



Analisi del disegno di legge AS 615 (Governo)

Regionalismo differenziato, ambiente e unità del Paese

Per il WWF Italia il rischio che questa visione di autonomia differenziata possa intaccare l'unità del Paese è reale. D'altronde la stessa terminologia impiegata, *'regionalismo asimmetrico'*, allude alla presenza di disarmonie.

Con il disegno di legge approvato dal Governo il 2 febbraio 2022 "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*" (AS 615), già sottoposto al parere della Conferenza Unificata in data 2 marzo 2023, si vuole dare attuazione alle disposizioni dell'articolo 116, comma 3, Cost., che, ferme restando le prerogative delle Regioni a statuto speciale, consentono a quelle a statuto ordinario di vedersi riconosciute "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*". Il disegno di legge AS 615 – collegato alla manovra finanziaria 2023/2025 – intende stabilire una serie di clausole di garanzia, ma presenta contraddizioni difficilmente risolvibili.

L'art. 116 Cost. prevede che possano essere trasferite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (combinato disposto degli artt. 116 e 117, comma 2, lett. s), Cost.). E ciò pur rientrando queste materie tra quelle di legislazione esclusiva dello Stato.

Come questo possa avvenire presenta molteplici elementi di complessità e perplessità poiché è di assoluta evidenza che il regionalismo differenziato non possa compromettere le garanzie di tutela ambientale che devono invece valere in tutto il Paese evitando situazioni a macchia di leopardo. Questo anche in ragione non solo del "rispetto dei principi di unità giuridica ed economica" richiamato dal disegno di legge governativo, ma anche in relazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, a cui tutta la materia ambientale è particolarmente collegata e di cui inevitabilmente risponde lo Stato, salva eventuale rivalsa economica sulle Regioni (art. 1, commi 1213-1223, Legge n. 296/2006 e art. 43, Legge n. 234/2012).

L'inefficace ruolo di indirizzo e coordinamento svolto dallo Stato in questi anni ha determinato per l'Italia anche l'avvio di numerose procedure di infrazione europea, con ripercussioni negative non solo sulla salute umana e la qualità ecosistemica, ma anche sulle finanze dei cittadini e delle future generazioni. È dunque ragionevole ritenere che un *'regionalismo asimmetrico'*, con il moltiplicarsi delle competenze di protezione ambientale a livello decentrato, ampli il rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela dell'ambiente e della salute che derivano dall'ordinamento internazionale e sovranazionale, nonché dagli artt. 9 e 41 Cost. modificati con Legge costituzionale n. 1/2022.

Considerando l'art. 116 Cost., ai fini dell'analisi del disegno di legge governativo, il tema su cui è necessario in via preliminare un chiarimento è quello su come sia possibile - o meno - affrontare proceduralmente, nello stesso modo, le materie di legislazione concorrente di cui al comma 3, art. 117 Cost., con quelle di legislazione esclusiva dello Stato relativamente ai punti *l) limitatamente all'erogazione della giustizia di pace, n) norme generali sull'istruzione, ed s)*



tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali. Poiché il disegno di legge in discussione non fa alcuna distinzione in tal senso, non si comprende se il Governo ritenga che anche le materie di legislazione esclusiva dello Stato richiamate dall'art. 116 Cost. possano essere trasferite sulla base di specifici accordi oppure debbano rientrare tra quelle relative ai diritti civili e sociali i cui livelli di prestazioni essenziali devono essere preventivamente definiti.

La Costituzione non specifica quali siano le “forme e condizioni particolari di autonomia” trasferibili alle Regioni a statuto ordinario e molto si è discusso circa la natura e la forma delle attribuzioni che lo Stato potrebbe riconoscere, previo specifico accordo.

Il disegno di legge AS 615 intende ora disciplinare proceduralmente i termini in cui addivenire a tale accordo, ma non risolve alcune questioni di merito già emerse nelle procedure avviate da quelle Regioni che in passato avevano cercato di applicare le disposizioni dell'art. 116, comma 3, Cost.

Il disegno di legge vorrebbe infatti chiarire il perimetro e i limiti entro cui le Regioni potranno ottenere una maggiore autonomia. In particolare, seppur apparentemente scontato, si ribadisce l'obbligo del rispetto della Costituzione da cui deriva la possibilità di attribuire alle Regioni forme di autonomia e, con lo stesso spirito, si ribadisce l'obbligatorietà del rispetto degli obblighi internazionali e di derivazione europea.

Le interpretazioni sulle modalità di attuazione di questi principi e disposizioni non sono state, e continuano a non essere, univoche. Le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna avviarono nel 2017 specifiche procedure per vedersi riconoscere diverse forme di autonomia e nel 2018 sottoscrissero specifici accordi preliminari con il Governo. Il confronto che seguì, anziché chiarire i termini degli accordi preliminari, si caratterizzò più su aspetti politici che giuridici e dunque di garanzia dei diritti a tutela dei cittadini. In particolare, il dibattito si concentrò su come allargare le materie e le competenze che si voleva fossero attribuite alle Regioni. Al di là però di tutte le considerazioni fatte sull'ampiezza della possibile autonomia, la procedura, in assenza di una regolamentazione applicativa, si arenò e più volte fu sottolineata la mancanza di chiarezza sul ruolo che il Parlamento avrebbe dovuto avere rispetto a questi accordi e i termini di coinvolgimento degli Enti territoriali interessati: quest'ultimo aspetto sembra essere tra l'altro ancora aperto stando alle osservazioni e alle proposte emendative presentate dall'ANCI e dall'UNCCEM nella Conferenza Unificata del 2 marzo u.s.

