

Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata

di Marco Calabrò e Anton Giulio Pietrosanti*

SOMMARIO: 1. La rinnovata protezione costituzionale dell'ambiente di cui ai novellati artt. 9 e 41 Cost. e i riflessi sul regime delle competenze. – 2. La problematica individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale e gli ostacoli ad una autonomia differenziata ecologicamente orientata.

1. *La rinnovata protezione costituzionale dell'ambiente di cui ai novellati artt. 9 e 41 Cost. e i riflessi sul regime delle competenze.*

La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 1/2022¹ consente di analizzare la materia ambientale anche volgendo lo sguardo al tema della distribuzione della potestà legislativa e, in particolare, all'attuazione della c.d. autonomia differenziata, così come prospettata nel recente d.d.l. Calderoli².

La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente, nonché della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, permette, infatti, di interrogarsi sul “se” l'ingresso di simili enunciati tra i principi fondamentali della Costituzione condizioni il ragionamento sotteso al modello (della differenziazione) previsto dall'art. 116, co. 3 Cost.³, influenzando la determi-

¹* Il presente scritto è il frutto di una riflessione comune tra gli autori. Tuttavia, Marco Calabrò è autore del par. 1, mentre Anton Giulio Pietrosanti è autore del par. 2.

Sulla riforma, *ex multis*, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziasieme*, 2021, 1 ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 16/2021, 1 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale 'dell'ambiente': un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2022, 119 ss., F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, e M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, entrambi in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, rispettivamente 49 ss. e 221 ss.

² Si tratta del disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione”, approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 (A.S. n. 615) ed attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (C. n. 1665).

In generale sul regionalismo differenziato cfr., tra i molti, AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, e-book, Napoli, 2023; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023; G. RIVOSACCHI, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 833 ss.

³ In particolare, ci si potrebbe interrogare sul se la previsione costituzionale sull'autonomia differenziata, laddove prevede la possibilità di riconoscere alle regioni ordinarie condizioni partico-

nazione di ulteriori potestà eventualmente attribuibili alle Regioni. Ciò, sia per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, co. 2 Cost.* (tra cui rientrano quelle di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, oltreché dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s, Cost.)⁴; sia per quanto riguarda le materie appartenenti alla competenza concorrente *ex art. 117, co. 3 Cost.* (tra cui quelle relative alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali).

Si tratta ovviamente di questioni che possono essere affrontate sotto diversi profili, primo fra tutti quello inerente la possibilità di inquadrare la «tutela dell'ambiente» come «materia» autonoma, per ciò stesso suscettibile di essere collocata nel novero degli ambiti affidati alla competenza statale esclusiva (ai sensi del citato art. 117, co. 2, lett. s, Cost.)⁵.

Il panorama è piuttosto articolato, tra orientamenti che propendono per una sorta di *dematerializzazione* dell'ambiente (facendo leva su un vero e proprio valore fondante che investirebbe in maniera trasversale le competenze di tutti i livelli di governo costituenti la Repubblica, rendendolo una “*materia-non materia*”) e coloro che, invece, ritengono di poter registrare una sorta di *rimaterializzazione*, fondata sulla considerazione che non potrebbe escludersi la sussistenza di un profilo unitario ed autonomo rispetto agli altri ambiti, pur riconoscendo nell'ambiente anche un valore costituzionale⁶.

Come noto, al riguardo, la Corte costituzionale ha innanzitutto riconosciuto l'impossibilità di rinvenire nella tutela ambientale “una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”, dovendosi, piuttosto, ravvisare nell'ambiente un “valore costituzionalmente protetto che in quanto

lari di autonomia sulla base di intese tra regioni e Stato ratificate con apposita legge del Parlamento (terzo comma dell'art. 116 Cost.), sia ancora applicabile alla materia ambiente a fronte del nuovo testo dell'art. 9.

⁴ Parte della dottrina ha già avuto modo di esprimersi sul punto, osservando come “occorre considerare che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe fornire argomenti utili a un'ulteriore centralizzazione delle competenze in materia ambientale, tale da neutralizzare o comunque limitare sensibilmente gli effetti di un'eventuale differenziazione *ex art. 116, co. 3, Cost.* anche in tale ambito, in relazione al quale l'attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare ancora una volta irrealistica” (G. MOSCIELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2023, 669).

⁵ F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2023, 3 ss.

