
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 giugno 2022 Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni
---	---	---

**LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2022:
L'INTRODUZIONE DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE TRA I PRINCIPI GENERALI DELLA
COSTITUZIONE E I POSSIBILI RISVOLTÌ LEGISLATIVA DELLE REGIONI**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

INTRODUZIONE

La presente relazione prende spunto dalla approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2022, con la quale il Parlamento ha recentemente aggiornato il testo di alcuni articoli della Parte Prima della Costituzione, inserendovi una serie di riferimenti alla materia ambientale.

La legge costituzionale appena richiamata rappresenta il primo vero aggiornamento “in senso ambientalista” della Costituzione italiana dopo la riforma del Titolo V, che per la prima volta aveva introdotto nel testo costituzionale il termine “ambiente”, riferendolo però esclusivamente all'attività legislativa.

Il revisore costituzionale, ad amplissima maggioranza, tanto che non si sono date le condizioni per richiedere la celebrazione del referendum popolare confermativo, ha quindi disposto, con una riforma di carattere sistematico, l'ingresso nel nostro ordinamento costituzionale delle istanze, ormai sempre più diffuse nelle società contemporanee, che sostengono la necessità di una maggiore attenzione alle tematiche relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche e soprattutto da parte del diritto oggettivo.

Le ricadute dell'integrazione apportata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 possono e potranno essere apprezzate su livelli diversi.

Questo contributo intende tuttavia concentrare l'attenzione su uno di essi, i cui contorni possono essere riassunti con il seguente interrogativo: può l'inserimento di un esplicito riferimento alle tematiche ambientali tra i principi fondamentali della Costituzione determinare un impatto anche sull'attività legislativa regionale?


Un interrogativo che, a prima vista, potrebbe apparire retorico o addirittura ridondante, considerato che già dalla riforma del Titolo V del 2001 la tutela dell'ambiente non solo ha fatto il proprio ingresso in Costituzione, ma lo ha fatto “dalla porta principale”, prendendo posto tra le competenze legislative esclusive dello Stato, con evidenti ricadute limitative sull'attività dei legislatori regionali.

In altri termini, potrebbe obiettarsi che l'introduzione tra i principi fondamentali della Costituzione di una tematica già trattata dalla Costituzione stessa in un'altra sede non sia in grado di determinare una vera e propria innovazione, rappresentando al contrario una sorta di riforma-bilancio¹, ossia un riconoscimento espresso di principi già presenti nel testo costituzionale, che, nella loro conformazione e latitudine, erano già stati ampiamente sviluppati a livello giurisprudenziale.

Ciò nonostante, come si cercherà di evidenziare, tale esito non è scontato, sussistendo – per quanto appare prevedibile in questo momento e salva l'evoluzione giurisprudenziale che connoterà l'applicazione delle riforme operate dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 – precisi indici testuali e sistematici che consentono quantomeno di elaborare delle ipotesi, in virtù delle quali sembrerebbe che il paradigma cui il legislatore regionale si è attenuto fino ad oggi nel valutare i propri spazi di competenza in materia di tutela ambientale sia destinato a mutare.

Fuori di metafora, l'obiettivo fondamentale della riflessione che segue consiste nel tentare di comprendere se, alla luce dell'attuale riparto delle competenze legislative in materia di

¹ Come sostenuto, ad esempio, da C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

ambiente, la riproduzione della medesima tematica anche tra i principi fondamentali della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 sia in grado di determinare un restringimento degli spazi di manovra del legislatore regionale.

Scendendo ancor di più nel concreto, si tenterà di verificare se, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022, tra i parametri di legittimità costituzionale da considerare ai fini della verifica degli spazi di manovra del legislatore regionale, continueranno ad operare esclusivamente gli standard minimi di tutela ambientale espressamente imposti dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva ovvero se, a questi ultimi, andranno ad aggiungersi anche i nuovi principi fondamentali di tutela ambientale desumibili dal testo riformulato degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Principi che, in quanto previsti a livello costituzionale, con tutta probabilità non saranno declinati in termini oggettivi dal legislatore statale, ma potranno di volta in volta essere modulati e adattati anche in ragione dell'evoluzione del contesto socio-giuridico, ad esempio, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

A tal fine, nei paragrafi che seguono, dopo una sintetica illustrazione della riforma costituzionale in esame, si è ritenuto opportuno, oltre alla ricostruzione della nozione di ambiente così come concepita dalla dottrina giuridica, fornire anche un breve riepilogo dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sotto il profilo delle competenze legislative, partendo dalle pronunce che hanno preceduto la riforma del Titolo V ed evidenziando il cambio di paradigma dovuto alla riforma stessa.