Il disegno di legge del Governo non risolve i numerosi problemi aperti e affronta il tema dell'autonomia differenziata con carattere ordinatorio fissando tempi e modi procedurali che però, ancora una volta, sembrano rifarsi più ad un presupposto di volontà politica che non di logicità giuridica. E a proposito di volontà politica è il costituzionalista Gaetano Azzariti a sottolineare come il disegno di legge faccia riferimento ad un modello competitivo di regionalismo che si discosta dal modello solidale, proprio della nostra Costituzione come emerge dagli artt. 2, 3 e 5, che sono alla base dello stesso art. 117, terzo comma, Cost.

È dunque utile rammentare che: l'art. 2 Cost. stabilisce che i diritti fondamentali delle persone - non solo i LEP - debbano essere garantiti su tutto il territorio nazionale; l'art. 3 Cost. riconosce l'eguaglianza formale e sostanziale escludendo discriminazioni tra i cittadini in base alla loro



collocazione territoriale; l'art. 5 Cost. promuove le autonomie a condizione che si riconosca l'indivisibilità della Repubblica.

L'autonomia differenziata non riguarda soltanto un'operazione di architettura istituzionale che ridefinisce i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, ma rappresenta un intervento che impatta sul rispetto – o meno - dei principi fondamentali della nostra Costituzione a tutela e garanzia dell'effettività dei diritti dei cittadini, di oggi e del domani, su tutto il territorio nazionale.

Interpretare i Livelli Essenziali di Prestazione

Il disegno di legge AS 615 asserisce in modo netto che esistono diritti ineludibili civili e sociali che devono essere comunque garantiti su tutto il territorio nazionale con un livello "essenziale" di prestazioni. Nella logica procedurale e ordinatoria del provvedimento, stabilire le materie su cui occorra garantire le prestazioni essenziali, oltre che le categorie generali, dovrebbe costituire questione dirimente, già per altro più volte sollevata in passato.

Appare poi altrettanto importante non lasciare equivoci sull'interpretazione del concetto di "livelli essenziali di prestazioni" (LEP), anche per dare concretezza a quanto affermato nell'art. 1 del disegno di legge, proprio perché tali livelli di prestazione costituiscono la "soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare prestazioni sociali di natura fondamentale".

Se la definizione dei cosiddetti LEP è propedeutica rispetto all'attuazione delle ulteriori forme di autonomia differenziata, l'assenza di elementi di chiarezza su questi rende la proposta indefinita. L'importanza attribuita ai LEP è talmente rilevante che le Regioni sono tenute a rispettarne l'osservanza anche se, dopo aver ottenuto il riconoscimento di autonomia differenziata, questi "siano modificati o ne siano determinati ulteriori" (art. 5, comma 3, AS 615). Trattandosi dunque di un aspetto cardine della disposizione valido per tutte le Regioni, tali carenze rendono debole - se non vuoto - il dichiarato intento di garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali di prestazioni per le materie relative ai diritti civili e sociali. E certamente non appare convincente la soluzione di rimettere tali definizioni essenziali ad "uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri".

Si rammenta a proposito che in materia ambientale i LEPTA (Livelli Essenziali delle Prestazioni Ambientali) costituiscono il livello essenziale di prestazione che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (art. 2, comma 1, lett. e), Legge n. 132/2016). Tuttavia, questi rappresenterebbero solo le attività che il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA) è tenuto a garantire su tutto il territorio (artt. 9 e 3 Legge n. 132/2016). A ciò si aggiunge che come in altre materie in cui è necessario stabilire il livello essenziale di prestazione, essi non sono stati ancora determinati in quanto il DPCM che si sarebbe dovuto adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, dunque nel 2017, non è stato mai emanato. È dunque ragionevole esprimere una forte preoccupazione considerato che l'ambiente rappresenta - come già espresso più volte dalla Corte Costituzionale - un "valore di diritto fondamentale della persona e di interesse fondamentale della collettività" e non solo una prestazione tecnica che la Repubblica deve garantire.



Riprendendo l'analisi dell'articolato, proprio sulla determinazione dei LEP, sembra poi ravvisarsi una contraddizione. La loro definizione è infatti demandata ad una Cabina di Regia appositamente istituita come disposto dalla Legge n. 197/2022, commi 791-801. La Cabina di Regia, previa "ricognizione della spesa storica" di ciascuna Regione per queste prestazioni, determina i LEP che è possibile erogare "nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente". Al tempo stesso, però, si prevede che dal trasferimento delle competenze possano derivare "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", tant'è che è previsto che queste competenze possano essere realmente trasferite "solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica" (art. 5, co. 1, AS 615). Per altri versi si deve evidenziare che, per quanto si affermi all'art. 9 del disegno di legge AS 615 facendo riferimento all'art. 119, comma 4, Cost., si vogliono rimuovere gli squilibri economici e sociali, tali squilibri vengono riconosciuti di fatto e possono costituire elemento rilevante nella trattativa tra le Regioni *più ricche* e lo Stato nel momento in cui, all'art. 5 del disegno di legge AS 615, si stabilisce che le funzioni sono attribuite attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi o entrate erariali maturati nel territorio regionale", nonché che la definizione dei LEP, di cui ai commi 791/801, art. 1, Legge n. 197/2022, debba essere basata su "una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione" (art. 1, comma 793, lett. b).

Ipotizzando un'applicazione dei LEP al campo della tutela ambientale e degli ecosistemi, un elemento di complessità è dato dalla Corte Costituzionale che ha addirittura affermato che il concetto di "tutela minima" non possa essere considerato sempre sufficiente. Con la sentenza n. 193 del 2010 la Corte Costituzionale ha infatti dichiarato illegittime alcune norme della legislazione regionale piemontese che consentivano l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia perché il livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che lo Stato deve assicurare è non già "minimo", ma "adeguato e non riducibile", restando salva la potestà delle Regioni di prescrivere nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (cfr. Corte Costituzionale sent. n. 61/2009, n. 193/2010 e n. 136/2014). Trattandosi di fauna selvatica in relazione ad aree dove vige un livello di protezione finalizzato alla salvaguardia della natura, può ipotizzarsi che il concetto di tutela minima e non riducibile possa essere esteso anche ad altri ambiti di tutela della biodiversità.