⁶ È nota la disputa, sorta anni addietro in Italia, tra le tesi unitaria (A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.) e frammentaria (M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.) della materia ambiente, il che ha di fatto contribuito a rendere particolarmente difficoltoso, sia per il legislatore che per la dottrina, ricostruire una definizione autonoma e condivisa di ambiente quale bene giuridico, oggetto di diritti e pretese soggettive. Per una ricostruzione di tale dibattito, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 169 ss.

tale delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse⁷.

La stessa Consulta, tuttavia, ha valorizzato in diversi arresti il carattere “esclusivo” della materia ambiente, così fortemente limitando lo spazio di manovra delle Regioni e delle Province autonome nelle diverse materie oggetto di legislazione concorrente (ad es. governo del territorio, protezione civile, ecc.), non potendo derogare al livello di tutela ambientale posto dallo Stato o introdurre una disciplina meno rigorosa⁸.

In tal senso l'ambiente assurge, allo stesso tempo, a valore costituzionalmente protetto e a materia trasversale⁹, fonte di un nucleo di garanzie minimali (statali)¹⁰, affiancate eventualmente da misure di tutela (regionali) maggiormente restrittive. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, “Le Regioni ... avrebbero facoltà di intervenire, anche in materie di potestà esclusiva dello Stato e in cui ai diritti dei cittadini siano stati riconosciuti contenuti minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, per arricchire e potenziare tali diritti o, ferma restando la necessità di assicurarli nel loro contenuto, rendere compatibile l'esercizio degli stessi con altri interessi costituzionalmente rilevanti”¹¹. Sicché, la funzione sta-

⁷ Corte cost., 10 luglio 2007, n. 407. Si veda pure Corte cost. 23 marzo 2021, n. 86, dove si è ribadito che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema “è materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali”. Sempre sulla natura trasversale della materia in questione cfr. Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 227.

Del resto, come è stato rilevato, occorre “guardare all'ambiente come *sistema*, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto” (F.G. CUTTAIA, op. cit., 8, che richiama anche A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, 1 ss., secondo cui “la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la sua naturale forza espansiva, disegna dinamicamente, nel corso del tempo, i suoi confini: finisce così col plasmare anche gli ambiti degli altri settori materiali, a partire, ovviamente, da quello più affine, costituito dalla valorizzazione (peraltro, non dell'ambiente, ma soltanto) dei beni culturali”, 5).

⁸ In termini, G. MOSCHELLA, op. cit., 650, che richiama alcune sentenze della Corte costituzionale (ad es. la n. 367 del 2007, con cui la Corte ha proceduto ad una “rimaterializzazione” dell'ambiente inteso quale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato). Sempre secondo tale autore la tendenza alla riallocazione delle competenze legislative a vantaggio dello Stato si sarebbe negli anni rafforzata soprattutto grazie alla giurisprudenza costituzionale.

⁹ D. PORENA, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2/2009, 1 ss.; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9/2010, 1 ss. C. MICCICHÈ, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lezioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2018, 1 ss., parla di «incontestata valenza valoriale, funzionale e organizzativa» dell'ambiente, 6.

¹⁰ G. MOSCHELLA, op. cit. 649. Cfr. M. CERUTI, *La Corte Costituzionale detta il “decalogo” della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, 2/2004, 258.

¹¹ F. DE LEONARDIS, *Il diritto alla comunicazione nel bilanciamento di interessi in materia di emissioni elettromagnetiche*, in *Foro amm. CDS*, 2/2003, 811.

tale unificante sembrerebbe recedere unicamente dinanzi a deroghe regionali *in melius*¹².

Peraltro, le forme di autonomia riconosciute alle singole regioni devono essere coerenti con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica¹³, non potendo allontanarsi dai fondamentali canoni dell'uguaglianza e della solidarietà. Entro tali coordinate costituzionali, quindi, la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost., dovrebbe fungere da strumento per garantire il soddisfacimento di interessi generali riconducibili alla comunità nazionale nel suo complesso. Di converso, non sarebbe possibile una strumentalizzazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. per avallare ipotetiche spinte autonomistiche che finirebbero per creare illegittime situazioni di "asimmetria"¹⁴, o per giustificare spostamenti di materie/competenze in assenza di un intervento di revisione costituzionale¹⁵.