A conclusione di tale ricognizione, si tenterà quindi di illustrare alcune ipotesi di possibile rimodulazione dei limiti di competenza del legislatore regionale, dovute proprio all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022, con l'indicazione, per quanto possibile, di alcuni casi concreti.

LA LEGGE COSTITUZIONALE 11 FEBBRAIO 2022, N. 1

Con l'approvazione della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), è stata disposta l'integrazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione.


Nello specifico, all'articolo 9 della Costituzione (originariamente dedicato esclusivamente alla promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico) è stato aggiunto un ultimo comma, che recita: «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Alla luce di tale integrazione, l'articolo 9 risulta oggi così formulato:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

All'articolo 41 del testo costituzionale sono state apportate, invece, alcune selettive aggiunte, in forza delle quali si è consolidato il seguente testo:

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Infine, l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 2022 detta specifiche disposizioni in ordine alla competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale con riferimento alla tutela degli animali, stabilendo che *«la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».*

Rispetto alle modifiche introdotte, possono essere svolte cinque sintetiche considerazioni.

In primo luogo, con riguardo all'articolo 9, si registra come il revisore costituzionale abbia esplicitato, anche nella parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali, che tra i compiti della Repubblica rientra anche quello di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.


A decorrere dall'entrata in vigore della riforma costituzionale sembrerebbe quindi non più necessario il ricorso all'interpretazione estensiva del concetto di paesaggio al fine di individuare, tra gli obiettivi fondamentali dell'azione della Repubblica, la tutela dell'ambiente.

In secondo luogo, si osserva che il revisore costituzionale ha scelto di declinare la tematica ambientale utilizzando più espressioni, ciascuna delle quali allude ad un concetto differenziato: all'ambiente in senso stretto (sul cui significato si dirà in seguito) si affiancano infatti la biodiversità e gli ecosistemi, espressioni che trovano la propria definizione, tra l'altro, nella Convenzione ONU sulla diversità biologica, ratificata dal nostro Paese con la legge 14 febbraio 1994, n. 124.

Nello specifico, per biodiversità (o diversità biologica), si intende *«la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi»*, mentre per ecosistema *«un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono una unità funzionale».*

In terzo luogo, si nota che il revisore costituzionale ha ritenuto di specificare che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi può avvenire “anche” al fine di tutelare le generazioni future, con il chiaro obiettivo di legare tali forme di tutela alla salvaguardia dell'ambiente che erediteranno i cittadini del futuro.

La tecnica di intervento, peraltro, è di tipo esemplificativo: l'utilizzo dell'espressione “anche” fa sì che, in realtà, non vi siano particolari limiti alle finalità perseguibili nell'ambito

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

della tutela dell'ambiente, anche se viene specificato che, se si persegue la salvaguardia delle future generazioni, l'attività è da ritenersi costituzionalmente lecita.

In quarto luogo, si evidenzia come – pur intervenendo sulla parte del testo costituzionale che disciplina i principi fondamentali – il revisore costituzionale abbia disposto anche una integrazione destinata ad incidere sui criteri di riparto delle competenze legislative, affidando alla competenza della legge statale «*i modi e le forme di tutela degli animali*».

Sulla natura di tale competenza non sembrano sussistere dubbi: la mancata qualificazione della stessa come “concorrente”, unita alla previsione dell'articolo 3 della legge costituzionale in esame che analizza le ricadute della legge statale sulle competenze delle Regioni a Statuto speciale, lascia intendere che si tratti di una competenza esclusiva.

Infine, con riferimento all'articolo 41 della Costituzione, si evidenzia che, a seguito della riforma costituzionale, tra i vincoli conformativi opponibili al libero esercizio dell'iniziativa economica vi è oggi anche la tutela ambientale.

Tale principio appare destinato ad operare sia in senso negativo (consentendo di vietare determinate attività economiche in grado di arrecare danno all'ambiente), sia in senso positivo-conformativo (consentendo alla legge, da intendersi qui come fonte statale o regionale a seconda delle competenze interessate, di disciplinare i programmi e i controlli opportuni al fine di coordinare e indirizzare l'attività economica a fini ambientali).

Alla luce di queste prime osservazioni, sembrano quindi emergere i primi elementi a sostegno dell'ipotesi secondo cui l'intervento di riforma costituzionale operato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 sia in grado di determinare delle ricadute sia al livello dei principi fondamentali (con tutto quel che ne consegue in materia di azione degli organi della Repubblica), sia a livello legislativo, disciplinando direttamente il sistema di riparto di competenze.