Più recentemente in tema di esercizio di competenze e livelli di tutela, la sentenza della Corte Costituzionale n. 88/2020 ha ribadito che "*in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*". Quanto a tali interventi regionali, la Corte ha affermato che "*la collocazione della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi*



anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate".

Anche alla luce delle vicende recentemente susseguitesesi in Emilia-Romagna pare dunque più che legittimo chiedersi se la definizione dei LEP (LEPTA) possa ritenersi sufficiente per garantire la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come stabilito nella nostra Carta costituzionale agli artt. 9 e 41 e negli accordi internazionali e sovranazionali.

Natura unitaria dell'interesse alla tutela ambientale

L'art. 116 Cost. rinvia a una legge, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, previa intesa dello Stato con le Regioni interessate, la possibile attribuzione di competenze sulle materie indicate dallo stesso articolo.

Parte della dottrina (in particolare P. Dell'Anno) ha sostenuto la "natura ontologicamente nazionale dell'interesse ambientale" e "la necessità di una sua protezione secondo principi e criteri uniformi, non suscettibili di frazionamento regionale". Dell'Anno ha giustamente sostenuto che *"sembra trovare conferma la felice intuizione della dottrina che individuava un mutamento nella risalente dialettica tra autorità e libertà come topos del confronto tra doveri e diritti (...). I doveri inderogabili di solidarietà ambientale, dunque, non derivano da uno status di soggezione dei cittadini (e delle istituzioni locali) nei confronti dell'autorità statale, ma nella situazione di una comune appartenenza, tipica di una comunità di diritti e di doveri, tutti finalizzati allo sviluppo della persona umana, alla tutela del bene comune ambientale, alla protezione di un patrimonio collettivo la cui fruizione presuppone la protezione"*¹. L'accento da porsi dunque non è sull'ambiente in quanto tale, quanto sulla "tutela", cioè sul presupposto necessario di "protezione". Ed a ben vedere anche l'oggetto dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ha come oggetto "la tutela" e non già l'ambiente in quanto tale: solo così si coglie l'elevato interesse dello Stato che giustifica una potestà legislativa esclusiva, oltre che l'accomunamento nello stesso punto di materie diverse quali ambiente, ecosistema e beni culturali.

Assunto che in materia ambientale e di ecosistemi l'oggetto di eventuali intese tra Stato e Regioni è la "tutela", va stabilito da un lato come questo valore costituzionalmente rilevante divenuto principio fondamentale della Repubblica possa essere adeguatamente garantito dalle possibili intese. È possibile anche per questa stabilire livelli essenziali di prestazioni dove per essenziali si deve necessariamente intendere "adeguati e non riducibili", uniformi su tutto il territorio nazionale?

Si riconosce la competenza dei più di sessanta esperti nominati dal Governo per dar vita al Comitato per l'individuazione dei LEP in materia di diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (CLEP) e si ritiene che non vi sia dubbio che anche il tema della tutela ambientale verrà in quella sede affrontato e chiarito, anche alla luce della recente modifica costituzionale agli artt. 9 e 41 Cost. Anche in ragione di questo, si ritiene che si debba considerare l'evoluzione del concetto di solidarietà sopra richiamato.

¹ Paolo Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale*, Lexambiente 2001.



La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi costituisce in una qualche misura la tutela del presupposto stesso della vita umana che dipende in maniera assoluta dai servizi ecosistemici (ad esempio l'acqua, l'ossigeno, l'assorbimento di carbonio ecc.) che la natura fornisce. Se è vero che le problematiche e gli impatti ambientali sono sempre più globali, è altrettanto vero che anche la tutela può avere all'interno riverberi positivi che vanno oltre l'ambito territoriale in cui si applica. Su scala ridotta, da un contesto nazionale ad uno regionale o locale, è di tutta evidenza che la biodiversità non riconosce certo i confini amministrativi che uno stato si dà per la propria organizzazione interna. I fattori inquinanti, al pari di elementi naturalistici quali ad esempio gli impollinatori o lo scorrimento delle acque, non possono essere racchiusi in logiche regionali con gestioni differenziate. La salvaguardia degli ecosistemi, il contrasto alle forme di inquinamento (specie se a lunga persistenza), la previsione che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danni all'ambiente e che lo Stato – la legge – determini i programmi e controlli opportuni affinché l'attività economica sia indirizzata e coordinate a fini ambientali ex art. 41 Cost., vanno ben oltre al diritto ad un ambiente salubre più volte richiamato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Fermo restando che il diritto ad un ambiente salubre è certamente un diritto civile e sociale, il diritto delle generazioni future sancito dall'art. 9 Cost. afferma un principio solidarista che oltrepassa la funzione di integrazione ed eguaglianza sociale usualmente affermata tramite livelli uniformi ed omogenei di garanzie e quindi di parametri applicativi. Infatti, il richiamo esplicito alle generazioni future rappresenta qualcosa di più che un dovere di conservazione di specie ed habitat, perché attribuisce infatti la responsabilità di garantire il presupposto stesso della vita a coloro che ancora devono nascere.

Si potrebbe per certi versi affermare che la tutela dev'essere comunque garantita una volta stabilita l'irrinunciabilità del bene quale interesse pubblico prevalente. Riguardo all'ambiente vale la pena ricordare le sentenze della Corte Costituzionale n. 431/2007 e n. 214/2008 nelle quali si afferma che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale solo se questa produce un effetto diretto e marginale della disciplina regionale nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente.