In tal senso, a fronte di (rilevantissimi) interessi pubblici – quale la tutela dell'ambiente – che trascendono i confini territoriali, occorre garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla rispettiva appartenenza territoriale, l'uguaglianza dei diritti e delle condizioni di vita: all'interno dello Stato democratico il principio di uguaglianza dovrebbe pertanto tradursi in un "*limite all'articolazione autonomistica*" che sia capace di scongiurare possibili disuguaglianze territoriali¹⁶, anche evitando (a livello interpretativo) che la riserva dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ex art. 117, co. 2, lett. m, Cost.) venga letta in modo da circoscrivere l'uguaglianza soltanto ad "*una soglia minima, al di sopra della quale sarebbero, in astratto, legittime disuguaglianze tra cittadini in ragione della loro diversa appartenenza territoriale*"¹⁷.

¹² In merito si veda M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 349. S

¹³ Significativi, al riguardo, i rilievi di Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, in cui si è ribadito come "allo Stato sia pur sempre riservata nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con i limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (pt. 2.1.); R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione* (editoriale), in *Federalismi.it*, n. 9/2003.

¹⁴ F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela dell'ambiente*, in *Ambienteditto.it*, 3, 2023, 2 (anche per altri riferimenti bibliografici).

¹⁵ S. STALIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 3/2019, 227. In proposito si veda pure T. MARTINES, A. MORELLI, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, X ed., 2019, 24.

¹⁶ G. MOSCHELLA, op. cit., 657.

¹⁷ G. MOSCHELLA, op. cit., 658, che richiama S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a rilettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze*, in

2. *La problematica individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale e gli ostacoli ad una autonomia differenziata ecologicamente orientata*

Sulla base di tali premesse, è possibile provare ad esaminare in che misura sia destinato ad impattare sulla disciplina della tutela ambientale il disegno di legge Calderoli (A.S. n. 615)¹⁸, licenziato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 (recante “*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*”).

Tale iniziativa legislativa ha lo scopo di “*rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale*”, attraverso l’attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia che favoriscano, tra l’altro, l’attuazione del “*principio del decentramento amministrativo*” e il pieno rispetto “*dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ..., nonché del principio solidaristico ...*” (art. 1).

A tali fini, si è disciplinato un apposito procedimento di approvazione di intese fra Stato e Regione (art. 2 del d.d.l. Calderoli) il cui avvio viene deliberato dalla Regione interessata, che trasmette il relativo atto (al Presidente del Con-

Astrid online, 5/2019, 1 ss. e, più recentemente, Id., *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2023, 306, nonché A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Diritti-fondamentali.it*, 1/2020, 1 ss.

¹⁸ Sul disegno di legge Calderoli cfr., tra gli altri, AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, cit.; A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l’attuazione procedurale (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), in *Diritti Regionali, I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo” (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), *ivi*, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; S. GAMBINO, *Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2023, 306 ss.; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalismi (www.ipof.it)*, 1/2023, 46 ss.; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2023, 500 ss.; A. MASTROMARINO, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), *ivi*, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. MORELLI, *Introduzione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»* (Roma, 26 aprile 2023), *ivi*, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. SCIORTINO, *L’attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615 (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), *ivi*, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; L. SPADACINI, *L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni delle leggi di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it (www.federalismi.it)*, 10/2023, 218 ss.

siglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie) affinché venga attivata una successiva fase di negoziazione ed eventuale approvazione dell'intesa con legge del Parlamento¹⁹.

Detta intesa può essere, però, raggiunta solo se preceduta dalla fissazione dei “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone... che* (a loro volta, come noto) *devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale*” (art. 1 del d.d.l. Calderoli²⁰), tanto che la loro determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117 co. 2, lett. m, Cost.).

I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) diventano, così, la *condicio sine qua non* per stipulare le intese attributive di una sfera di autonomia differenziata in favore delle Regioni anche in materia ambientale. Detto altrimenti, eventuali intese ex art. 116, co. 3, Cost. presuppongono l'avvenuta individuazione dei LEP, ossia la puntuale specificazione delle prestazioni necessarie affinché vengano equamente garantiti sull'intero territorio nazionale i diritti sociali e civili delle persone.

Nel dettaglio, ai fini dell'individuazione dei LEP, il d.d.l Calderoli (art. 3, co. 1) delega il Governo ad adottare uno o più Decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Da tali commi si evince che i LEP sono determinati da una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri²¹

¹⁹ Sul ruolo di tale legge nei confronti delle determinazioni contenute nell'intesa cfr., per le diverse posizioni assunte dalla dottrina, C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, 3/2019, 31 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, *ivi*, 2/2018, 10 ss.

²⁰ Secondo l'art. 1, co. 2 del d.d.l. Calderoli in esame, “L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *ivi* compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”.