LA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE


Come già in parte anticipato nei paragrafi precedenti, il concetto di ambiente non appartiene al novero dei principi fondamentali presenti fin dall'origine nel testo costituzionale.

La Costituzione del 1948, infatti, non conteneva alcun riferimento esplicito all'ambiente.

Ciò nonostante, che al nostro ordinamento non fosse estranea la necessità di salvaguardia degli ecosistemi è acquisizione risalente, tant'è che diversi sono stati gli sforzi per cercare di ricondurre tale concetto a istituti già noti o comunque già presenti nel testo costituzionale.

Di qui, una feconda discussione dottrinale in merito alla nozione giuridica di ambiente, nonché una cospicua produzione giurisprudenziale che, interpretando estensivamente la nozione di “paesaggio”, ha rinvenuto nell'articolo 9 della Costituzione gli elementi necessari e sufficienti per fondarne la tutela costituzionale.

Il primo effettivo ingresso nella carta costituzionale della nozione di ambiente risale, quindi, alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

Con l'entrata in vigore della riforma, infatti, viene introdotto per la prima volta in modo espresso nel testo costituzionale un riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che viene declinata nella sua dimensione legislativa, mediante individuazione di una materia di potestà legislativa, assegnata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'irradiamento della tutela ambientale nel testo costituzionale viene poi completato con la riforma costituzionale oggetto del presente contributo: come già ampiamente descritto nel paragrafo precedente, infatti, la legge costituzionale n. 1 del 2022 introduce definitivamente, anche nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, il concetto di tutela e salvaguardia dell'integrità ambientale.

Ricostruita per sommi capi l'evoluzione della tutela costituzionale del concetto di ambiente, occorre ora soffermarsi sul significato giuridico di tale categoria.

La nozione è stata (ed è tutt'oggi) oggetto di dibattito, considerata la sua poliedricità, dovuta al fatto che la stessa si declina anche in ambiti estranei a quello giuridico.

Inoltre, con particolare riferimento all'ambito giuridico, si innesta una ulteriore difficoltà, che riguarda la delimitazione netta della fattispecie, correndosi il rischio, da un lato, di risultare troppo vaghi e, dall'altro, di individuare delle serie fenomeniche eccessivamente ristrette e limitate.

Il dibattito classico può comunque essere riassunto evidenziando le posizioni di due studiosi, che hanno tentato di dare un contributo alla elaborazione della nozione giuridica di ambiente².


Per Massimo Severo Giannini, il significato giuridico di ambiente può essere suddiviso in tre definizioni: 1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa urbanistica.

Una concezione, quella di Giannini, che tende quindi a parcellizzare il significato di "ambiente", individuandone di volta in volta il significato a seconda dell'ambito normativo in cui lo stesso si declina. In questo senso, è quindi il legislatore – e le istanze che sono alla base della sua attività – a definire il concetto di ambiente.

Al contrario, per Amedeo Postiglione, il concetto di ambiente non può che essere considerato unitario, finendo per coincidere con una sorta di diritto della personalità, preesistente rispetto alle fonti del diritto e consistente in una pretesa alla salubrità dell'ambiente stesso.

Rispetto alla concezione tripartita, questa prende le mosse dall'unicità del concetto di ambiente e lo riconduce ad un interesse individuale: tutelare l'ambiente significa cioè tutelare l'interesse di ogni singolo individuo a vivere in un ecosistema salubre.

² P. Colasante, *Ambiente ed ecosistema*, in *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche* a cura di A. Ferrara, S. Mangiameli e F. Tuzi, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, per quanto riguarda le citazioni delle posizioni degli studiosi.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

Il dibattito dottrinale è stato poi assorbito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, trovandosi a dover concretizzare le diverse posizioni emerse, sembra avere optato per la concezione unitaria.

Si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 641 del 1987, con la quale la Corte ha così concluso: *«L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.*

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente.

L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.


Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli».

Quanto invece al contenuto di tale concetto, si è registrata una vera e propria evoluzione da parte della giurisprudenza costituzionale, la quale ha dapprima qualificato l'ambiente in senso più che altro estetico (tutela, in sostanza, delle bellezze naturali), per poi progressivamente ampliare i propri orizzonti fino a stabilire che la tutela dell'ambiente è, in primo luogo, tutela degli equilibri ambientali, ossia della corretta convivenza tra tutte le specie, animali e vegetali, e il resto dell'ecosistema³.