In definitiva, ponendo non poche aspettative sull'esito dei lavori del CLEP, il tema della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dovrebbe essere oggetto di attribuzione di competenze regionali solo se le Regioni interessate dimostrino di essere in grado di garantire maggiore tutela (si sottolinea ancora una volta il termine "tutela") rispetto a quella comunque garantita dallo Stato. In questo senso, la tutela rientrerebbe in eventuali intese solo attraverso attività puntualmente individuate e monitorate sulla base di parametri chiari e inderogabili e non come ambiti di competenze trasferite.

Differenziazione e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea e dall'ordinamento internazionale



A conferma di quanto espresso nel punto precedente va osservato che tra le materie di rilievo ambientale differenziabili tra quelle di competenza concorrente ve ne sono anche di carattere ambientale: “governo del territorio”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia”.

Parte della dottrina² ha evidenziato come con il regionalismo differenziato, in relazione a tutte le materie di rilievo ambientale qui predette, si potrà intervenire anche in relazione alla titolarità delle relative competenze di ordine regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.) e amministrativo (art. 118, comma 3, Cost.) ribaltando dunque l’attuale assetto su cui si è espressa la Corte Costituzionale affermando che *“anche le disposizioni di natura organizzativa (...) integrano quei livelli di tutela uniforme che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale”*, e che *“fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia”* (cfr. sentenze n. 215/2018 e n. 129/2019).

Pertanto, mediante il regionalismo differenziato, si potrebbe consentire a singole Regioni di derogare alle disposizioni di carattere organizzativo stabilite dalle leggi dello Stato in materia di riparto delle competenze tra gli enti territoriali. Ma la differenziazione potrebbe dunque andare oltre comportando proprio ciò che adesso non è consentito alle Regioni: intervenire, al posto dello Stato, per determinare in modo autonomo e distinto la disciplina regolatoria avente finalità di tutela ed esercitare le conseguenti competenze amministrative (o comunque dettarne la disciplina di riparto) potendo addirittura derogare – anche in *peius* – rispetto a quanto attualmente è stabilito a fini di tutela a livello nazionale.

È proprio in questo contesto che emerge l’importanza dei molteplici principi vincolanti a fini di protezione ambientale posti a livello internazionale e sovranazionale, soprattutto a seguito del processo di integrazione nell’Unione Europea. Infatti, l’intera legislazione nazionale, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost., sancisce che *“la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. Tuttavia, ciò su cui il regionalismo potrebbe incidere, è il livello autoritativo cui spetta la titolarità delle competenze attinenti al recepimento dei vincoli derivanti dall’ordinamento internazionale o in ragione degli obblighi posti dall’Unione Europea.

Un contesto come quello attuale, caratterizzato dunque da un quadro politico e giuridico internazionale e sovranazionale complesso, arricchito da importanti modifiche costituzionali che hanno elevato a rango di principio fondamentale la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, imporrebbe una più approfondita valutazione sui rischi e sulle possibili opportunità di quella ‘geometria variabile’ che conseguirebbe al regionalismo differenziato in tema di tutela dell’ambiente.

² Giulio M. Salerno, *La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Corti supreme e salute, 2019.



Non sembra infatti essere irragionevole ritenere che si ampli il rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela ambientale che derivano dall'ordinamento internazionale o dall'appartenenza all'Unione Europea: ciò renderebbe necessario il rafforzamento dei poteri di monitoraggio, sostitutivi e di garanzia da parte delle autorità di livello centrale.

Inoltre, di fronte ai gravi problemi che attualmente devono essere affrontati in tema di cambiamenti climatici, degrado ambientale e perdita di biodiversità, un ipotetico regionalismo differenziato negli ambiti di rilievo ambientale non pare essere una soluzione davvero utile al benessere della collettività. Tutt'al più, il regionalismo differenziato nelle materie connesse alla protezione ambientale, dovrebbe essere strutturalmente subordinato a precise indicazioni e condizioni di metodo e di contenuto, nel senso di perseguire gli interessi dell'intera collettività non solo rispetto all'obiettivo del mantenimento del migliore equilibrio possibile degli ecosistemi, ma anche riguardo al necessario bisogno di invertire i processi che su questi incidono negativamente.

Non è poi da escludersi che le materie ambientali, essendo costante terreno di confronto, diventino oggetto di contenzioni che poi possono trasformarsi in defatiganti controversie giurisdizionali.

Allo stesso tempo l'esistenza di politiche e legislazioni differenti in materia ambientale potrebbe indebolire la definizione delle politiche di protezione ambientale dell'Italia nei contesti europeo e internazionale. Il contesto fattuale in cui le attività autoritative di protezione ambientale devono svolgersi mostra quanto sia sempre più importante il rilievo statale o sovra-statale, dato che l'effettivo perseguimento di obiettivi di protezione ambientale dipende da interrelazioni su scala globale.

Le tappe forzate delle intese e dell'iter legislativo

Dal punto di vista procedurale il disegno di legge del Governo sembra essere una marcia a tappe forzate. La richiesta per ottenere forme e condizioni particolari di autonomia è deliberata dalla Regione e trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri che deve acquisire, entro 30 giorni, il parere dei ministri competenti per materia "anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare". Ma indipendentemente dai pareri, il negoziato viene comunque avviato decorso tale termine e lo schema preliminare dell'intesa (con relativa relazione tecnica) "è approvato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per gli affari regionali" alla presenza del Presidente della Giunta regionale interessata (art. 2, comma 3).

L'ineluttabilità della richiesta regionale sembra essere confermata dal fatto che lo schema dell'intesa deve essere trasmesso alle Camere che rilasceranno meri atti d'indirizzo. In sostanza, una volta approvato dal Consiglio dei Ministri, lo schema preliminare di negoziato è "immediatamente" trasmesso alla Conferenza Unificata che deve rilasciare un parere entro 30 giorni, ma "comunque decorso tale termine" il testo "è immediatamente trasmesso alle Camere" (art. 2, comma 4, AS 615).

