*» (punto 4.4 *Cons. in dir.*).

Gli argomenti puntuali che a tal proposito il Giudice delle leggi ha ritenuto di indicare, con specifico riferimento alle difficoltà che incontrerebbe l’attribuzione asimmetrica tra gli enti regionali delle funzioni pubbliche in materia ambientale, suscitano più di qualche perplessità e in altra sede ho provato a indicarne sommariamente le ragioni (Cecchetti 2025, xxx ss.). Mi pare, però, che quegli argomenti – su cui non occorre qui soffermarsi – affondino le loro radici in una matrice comune che si rivela particolarmente coerente e sintonica con la ricostruzione che si è provato a offrire nelle pagine che precedono, tanto in relazione agli ultimi approdi del lungo percorso giurisprudenziale concernente il riparto delle competenze ambientali tra Stato e Regioni, quanto in relazione ai connotati della tutela ecologica nel tempo presente e alla posizione costituzionale che essa è venuta ad assumere nel nostro sistema, soprattutto dopo la revisione del 2022. Da entrambi i punti vista, infatti, sembra ormai divenuto pressoché impossibile continuare a riconoscere agli enti regionali una potestà legislativa sostanziale che le abiliti a derogare alla

legislazione nazionale che definisca i “punti di equilibrio” nei quali è destinata a trovare corpo la tutela ecologica, dovendosi ritenere, per converso, che la differenziazione nei territori possa realizzarsi esclusivamente sul piano di una ottimale distribuzione delle funzioni amministrative. Una differenziazione, dunque, che anche (e a maggior ragione) nella prospettiva di realizzare il disegno di autonomia regionale asimmetrica prefigurato dall’art. 116, terzo comma, Cost., dovrà misurarsi su due limiti insuperabili che, in termini del tutto speculari, ne individuano anche – almeno in linea generale e astratta – le coordinate di positiva praticabilità: 1) l’impossibilità di frammentare la legislazione sostanziale affidata in via esclusiva allo Stato a presidio delle esigenze di unitarietà strategica, potendosi ammettere soltanto il riconoscimento alle Regioni della c.d. potestà normativa “strumentale” per la disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle proprie funzioni amministrative; 2) l’applicazione rigorosa del *test* di sussidiarietà per l’attribuzione di ciascuna funzione amministrativa, al fine di valutare specificamente non solo la effettiva “idoneità/adequatezza” del livello regionale allo svolgimento di quella funzione, ma anche (e soprattutto), se l’*ambito valutativo* per l’esercizio della medesima sia effettivamente limitato all’orizzonte territoriale “endo-regionale”, ovvero se non sussistano *esternalità* che ne impongano l’allocazione al livello territoriale più comprensivo (S. Pajno 2014, in part. 413 ss.).

Si tratta, com’è agevole comprendere, di limiti particolarmente stringenti e che, soprattutto nel caso del *test* di sussidiarietà (da cui l’intero corredo dei poteri pubblici attribuibili agli enti regionali finirebbe per dipendere), richiedono – come la stessa Corte ha mostrato di riconoscere nella richiamata sent. n. 192/2024 (punto 4.3 *Cons. in dir.*) – istruttorie particolarmente approfondite e validate da studi scientifici multidisciplinari, la cui complessità non è affatto in grado di assicurare esiti di sicura “preferibilità” a favore dei livelli periferici, come la formulazione testuale dell’art. 118, primo comma, Cost. sembrerebbe all’apparenza prefigurare.

Anche su questo versante, pertanto, le sorti di quella che un tempo poteva configurarsi come la prospettiva del c.d. “regionalismo ambientale” parrebbero ormai definitivamente segnate o, in ogni caso, destinate a un profondo e radicale ripensamento.

### **Nota bibliografica**

- Barozzi Reggiani G. (2024), *La “funzione sociale della tutela dell’ambiente” alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 7;
- Barozzi Reggiani G. (2025), *Costituzione, ambiente e uguaglianza sostanziale. Le funzioni pubbliche tra capitale naturale, costi ambientali e povertà ecologica*, Napoli, Jovene;
- Bifulco R., Cecchetti M. (2017), *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»*, in *Le Regioni*, n. 4;
- Boschetti B. (2022), *Oltre l’art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, n. 2;
- Cecchetti M. (2000), *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè;
- Cecchetti M. (2002), *L’ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli;

- Cecchetti M. (2002 b), *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002;
- Cecchetti M. (2003), *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, n. 1;
- Cecchetti M. (2006), *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*, n. 25;
- Cecchetti M. (2009), *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, n. 7;
- Cecchetti M. (2014), *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, in *Atti della Giornata di studio svoltasi presso l'Accademia dei Georgofili il 28 febbraio 2013*, «I Georgofili. Quaderni» 2013-IV, Firenze, Società Editrice Fiorentina;
- Cecchetti M. (2021), *La Corte costituzionale come "titano" nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, vol. II, Torino, Giappichelli;
- Cecchetti M. (2024), *Il "posto" della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi*, in L. Casseti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica;
- Cecchetti M. (2025), *La sentenza n. 192 del 2024 e la "dottrina" del Giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, *Focus Territorio e Istituzioni*, n. 29;
- Cheli E. (1993), *Modello di Stato regionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderno n. 3 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Milano, Giuffrè;
- D'Amico G. (2021), *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2;
- De Leonardis F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4;
- Frey M., Gusmerotti N., Pogutz S. (2017), *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie. Italian journal of management*, vol. 35(102);
- Marazzita G. (2022), *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Ist. Federalismo*, n. 4;
- Moliterni A. (2022), *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. Comp.*, n. 2;
- Monteduro M. (2018), *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2;
- Monteduro M. (2022), *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica;
- Morbidelli G. (1996), *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè;
- Morrone A. (2022), *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica;
- Morrone A. (2002 b), *Fondata sull'ambiente*, in *Ist. Federalismo*, n. 4;
- Pajno S. (2014), *La sussidiarietà e la leale collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè;
- Parisi S. (2023), *La teoria del punto di equilibrio*, in D. de Pretis, C. Padula (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli;
- Parisi S. (2025), *Diritti in equilibrio. Stato, regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, Editoriale Scientifica;
- Vivoli G. (2024), *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *federalismi.it*, n. 29.