Ai fini della ricostruzione di tale evoluzione, può citarsi, in primo luogo, la sentenza n. 65 del 1959, per la quale la tutela del paesaggio (concetto al quale si faceva risalire la tutela ambientale fino alla riforma del Titolo V) è *«da comprendersi nella più ampia "protezione delle bellezze naturali"»*.

In secondo luogo, si consideri la sentenza n. 151 del 1986, con la quale la Corte, nell'analizzare la normativa statale oggetto di giudizio, la qualifica come normativa che *«introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale»*, definendola *«aderente al precetto dell'art. 9*

³ R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2022, anche per la ricostruzione e la citazione delle sentenze.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario [...], cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro».

Ancora, una seconda menzione merita la già citata sentenza n. 641 del 1987, con particolare riferimento alla parte in cui la Corte afferma che *«l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».*

Infine, si può citare la sentenza n. 356 del 1994, con la quale la Corte afferma che *«si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione. La protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti».*


Un'evoluzione, quella relativa al concetto di ambiente, che si è dunque progressivamente distaccata da una visione antropocentrica legata esclusivamente alla necessità di tutelare l'aspettativa dell'essere umano a godere di un ambiente esteticamente appagante, per giungere ad una visione che mette al centro il bene ambiente nella sua complessità e che mira non più soltanto a garantire all'uomo la corretta fruizione dei beni ambientali, ma a garantire che tutte le specie possano convivere rispettandosi reciprocamente. Obiettivo, quest'ultimo, che in qualche modo sembra richiamato anche dalle parole utilizzate dal revisore costituzionale del 2022, nella parte in cui non impone alla Repubblica di tutelare soltanto l'ambiente, ma anche la "biodiversità", che diviene quindi un valore in sé, da tutelare a prescindere dal fatto che l'essere umano possa goderne.

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ANTECEDENTI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

Dopo aver individuato i contorni della nozione giuridica di ambiente, è ora il momento di verificare come la disciplina della tutela ambientale si sia evoluta sotto il profilo del riparto delle competenze legislative, con particolare riferimento agli spazi di manovra riconosciuti al legislatore regionale.

Come noto, infatti, la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha determinato un deciso ampliamento delle competenze legislative regionali, ma ha al contempo espressamente accentrato a livello statale le competenze in materia di tutela ambientale, dando così luogo ad interazioni tra fonti legislative, che hanno generato un cospicuo contenzioso costituzionale.

Ai fini di una corretta ricostruzione, appare opportuno partire dal riparto delle competenze costituzionali definito dal testo originario della Carta e dalla giurisprudenza formatasi sulla

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

sua applicazione in riferimento alla competenza legislativa del legislatore regionale in materia ambientale.

L'articolo 117 della Costituzione, nella sua originaria versione, individuava (in parte, implicitamente) tre tipologie di competenze legislative:

- 1) competenza legislativa esclusiva dello Stato, da esercitarsi nella generalità delle materie;
- 2) competenza legislativa concorrente delle Regioni, da esercitarsi nelle materie espressamente previste dallo stesso articolo 117 stesso, nonché da altre norme costituzionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato e senza contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni;
- 3) competenza legislativa delegata alle Regioni, finalizzata all'attuazione delle leggi statali.

La materia dell'ambiente, come già più volte ricordato, non risultava citata in alcuna disposizione costituzionale: né tra i principi generali, né tra le materie di competenza legislativa.


Ciò nonostante, la possibilità di interpretare estensivamente l'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela del paesaggio, unita alla presenza, nell'articolo 117, di alcune materie di competenza concorrente conformate in modo tale da presentare comunque delle interazioni con la tutela ambientale (si pensi, ad esempio, alle seguenti materie: urbanistica; tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste), ha consentito l'elaborazione di una sistemica del riparto delle competenze legislative in materia ambientale, in forza del quale sia al legislatore statale, sia al legislatore regionale è stato consentito di intervenire, seppure a titolo diverso.

In particolare, il legislatore statale risultava competente in ragione dell'attribuzione alla Repubblica dei compiti di tutela del paesaggio, nonché in ragione della mancata individuazione della materia ambientale tra quelle devolute alla competenza concorrente delle Regioni.

Al legislatore regionale veniva invece riconosciuta la possibilità di intervenire lambendo la materia ambientale, nell'esercizio delle proprie competenze concorrenti (ad esempio, in materia di caccia).