La procedura sembra blindata e non è previsto alcun respingimento della stessa da parte del Governo tant'è che, acquisito o meno il parere della Conferenza Unificata o gli atti d'indirizzo delle Camere, dopo 60 giorni dalla trasmissione a queste dello schema preliminare del



negoziato, il Governo “predispone uno schema d’intesa definitivo”. Da evidenziare anche l’uso dei verbi nell’art. 2, comma 5, AS 615: lo schema definitivo predisposto dal Governo è trasmesso alla Regione interessata che “lo approva” e questo, ritrasmissione entro 30 giorni al Governo, “è deliberato dal Consiglio dei Ministri”.

L’indifferibilità della procedura, una volta che questa viene avviata da una Regione, trova conferma anche all’art. 3, AS 615, perché questo irrigidisce la procedura che soltanto qualche mese fa il Governo ha approvato tramite la manovra di bilancio.

La già richiamata Cabina di Regia predispone entro 6 mesi “uno o più schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono determinati anche distintamente i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard” (art. 1, comma 795, Legge n. 197/2022). Il Governo, qualora i lavori della Cabina di Regia non si concludano nei termini, potrà nominare un Commissario “per il completamento delle attività non perfezionate” adottando poi lo schema di decreto dopo aver acquisito l’intesa della Conferenza unificata (art. 1, comma 796, Legge n. 197/2022).

L’art. 3, comma 2, AS 615, prevede poi che il Governo possa procedere “comunque” decorsi 30 giorni, termine entro cui la Conferenza Unificata deve pronunciarsi trasmettendo il testo “alle Camere per l’espressione del parere”. La Conferenza Unificata è dunque chiamata ad esprimere prima un parere sull’intesa preliminare proposta da una Regione allo Stato (art. 2, comma 4, AS 615) e poi a pronunciarsi sul testo definitivo attraverso un’intesa (art. 3, co. 2, AS 615). Ma se il parere ha un carattere consultivo, l’intesa ha natura deliberativa strettamente connessa alle funzioni dell’organo che è chiamato a rilasciarla.

L’art. 3, AS 615, fissa infine il termine di 45 giorni entro cui le Camere devono rilasciare un parere, ma “comunque una volta decorso il termine” il Presidente del Consiglio dei Ministri “adotta il decreto previa deliberazione del Consiglio dei Ministri”.

Regioni ed enti locali: competenza legislativa e funzione amministrativa

La mancata definizione dei LEP non consente una corretta valutazione dell’impatto dell’art. 4, AS 615, il quale stabilisce il trasferimento delle funzioni “con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie” relative alla gestione delle materie a questi connessi.

Oltre a quanto già osservato in premessa relativamente al potenziale aumento dei costi per la gestione dei servizi connessi ai LEP, va rilevato che sono le intese a determinare “le modalità, le procedure e i tempi” per il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie (art. 4, comma 2, AS 615). Poiché dette risorse sono in capo allo Stato e non alle Regioni e, considerato che saranno gli Enti locali a garantire i servizi connessi a quelli fondamentali, è opportuna una riflessione sul ruolo relegato al Governo e agli Enti locali.

A tale proposito il WWF Italia condivide quanto sostenuto dall’ANCI in Conferenza Unificata che, rispetto alla locuzione “sentiti gli Enti locali” (art. 2, AS 615), afferma che “*sarebbe opportuno prevedere il passaggio consultivo non solo nella fase di predisposizione della proposta d’intesa da parte della Regione, ma anche nella fase successiva e finale dell’adozione del testo di intesa definitivo*”, anche indipendentemente dal fatto che il testo -



come richiamato sempre dall'ANCI - possa aver subito o meno modifiche rispetto l'impostazione originaria.

La determinazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie viene stabilita da una "Commissione paritetica Stato-Regione" che deve individuare anche *"le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale"* (art. 5, AS 615). Al di là del formale richiamo al rispetto della legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196/2009) e al principio costituzionale per cui le risorse per l'erogazione dei servizi degli Enti locali derivano dalla tassazione statale, la norma aprirebbe un varco pericoloso alla competenza territoriale del gettito erariale. Infatti, il richiamato art. 119, comma 4, Cost., consente, nella redistribuzione delle entrate, di mantenere un livello di uguaglianza teorica dei servizi erogati. La "compartecipazione al gettito dei servizi erogati" inevitabilmente sottrae risorse rispetto al gettito complessivo che dev'essere poi ripartito alterando dunque i criteri di redistribuzione dello stesso. Appare, dunque, da un lato, inopportuna una simile previsione e, dall'altro, improprio che una simile compartecipazione finanziaria sia determinata caso per caso dalla Commissione paritetica Stato-Regione che si istituisce a valle dell'approvazione dell'intesa sull'autonomia.

Il fatto poi che siano le Regioni, e non più lo Stato, ad attribuire a Comuni, Province e Città Metropolitane le funzioni amministrative oggetto dell'autonomia *"contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie"* sposta l'assetto delle funzioni istituzionali ben più di quanto non dichiarato nel disegno di legge. Questa disposizione, come già osservato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, che ha rilasciato il parere al disegno di legge, non può esistere un parallelismo così schematico tra funzione amministrativa e competenza legislativa. A tal proposito, l'ANCI ha affermato che *"sembra violarsi quanto disposto dall'art. 118 della Costituzione secondo cui la titolarità della funzione amministrativa spetta ai Comuni salvo che sia necessario assicurare l'esercizio unitario da parte di altri livello di governo"*. Infatti, il disegno di legge assegnerebbe *"in ogni caso le funzioni amministrative alle Regioni prevedendo solo in via residuale la facoltà di attribuzione ai Comuni"*.

Le riflessioni fin qui svolte, sul contesto e sui rischi, non possono che indurci ad un approccio prudentemente critico rispetto al disegno di legge oggetto di discussione.