²¹ Per la composizione e le funzioni di tale Cabina di regia cfr. commi 792 e 793 dell'art. 1 in parola. Peraltro, secondo il successivo comma 795 “Entro il 31 dicembre 2024, la Cabina di regia predisporre uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di

sulla base delle ipotesi (tecniche) formulate dalla c.d. Commissione tecnica per i fabbisogni standard²².

A ciò si è aggiunto un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie (CLEP)²³ che è stato istituito con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023, che lo ha incaricato di fornire ulteriore supporto alla Cabina di regia²⁴.

Con il disegno di legge Calderoli si configura, quindi, una sorta di “*legge sul procedimento*” volta a determinare i passaggi istituzionali che permettono a una Regione di ottenere ulteriori spazi di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.²⁵

Al di là dei problemi che – secondo la dottrina costituzionalistica – un simile meccanismo potrebbe recare relativamente al ruolo giocato dai diversi organi istituzionali coinvolti²⁶, nonché al posizionamento del d.d.l. Calderoli nel

cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

²² Per il ruolo e le funzioni della citata Commissione tecnica si vedano i rinvii normativi contenuti nel comma 793, lett. d) dell'art. 1 in parola, secondo cui la Cabina di regia “d) determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, predisposte secondo il procedimento e le metodologie di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b), c)”.

²³ Il CLEP ha già approntato un “*Rapporto finale*” pubblicato in *Federalismi.it*, 27, 15 novembre 2023, reperibile anche alla pagina “*notizie*” del sito internet del Dipartimento degli Affari regionali e delle autonomie.

²⁴ L'attività della Cabina di regia si conclude, infatti, con la predisposizione di uno schema di decreto. Quest'ultimo, in base al secondo comma dell'art. 3 del d.d.l. Calderoli, previa acquisizione “dell'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni”, viene “trasmeso alle Camere per l'espressione del parere. Il parere è reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere e comunque una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime, adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri”.

²⁵ Così A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2023, 516 ss.

²⁶ Sia perché non è detto che il Parlamento si limiti a una mera ratifica dell'intesa raggiunta tra Governo e Regione (cfr. A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 522), trattandosi peraltro di una materia (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”) da regolare per legge ai sensi della lettera m) comma 2 dell'art. 117 Cost.; sia perché il procedimento delineato dal d.d.l. Calderoli sembra attribuire un ruolo eccessivamente centrale al Governo nella fase deliberativa delle intese, lasciando agli organi legislativi un ruolo marginale nel procedimento di differenziazione (ex art. 116 co. 3 Cost.), sebbene quest'ultimo possa avere ad oggetto il trasferimento di competenze legislative che hanno un'incidenza rilevante sull'ordinamento della forma di Stato e sulla tutela dei diritti dei cittadini (G. MOSCHELLA, op. cit., 661).

sistema delle fonti del diritto²⁷, non si possono trascurare le criticità riguardanti l'individuazione dei LEP nelle materie (ambiente ed ecosistema) che, come si è visto, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato (per lo meno sotto il profilo della tutela). Anzi, proprio con riferimento alle nozioni di “ambiente” e “ecosistema”, il loro recepimento all'interno del nuovo testo dell'art. 9 Cost. (per il quale la Repubblica tutela “l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”) impone all'interprete di verificare come l'accoglimento al più alto livello ordinamentale di un simile binomio concettuale possa incidere sul piano della determinazione dei LEP.

E invero, allorché si abbandoni il campo delle enunciazioni generali per affrontare il tema dei LEP, sorgono non poche difficoltà. Nel rapporto finale del 30 ottobre 2023 lo stesso CLEP ne ha dato atto: in particolare, dopo aver suddiviso il campo d'indagine in otto ambiti²⁸, si specifica al punto 8.II (dedicato alle “proposte in tema di ambiente ed ecosistema”) che, “mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa, ancora in itinere e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici”²⁹.