Alla luce dell'interazione di competenze appena descritta, iniziano quindi a formarsi i primi indirizzi della giurisprudenza costituzionale relativi alla conformazione della materia ambientale e inizia a prendere corpo la teoria (ancora oggi sostanzialmente dominante) secondo cui la materia "ambiente" non può essere rigidamente circoscritta, dal momento che gli interessi ambientali intersecano anche ambiti che per caratteristiche proprie ricadono in altre materie.

In altri termini, la tutela dell'ambiente non sarebbe qualificabile come una vera e propria materia (ossia un ambito della vita associata da disciplinare), ma andrebbe descritta come una finalità, con la conseguenza che, nel dettare la relativa disciplina, il legislatore statale competente in via esclusiva, dovendo necessariamente agire in ambiti diversificati, potrebbe influire anche su materie ricadenti nella potestà concorrente delle Regioni. Viceversa, anche queste ultime, agendo nelle proprie materie di competenza, potrebbero finire per incidere, o comunque per coinvolgere, anche interessi ambientali.


	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

Si afferma dunque l'indirizzo per cui, ferma restando la competenza statale per gli aspetti che richiedono un coordinamento unitario a livello nazionale, anche le Regioni hanno la possibilità di dettare norme rilevanti per la tutela ambientale nelle materie di propria competenza, sempre nel rispetto degli standard stabiliti dal legislatore statale.

Particolarmente evocativa, al riguardo, è la sentenza n. 54 del 2000, una delle ultime prima della riforma del Titolo V, la quale recita: *«In materia di protezione ambientale e di tutela dagli inquinamenti è riconosciuta una competenza regionale, costituzionalmente garantita, per il collegamento funzionale che la salvaguardia dell'ambiente ha con le materie che, nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione, più direttamente riguardano il territorio ed implicano la preservazione della salubrità delle condizioni del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento [...]. In attuazione di tali attribuzioni sono state progressivamente trasferite alle Regioni funzioni [...]. Sono rimasti, invece, affidati allo Stato compiti di rilievo nazionale, quali la fissazione dei valori limite di emissione di sostanze e agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici recettori, come pure la definizione di criteri e norme tecniche per la disciplina degli scarichi nelle acque del mare [...]. Da tutto ciò risulta che la ripartizione delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione, che concorrono ad assicurare la protezione dell'ambiente dagli inquinamenti, è configurata ammettendo i poteri dell'uno e dell'altra nello stesso settore materiale, distinguendoli tuttavia secondo il loro diverso grado di concretezza [...]. Allo Stato sono riservate competenze di carattere generale: in particolare per la fissazione, nel settore considerato, dei limiti di accettabilità delle emissioni, delle caratteristiche degli impianti di depurazione, dei requisiti di qualità delle acque effluenti da tali impianti. Queste determinazioni per un verso rispondono ad esigenze generali o unitarie, per altro verso sono collegate alla conoscenza tecnica delle caratteristiche inquinanti delle sostanze e delle migliori tecnologie disponibili per eliminarne la nocività. Alla Regione sono attribuite, invece, per i profili che interessano nel presente giudizio, le competenze relative ai procedimenti per le autorizzazioni agli scarichi ed ai relativi provvedimenti che, nel rispetto delle tecnologie per la depurazione e dei limiti di accettabilità previsti in via generale, implicano la valutazione dei molteplici interessi che vengono in gioco nella specificità delle diverse situazioni».*

Pertanto, pur in assenza di una espressa menzione costituzionale, la giurisprudenza della Corte, già prima della riforma del Titolo V, riconoscendo il valore costituzionale della tutela ambientale, ne aveva messo in luce la conformazione di interesse "trasversale", collegato funzionalmente alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, con la conseguenza che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni assumeva i caratteri della sussidiarietà⁴: la legislazione regionale poteva intervenire nelle materie di propria competenza implicanti anche valutazioni relative alla tutela ambientale, salvo il rispetto dei livelli minimi di tutela imposti dallo Stato nella sua funzione di coordinamento nazionale.