Focus sul disegno di legge AS 62 (Boccia e Altri)

Il disegno di legge AS 62 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario" si compone di soli due articoli. L'art. 1 reca disposizioni in materia di attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., mentre l'art. 2 reca disposizione sul procedimento per la stipulazione delle intese.

In via preliminare può dirsi che le osservazioni a carattere generale espresse in merito al disegno di legge AS 615, possono essere rivolte anche al disegno di legge AS 62 il quale non analizza e tratta, al pari dell'iniziativa governativa, gli scenari possibili conseguenti al



trasferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In particolare, il disegno di legge AS 62 rinvia, per la definizione dei LEP, all'art. 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e prevede che la partecipazione degli enti locali si esaurisca nel 'sentiti gli enti locali'. Si tiene però positivamente conto delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Il finanziamento delle funzioni attribuite a seguito della sottoscrizione di un'intesa è garantito tramite compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale. Il disegno di legge non tratta gli aspetti finanziari che ruotano attorno al trasferimento delle competenze nelle materie ambientali facendo riferimento, nell'ottica del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore di un fondo di perequazione da istituire con la Legge di bilancio per il triennio 2024-2026 con una dotazione iniziale di 50 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2024, alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lettere m) e p), Cost. e non quelle di cui alla lett. s), ovverosia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Circa i termini di decorrenza dell'effettivo trasferimento delle funzioni legislative e amministrative, il disegno di legge AS 62 prevede che il trasferimento delle funzioni concernenti le competenze legislative non correlate all'esercizio di funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento di risorse finanziarie decorra dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa; mentre, il trasferimento delle funzioni concernenti le competenze correlate all'esercizio di funzioni amministrative decorra dalla data di entrata in vigore del decreto di trasferimento delle risorse.

È poi previsto, senza però accennare ai LEP, che lo Stato ha la facoltà, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 119, comma 2, Cost., di stabilire con disposizioni di rango primario, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della regione a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, con contestuale adozione di analoghe misure per le altre regioni a statuto ordinario. Ciò pone lecita una riflessione su cosa potrebbe accadere in uno scenario di stagnazione economica ed elevato indebitamento: si riusciranno a garantire le prestazioni di cui ai LEP?

Rispetto al procedimento per la stipulazione delle intese e il ruolo del Parlamento, è previsto in particolare che, effettuata la sottoscrizione (in fase governativa), interviene la fase parlamentare nella quale si prevede che lo schema preliminare di intesa sia trasmesso entro i successivi sessanta giorni alle Camere per le conseguenti deliberazioni delle rispettive Assemblee, che potranno essere assunte entro centottanta giorni dalla trasmissione dello schema stesso. Le deliberazioni delle Camere sono poi trasmesse al Governo e alla Regione interessata per le rispettive valutazioni, ai fini della definizione dello schema definitivo dell'intesa. Non è stato tipizzato l'atto con cui il Parlamento si esprime sullo schema preliminare di intesa, trattandosi di *interna corporis*, e non sono state previste specifiche modalità procedurali dell'iter parlamentare di discussione del disegno di legge di approvazione dell'intesa. Può dirsi che il sistema sia delineato in modo che, quando il testo del disegno di legge arrivi



alle Camere, queste abbiano già avuto modo di operare un esame attento pronunciandosi sullo schema preliminare di intesa, consentendo così al Governo e alle Regioni, che sottoscrivono l'intesa, di conoscere tempestivamente le indicazioni delle Camere, di cui, si spera, venga valorizzato il ruolo sostanziale.

Focus sul disegno di legge AS 273 (Martella)

Il disegno di legge AS 273 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 166, comma 3 della Costituzione" si compone di sei articoli.

In via preliminare il WWF Italia avanza due osservazioni: neppure questo disegno di legge parlamentare affronta la problematica di una possibile differenza procedurale con cui trattare le materie di legislazione concorrente rispetto a quelle di legislazioni esclusiva, né chiarisce, rispetto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, cosa debba intendersi per livelli essenziali di prestazioni. Va però riconosciuto che questo disegno di legge propone una procedura certamente istituzionalmente più rispettosa del ruolo del Parlamento.

Nello specifico, rimandando per le osservazioni di carattere istituzionale a quanto già detto in relazione al testo proposto dal Governo, si evidenzia quanto segue.

Il principio di sussidiarietà richiamato dall'art. 1 (e richiamato anche dalla proposta del Governo) appare qui più coerentemente espresso perché esplicitamente associato al principio di solidarietà. Il testo sembra recepire in parte la richiesta di un maggiore coinvolgimento avanzata dall'ANCI e dall'UPI in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni. È infatti previsto non solo l'obbligo di acquisire il loro parere sulle intese che le Regioni intendono sottoscrivere con lo Stato, ma anche l'obbligo di tenere conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Aree metropolitane così come definite ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Il richiamo ai LEP è simile a quello della proposta governativa, ma sembrerebbe poter avere un campo di applicazione più ampia: il testo del Governo, infatti, appare più circoscritto pur richiamando correttamente i LEP in relazione alla "materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" esattamente come indicato dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Il disegno di legge AS 273 non chiarisce se e come i LEP debbano e possano applicarsi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema qualora questa competenza dovesse essere considerata nelle proposte d'intese avanzate dalla Regioni. Rispetto ai LEPTA valgono le stesse considerazioni della proposta governativa che non considera in alcun modo l'esistenza (almeno solo teorica) dei LEPTA e che comunque il WWF Italia ritiene oggi insufficienti, soprattutto in relazione alla tutela della biodiversità. Il richiamo al fatto che l'attribuzione di competenze alle Regioni possa avvenire solo dopo che i LEP siano definiti è del tutto simile a quanto espresso dal Governo che, com'è noto, ha istituito un apposito Comitato per altro esplicitamente richiamato dal disegno di legge AS 273.