In altre parole, mentre per singole componenti ambientali sembrerebbe possibile rintracciare dei parametri o dei criteri sulla base dei quali sviluppare i LEP, ciò non sembra possibile allorché si consideri l'ambiente nella sua complessiva valenza ecosistemica, anch'essa oggetto di tutela di rilievo costituzionale ai sensi dell'art. 9 Cost³⁰. Peraltro, in gran parte dei casi una risorsa ambientale non si esaurisce all'interno dei confini amministrativi di una Regione (es. un fiume o una foresta che si estende per più regioni) e deve essere pertanto considerata – ai fini di una tutela omogenea che prescindendo da eventuali confini – nella sua complessiva dimensione naturalistica, non essendone ipotizzabile un frazionamento fisico “amministrativo” o gestionale. La definizione dei LEP per l'approvazione delle intese *de quibus* trova, quindi, un ulteriore ostacolo nella necessità di garantire un'omogenea tutela del bene costituzionale (non solo dell'ambiente, ma anche dell'ecosistema) nella sua dimensione complessiva (e complessa), a sua volta ricollegata a diritti fondamentali come quello del diritto a vivere in un

²⁷ Secondo la dottrina si tratterebbe di una legge sul procedimento affetta da un livello di debolezza sistemica sul piano della teoria delle fonti al punto da poter subire una modifica dell'iter procedimentale anche da una successiva intesa (A. LOLLO, op. cit., 516).

²⁸ Vale a dire: 1. Clima-atmosfera; 2. Aria; 3. Acqua; 4. Suolo; 5. Biodiversità; 6. Produzione sostenibile; 7. Procedimenti amministrativi; 8. Monitoraggio e informazione.

²⁹ Cfr. *Rapporto finale* CLEP, in *Federalismi.it*, 27, 15 novembre 2023, 138, lett. k.

³⁰ G. BENEDETTO, *L'autonomia differenziata fa male all'ambiente*, intervento nell'ambito dell'incontro del 19 febbraio 2024 *L'Italia non si taglia*, organizzato dall'associazione *Carteinregola*, in *www.carteinregola.it*.

ambiente salubre³¹.

Ulteriori difficoltà nella definizione dei LEP in campo ambientale derivano dall'espresso richiamo contenuto nell'art. 9 Cost. alle generazioni future³²; richiamo che sicuramente rende il tutto maggiormente problematico – pure sotto il profilo della proporzionalità – dovendosi tenere presente gli impatti sull'ambiente e sull'ecosistema non solo in un'ottica dinamica intra-generazionale, ma anche in una prospettiva futura³³.

Con ciò non si vuole negare l'importanza che potrebbe avere in campo ambientale la definizione dei LEP come obiettivo strategico (a prescindere dal meccanismo dell'autonomia differenziata), anche al fine di consentire una consapevole programmazione pluriennale dei costi da sostenere proprio in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema³⁴. Del resto la Corte costituzionale ha di recente ribadito l'importanza di una tempestiva determinazione dei LEP (pur con riferimento agli obiettivi fissati con il PNRR) e ha stigmatizzato il “perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP”, ricordando che essi “indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie

³¹ Su tali profili sia consentito rinviare a A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023.

³² P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 149 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “esplicitamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 20 ss.; M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 novellato*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 3/2022, 270 ss.; P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia* (numero monografico), 2021.

³³ G. SABATO, *Tempo e ambiente: un ponte tra passato e presente*, in *Federalismi.it*, 6/2023; A. RUGGERI, *Principio di responsabilità e integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (prime notazioni)*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2022, 225 ss.

³⁴ Sul punto, si veda l'intervento del dott. Gaetano Benedetto, Presidente del Centro studi WWF, il quale ricorda che rimarrebbe aperto il problema dell'applicazione della prestazione e della sua garanzia indipendentemente dalla specifica richiesta di margini di autonomia differenziata da parte di una o più regioni. L'applicazione della prestazione deve essere garantita in maniera omogenea, indipendentemente dal fatto che una Regione voglia entrare o meno nel circuito dell'autonomia differenziata. Per le Regioni che non chiedono alcuna forma di autonomia differenziata, si tratterà allora di verificare se vi sono degli spazi per configurare meccanismi di ausilio, per così dire, finanziario in modo da evitare sperequazioni o disparità di trattamento in contrasto con quell'omogeneità di prestazione in materia di diritti sociali e civili imposta, per l'intero territorio nazionale, dalla stessa Carta costituzionale (art. 117, co. 2, lett. m), G. BENEDETTO, *L'autonomia differenziata fa male all'ambiente*, intervento nell'ambito dell'incontro del 19 febbraio 2024 *L'Italia non si taglia*, organizzato dall'associazione *Carteinregola*, in *www.carteinregola.it*.

territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)³⁵.

È però probabile che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il rinnovato inquadramento costituzionale e l'assenza di criteri universalmente validi e idonei ad individuare i LEP complichino notevolmente l'operatività del futuro meccanismo di autonomia differenziata, che evidentemente necessita di ulteriori sforzi interpretativi per essere *messo a sistema*.

³⁵ Corte cost. 5 ottobre 2021, n. 220.