⁴ M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2009.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

L'impalcatura risultante dalla combinazione tra la giurisprudenza costituzionale e il testo originario dell'articolo 117 della Costituzione, in forza della quale la tutela dell'ambiente era considerata non come materia di legislazione ma come valore trasversale che interseca diverse materie di competenza legislativa ripartita tra legislatori diversi, viene in parte messa in discussione dalla riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Come ampiamente noto, infatti, la riforma in esame dispone il c.d. rovesciamento del sistema delle competenze legislative, sostituendo alla precedente suddivisione una nuova tripartizione:

- 1) competenza legislativa esclusiva dello Stato, da esercitarsi solo in alcune materie tassativamente indicate dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;
- 2) competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, da esercitarsi in alcune altre materie tassativamente indicate dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione;
- 3) competenza legislativa residuale delle Regioni, da esercitarsi senza l'intermediazione dei principi generali dettati dallo Stato e nel solo rispetto delle norme costituzionali, in tutte le materie non espressamente citate dai commi sopra descritti.

Il motivo della potenziale crisi dell'impalcatura precedente è rappresentato dalla qualificazione in forma espressa della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Di qui, la necessità di verificare se tutte le acquisizioni giurisprudenziali del passato, che avevano invece qualificato la tutela dell'ambiente come valore in grado di intersecare materie diverse e quindi di ammettere anche competenze differenziate, risultassero ancora attuali o meno.


Al riguardo, anticipando in parte le conclusioni, può osservarsi che l'orientamento di fondo sembrerebbe rimasto intatto, potendosi ritenere che, ancora oggi, nonostante la "materializzazione" della tutela dell'ambiente e la sua collocazione nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, al legislatore regionale non sia comunque negata la possibilità di intervenire, nell'esercizio delle proprie competenze, lambendo anche aspetti che riguardano la tutela ambientale.

Tuttavia, due tematiche sono state effettivamente oggetto di evoluzione e confronto, anche all'interno della stessa giurisprudenza costituzionale, dopo la riforma del Titolo V; ed in relazione ad esse appare utile tracciare una seppur sintetica ricostruzione, date le loro interferenze con la disciplina dei limiti di competenza imposti al legislatore regionale.

Si allude, in particolare, alla natura giuridico-costituzionale della tutela dell'ambiente (si tratta di una materia o di un valore?) e alla possibilità per il legislatore regionale di introdurre deroghe alle previsioni previste dal legislatore statale in tale settore.

Quanto alla prima questione, la prima posizione della Corte costituzionale sembra porsi in continuità rispetto alla precedente giurisprudenza.

Con la sentenza n. 407 del 2002, la Corte opta per la definizione dell'ambiente come valore costituzionale, affermando espressamente che «*va [...] precisato che non tutti gli ambiti*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie [...]. In questo senso 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. In particolare, 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 [...].».


Secondo la giurisprudenza costituzionale, quindi, «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. 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».

Una conferma di questo indirizzo si rinviene anche nella sentenza n. 536 del 2002, nella quale si afferma che «la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie [...] per le quali quel valore costituzionale assume rilievo».

L'adesione a tale tesi conferma quindi l'apertura di una ampia serie di spazi in favore della legislazione regionale.

Infatti, quanto più è sfumata la conformazione dell'ambiente come "materia", tanto più si amplia la possibilità per il legislatore regionale di dettare norme nei settori di propria competenza, intersecando gli interessi ambientali.

Tale conclusione si fonda sul seguente ragionamento: se la tutela dell'ambiente non è una materia dai confini predefiniti, appare più difficile impedire al legislatore regionale di legiferare in ambiti ad essa attigui facendo leva sul titolo competenziale. In altri termini, non potendo qualificare la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia, o comunque non conoscendosi a priori i relativi confini, non si può affermare l'inidoneità della legge regionale ad incidere sulla tutela ambientale per il solo fatto che quest'ultima abbia sconfinato in una materia di competenza esclusiva statale. Al contrario, è necessario dimostrare che il legislatore regionale ha disposto in modo difforme rispetto alle finalità di tutela dell'ambiente, che lo Stato ha oggettivato in norme di legge.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

Di qui, la formazione di un indirizzo giurisprudenziale ampliativo della competenza legislativa regionale, in grado di dettare norme che rilevano anche ai fini della tutela ambientale.

A questo primo indirizzo, si è tuttavia aggiunto un secondo filone giurisprudenziale, che ha invece manifestato l'esigenza contraria, ossia quella di "ri-materializzare" la tutela dell'ambiente, al fine di fondare una competenza esclusiva dello Stato dai confini precisi e invalicabili dal legislatore regionale.

Espressione di questo indirizzo è senza dubbio la sentenza n. 378 del 2007, nella parte in cui si afferma che *«occorre, in altri termini, 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. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema". Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto»*.