L'articolo stabilisce poi che il finanziamento per le funzioni attribuite a seguito dell'intesa avvenga in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale. Il passaggio è estremamente delicato e certamente problematico. In pratica questo significa trattenere un gettito fiscale quanto meno equivalente ai costi dei servizi che le Regioni



gestiranno in autonomia a seguito delle intese. Ne consegue che se il gettito è equivalente ai costi delle prestazioni, è difficile che queste possano migliorare e quindi la richiesta di autonomia non avrebbe senso, se non con rivendicazione politica fine a se stessa. Come riportato anche da alcuni economisti vi sarebbe un danno dovuto alla perdita delle economie di scala, una diminuzione dell'ammontare complessivo di risorse per lo Stato, nonché una più generale perdita di efficacia ed efficienza delle politiche economiche nazionali considerato che mancherebbe un sistema di monitoraggio e coordinamento statale.

Il comma 1, art. 2, AS 273, stabilisce in modo più formale la partecipazione delle autonomie locali. Il testo del Governo prevede un generico "sentiti gli Enti locali" sull'atto deliberativo della Regione con cui s'intende avviare il procedimento con lo Stato, il testo del disegno di legge 273 è più specifico e investe direttamente il Consiglio delle Autonomie Locali, di cui all'art. 123, comma 4, Cost. Anche in questo disegno di legge il parere degli Enti locali rimane meramente consultivo, ma il testo prevede che questo sia trasmesso al Governo unitamente alla delibera della Regione richiedente. Il comma 3, art. 2, dispone come lo schema di intesa debba essere sottoposto, non solo ad una nuova approvazione della Regione proponente, ma anche ad un nuovo parere del Consiglio delle Autonomie locali quando modificato sulla base delle determinazioni assunte dalle Camere come previsto dal successivo art. 3.

All'art. 3, nella definizione dei vari passaggi dello schema d'intesa, da preliminare a definitiva, a differenza della proposta governativa, i termini indicati in modo prescrittivo non fanno decadere l'obbligatorietà dei pareri richiesti consentendo all'intesa di andare avanti indipendentemente da questi.

In particolare con il combinato disposto dei commi 2 e 3 si stabilisce che sullo schema sottoposto alla Commissione Parlamentare per le Questioni regionali si esprima il parere entro 30 giorni sentite le altre Commissioni competenti, ma tale parere, ovviamente previa deliberazione parlamentare, deve essere necessariamente trasmesso al Governo per la definizione dello schema definitivo di intesa che viene poi sottoposto al Consiglio dei Ministri. Il testo del Governo consente "comunque" allo stesso di procedere una volta decorso il termine di 60 giorni.

Si ritiene sia importante la disposizione che obbliga il Governo a disporre una relazione al Parlamento qualora il testo dell'intesa su cui intenda procedere non recepisca le osservazioni delle Commissioni parlamentari. L'obbligatorietà di motivazioni "dettagliate" per il mancato recepimento delle osservazioni parlamentari (comma 3) non solo è rispettoso del ruolo del Parlamento, ma anche funzionale all'iter complessivo dal momento che poi è il Parlamento che deve approvare per legge la ratifica dell'intesa.

Rispetto all'art. 4, AS 273, sarebbe importante comprendere meglio quali siano le intese che non necessitano della definizione dei LEP. L'articolo, infatti, non avrebbe senso solo perché ribadisce quanto già previsto dall'art. 1 (propedeuticità necessaria ed obbligatoria dei LEP ai fini delle intese), va quindi letto per quanto in modo indiretto. Da qui la necessità di chiarire meglio la disposizione dell'articolo.

L'art. 5, AS 273, tratta le problematiche delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie a far sì che, a seguito del trasferimento delle competenze, i servizi siano comunque



garantiti. Anche in questo caso il disegno di legge AS 273 presenta le stesse contraddittorietà della proposta del Governo: si richiama il rispetto del principio di equilibrio dei bilanci pubblici, la tendenziale neutralità finanziaria, ma poi si lasciano varchi per attingere più risorse da una gestione del gettito fiscale diversa da quella attuale senza dare risposte credibili - economicamente sostenibili - su come questo non provochi conseguenze sulla fornitura di altri servizi ovvero su altre Regioni.

L'articolo punta alla definizione di "fabbisogni standard" tramite una Commissione tecnica ed è la fissazione di questi che stabilisce il fabbisogno finanziario necessario per l'esercizio delle funzioni oggetto dell'intesa. Il riconoscimento di un anno di transizione in attesa della definizione dei "fabbisogni standard" (anno nel quale le risorse attribuite alla Regione sono quelle della spesa già sostenuta dallo Stato), non è chiaro però a cosa debba portare.

Nel caso delle Regioni in cui il livello dei servizi è alto o comunque buono, il "fabbisogno standard" rischia di essere più basso di quanto non venga già oggi riconosciuto. In questo caso ci si può chiedere se così si proceda ad una detrazione del contributo fiscale (ipotesi evidentemente solo teorica). S'intende dunque che fissato il "fabbisogno standard" più basso rispetto all'attuale spesa, per mantenere il contributo la Regione interessata deve ulteriormente migliorare i propri servizi già di livello adeguato? Ipotesi questa praticabile, ma che comporterebbe che allora l'oggetto delle intese non è l'autonomia in quanto tale rispetto ad un determinato ambito, ma il miglioramento delle prestazioni in ragione di una valutazione complessa tra efficienza ed efficacia della spesa in relazione al gettito fiscale riconosciuto.

Nel caso di Regioni in cui il livello dei servizi è inadeguato, la riflessione è ancor più drammatica. Abbiamo infatti significativa evidenza di come in molte Regioni l'inefficienza dei servizi non sia dovuto alla carenza finanziaria, ma alla cattiva - se non pessima - gestione delle risorse già a disposizione. In questo caso la definizione dei "fabbisogni standard" non aiuta in alcun modo a migliorare l'efficienza dei servizi perché le problematiche strutturali e organizzative, ma anche di rispetto della legalità, sono tali a prescindere da ogni valutazione ottimale dei fabbisogni finanziari.

Rispetto all'art. 6, che insiste sul concetto di "fabbisogno standard" introducendo alcune modalità di verifica e monitoraggio, può dirsi che si tratti di indicazioni condivisibili, ferme restando le perplessità e le osservazioni già espresse.

I nuovi articoli 9 e 41 della Costituzione: qualche riflessione conclusiva

La modifica costituzionale dell'art. 9 pone una domanda: la tutela dell'ambiente e della biodiversità, passando da valore costituzionale a principio fondamentale della Costituzione, mantiene la stessa possibilità di essere trasferita, quale competenza alle Regioni, nelle stesse modalità ipotizzate e discusse prima della modifica intervenuta nel 2022?

Domanda questa che ne presuppone necessariamente un'altra di carattere più generale: la procedura per riconoscere alle Regioni ambiti di autonomia ai sensi dell'art. 116 Cost., può essere la stessa sia che si tratti di materie di legislazione concorrente che di giustizia di pace, istruzione, ambiente, ecosistema e beni culturali che sono materie e che pur sempre rientrano



nelle competenze legislative esclusive dello Stato? Si potrebbe ipotizzare per esse una legge rinforzata?

La risposta non può che prendere le mosse da alcuni pronunciamenti della Corte costituzionale.

Sin dagli anni '80 la Corte costituzionale ha definito l'ambiente come "un elemento determinativo della qualità della vita", un valore "primario ed assoluto", nonché un "bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza" per altro "non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi". Va poi ricordato che con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'ambiente esce da una visione meramente antropocentrica introducendo a fianco della tutela dell'ambiente anche la tutela dell'ecosistema che non può essere considerato a solo beneficio dell'umano: come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 12/2009, nella formulazione dell'art. 117 Cost. con il termine ambiente "*si vuole soprattutto fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani*" mentre con il termine ecosistema s'intende "*ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé*". Secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale, dunque, la protezione della natura attiene all'insieme delle relazioni che riguardano un ecosistema. Nella piena consapevolezza di quanto queste siano connesse anche alla qualità della vita dell'uomo (si pensi ai cosiddetti servizi ecosistemici), volendo riflettere sulla tutela dell'ecosistema in quanto tale in relazione ad una possibile devoluzione di competenze dallo Stato alle Regioni, bisogna stabilire qual è il grado di tutela che dev'essere comunque garantito.

A titolo esemplificativo, si possono prendere in considerazione i già richiamati pronunciamenti su alcune disposizioni della Regione Piemonte in merito all'attività venatoria, da sempre strettamente connessa a quella della tutela della fauna selvatica e quindi della biodiversità: la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni regionali che consentivano l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia, ritenendo che il livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che lo Stato deve assicurare è "adeguato e non riducibile", restando salva la potestà delle Regioni di prescrivere nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (cfr. sentenze n. 61/2009, n. 193/2010 e n. 136/2014).

Una prima immediata considerazione ci porta dunque a ritenere che, in relazione all'ambiente e alla biodiversità, le intese con le Regioni inerenti tali materie devono garantire ben oltre i livelli essenziali di prestazioni perché questi, riconducibili nel concetto "minimo" di tutela, non sono sufficienti a dare un livello di garanzia "adeguato e non riducibile" come opportunamente indicato dalla Corte Costituzionale. Per poter valutare dunque qual è il grado di tutela che viene garantito è poi impossibile assumere i termini "ambiente" o "ecosistema" nella loro generalità. Ancora una volta viene in aiuto la Corte Costituzionale che da tempo ha asserito che "*l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano a escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico configurabile come 'tutela ambientale', giacché al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (...). 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 possono essere regionali spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenza n. 407/2002).

Si può dunque ritenere che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non può essere oggetto di un generale trasferimento di competenze da parte dello Stato e che invece possono essere trasferiti ambiti tematici inerenti alla tutela ambientale purché le Regioni, tramite le relative intese, garantiscano un livello di tutela "adeguato e non riducibile" rispetto alla disciplina uniforme dell'intero territorio nazionale posta dallo Stato, nel rispetto degli obblighi assunti in sede internazionale.

Va inoltre considerato che con la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, è stato modificato anche l'art. 41 Cost. che, com'è noto, è posto nella Parte I della Carta costituzionale, quella dei "Diritti e doveri dei cittadini", più specificatamente nel Titolo III relativo ai "Rapporti economici". La modifica introdotta sancisce che l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno alla salute, all'ambiente (oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, com'era già disposto). In caso di devoluzione di competenze, la tutela ambientale dev'essere dunque essere considerata anche in relazione a questo e non solo per la correlazione che si può avere con la vita e la qualità della vita dei residenti in una determinata Regione, quanto anche rispetto a quel valore della conservazione (che poi è l'obiettivo della tutela) in relazione alle generazioni future il cui interesse è esplicitamente richiamato dall'art. 9 Cost. In definitiva, le Regioni, che tramite intesa dovessero assumere ambiti di ulteriori forme di autonomia nella tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, devono garantire una tutela anche "prospettica", una tutela cioè dove i beni naturali sono garantiti nella loro capacità di rigenerarsi in maniera adeguata al mantenimento dei servizi ecosistemici che sono a vantaggio dell'uomo e non solo.

Il regionalismo necessita di essere costruito attorno ai principi di responsabilità, interdipendenza, solidarietà e sussidiarietà, all'interno di un sistema di controlli e garanzie in capo allo Stato centrale a tutela dell'unitarietà. Questo anche per garantire alla protezione dell'ambiente il "valore di diritto fondamentale della persona e di interesse fondamentale della collettività" come più volte ribadito dalla Corte costituzionale e rafforzato dalla modifica costituzionale del febbraio 2022.