Dunque, con riferimento alla natura giuridico-costituzionale dell'ambiente, la giurisprudenza costituzionale è sembrata oscillare tra le due concezioni sopra citate: da un lato, la caratterizzazione della tutela dell'ambiente come valore costituzionale, che ammette quindi l'intervento del legislatore regionale e che lo esclude solo se contrastante con le finalità di tutela generale imposte dallo Stato; dall'altro lato, la visione della tutela dell'ambiente come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, in grado di escludere a priori l'intervento del legislatore regionale.

La descrizione delle modalità con le quali la Corte costituzionale ha superato tale oscillazione non può prescindere, però, dall'analisi congiunta anche della seconda questione cui si è accennato nei capoversi precedenti. Occorre cioè preliminarmente chiarire se, ammessa una qualche possibilità di intervento del legislatore regionale in materia di tutela dell'ambiente, in che termini quest'ultimo può derogare rispetto alle disposizioni statali.

Senza la risoluzione di tale questione sarebbe infatti impossibile comprendere le ragioni delle oscillazioni della giurisprudenza precedentemente descritte e si finirebbe, peraltro, per comprendere solo parzialmente le posizioni assunte della giurisprudenza più recente.

La discussione circa la capacità di deroga da parte del legislatore regionale delle disposizioni statali in materia ambientale nasce contemporaneamente al primo filone giurisprudenziale illustrato, in forza del quale la tutela dell'ambiente rappresenta un valore costituzionale, che ammette l'intervento anche del legislatore regionale, nell'esercizio delle proprie competenze. Tale discussione implica, quindi, che al legislatore regionale sia riconosciuto un qualche spazio di intervento in ambito ambientale e che, pertanto, la tutela ambientale sia qualificata più come valore che come materia.

Al riguardo, la Corte costituzionale si è fin dall'origine interrogata sui limiti della competenza del legislatore regionale, ritenendo che, se la tutela dell'ambiente rappresenta

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

un valore e quindi una finalità di carattere generale, le Regioni, nel dettare disposizioni nei settori di propria competenza, non possono imporre norme che abbassano il livello di tutela imposto a livello statale (essendo necessario mantenere uno standard uniforme a livello nazionale), mentre potrebbero legittimamente innalzarlo (non contrastando con il principio di unità nazionale una differenziazione “virtuosa” su base territoriale).

Un esempio di inderogabilità *in peius* dello standard statale è rappresentato dalla sentenza n. 536 del 2002, che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge regionale della Sardegna, che, *«privilegiando un preteso “diritto di caccia” rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente da questa Corte [...], non rispetta il suddetto standard di tutela uniforme [...]»*.


Un esempio di derogabilità *in melius* è invece la sentenza n. 222 del 2003, con la quale la Corte afferma che *«deve osservarsi [...] come questa Corte — a conferma di una giurisprudenza formatasi anteriormente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione — abbia negato che, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost., possa identificarsi la tutela dell'ambiente come una «materia» in senso tecnico, di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. L'ambiente si presenta, in altre parole, come un valore «trasversale», spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»* e che, pertanto, *«in tale ottica — anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema — deve escludersi che tale interferenza implichi un vulnus del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza — stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale — le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi»*.

Il principio della derogabilità *in melius*, da parte del legislatore regionale, degli standard di tutela ambientale disposti dal legislatore statale non è stato tuttavia interpretato come avente carattere assoluto.

È infatti possibile riscontrare, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale favorevole ad una estensione delle competenze regionali, casi in cui, per la complessità degli interessi in gioco, non è stato consentito al legislatore regionale di incidere in alcun modo sulla materia ambientale.

Si tratta, in particolare, dei casi in cui la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non rappresenta l'unico interesse oggetto di intervento, ma solo uno dei diversi ambiti interessati, in relazione ai quali il legislatore statale ha proceduto ad un contemperamento degli interessi in gioco.

In questi casi, poiché lo standard di tutela ambientale individuato dal legislatore statale non ha carattere assoluto, ma deriva dalla combinazione e dal contemperamento con altri

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

interessi, sicché la soluzione adottata è l'unica che consente di ridurre al minimo di sacrificio dei diversi diritti in gioco, non è consentito al legislatore regionale alcun tipo di intervento, risultando preminente l'interesse al mantenimento dello *status quo* a livello nazionale.

In altri termini, se le norme di tutela ambientale imposte dallo Stato sono il frutto di un contemperamento con altri interessi, la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" si riepanda, impedendo al legislatore regionale di modificare quel contemperamento, anche se lo stesso agisce nell'esercizio di una propria competenza legislativa.

Un esempio dell'applicazione di questo principio è rappresentato dalla sentenza n. 331 del 2003, con la quale una serie di interventi regionali, recanti disposizioni più restrittive rispetto a quelle statali in materia ambientale, sono state dichiarate incostituzionali con la seguente motivazione: «*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*».

La completa ricostruzione degli orientamenti, a volte oscillanti, assunti dalla Corte costituzionale in merito all'interazione tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di ambiente, consente quindi di elaborare alcune conclusioni circa la consistenza della suddetta materia e sui suoi confini.


In primo luogo, riprendendo il discorso interrotto alla fine della trattazione della prima questione, deve innanzitutto riconoscersi che i due orientamenti manifestati dalla Corte costituzionale in merito alla natura giuridica della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (valore o materia) sono in realtà complementari rispetto agli orientamenti assunti in merito all'ampiezza dell'attività del legislatore regionale (ammissibilità di deroghe *in melius* o inammissibilità di qualunque deroga).

Sembra infatti potersi ritenere che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sia intesa come valore nei casi in cui si ritiene sussistente uno spazio di intervento del legislatore regionale, che si esprime in termini di inderogabilità *in peius* e di derogabilità *in melius*. In questo senso, la tutela è considerata come finalità, sicché l'attività del legislatore regionale risulta illegittima solo se si pone in contrasto con gli obiettivi statali.

Nei casi in cui, invece, non si ritiene che vi sia spazio di intervento per il legislatore regionale, sembra invece affermarsi una concezione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia, ossia come limite invalicabile a prescindere da parte del legislatore regionale in virtù di una competenza esclusiva statale.

Le due tesi, più che contrapposte, possono per l'appunto ritenersi complementari, in quanto destinate ad essere declinate a seconda dei casi specifici: quando prevale la tutela ambientale, si parlerà di materia; quando la tutela ambientale entra in contemperamento con altri principi, si parlerà di valore.

Anche per questo, l'orientamento più recente della giurisprudenza della Corte costituzionale sembra avviarsi verso una definizione "sintetica" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non più soltanto come valore trasversale o come materia, bensì come "materia trasversale", in relazione alla quale appare esaustiva la definizione fornita con la sentenza n. 198 del 2018: «*Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

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" [...]. 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 [...]. La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo».

Il tutto, con la precisazione che, in caso avvenuto contemperamento, da parte del legislatore statale, degli interessi ambientali con altri interessi di rango costituzionale, dovrà considerarsi precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento, anche migliorativo degli standard di tutela dell'ecosistema, dovendosi salvaguardare l'equilibrio tracciato dal legislatore statale.

Pertanto, per rispondere in modo espresso alle due questioni proposte all'inizio del paragrafo, potrebbe concludersi che – alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – la prima questione (la tutela dell'ambiente è una materia o un valore?) è stata risolta adottando una soluzione intermedia, che declina la tutela ambientale come materia o come valore a seconda della necessità di salvaguardare interessi ambientali di rango nazionale ed unitario ovvero di consentire una differenziazione su base regionale.


Quanto alla seconda questione (è prevista la possibilità per il legislatore regionale di introdurre deroghe alle previsioni statali in materia ambientale?), si potrebbe affermare che ciò è consentito soltanto nei casi in cui la tutela dell'ambiente è considerata come valore e salvo che gli standard ambientali elaborati a livello statale non siano il frutto di un contemperamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti. In tale ultimo caso, infatti, è escluso qualsiasi intervento da parte del legislatore regionale.

I POSSIBILI RISVOLTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2022 SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLE REGIONI

Ricostruiti i tratti fondamentali della riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 e tracciata l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di competenze legislative nel settore ambientale, si ritiene di aver individuato alcuni elementi utili al fine di elaborare delle ipotesi in ordine ai possibili risvolti che la riforma costituzionale citata potrà avere nei confronti dell'attività dei legislatori regionali.

Al riguardo, occorre innanzitutto premettere che il brevissimo lasso di tempo che separa l'entrata in vigore della riforma (9 marzo 2022) e la redazione del presente contributo consente esclusivamente di formulare dei ragionevoli pronostici, sui quali occorrerà tornare in seguito per una verifica di medio periodo.

Avuto riguardo della struttura della riforma costituzionale, che introduce nella Prima Parte della Costituzione un richiamo al principio della tutela ambientale, nonché una delega di funzione legislativa in materia di tutela degli animali, si ritiene che siano almeno due gli

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

ambiti in relazione ai quali potrebbe verificarsi un effetto restrittivo, o comunque conformativo, della potestà legislativa regionale.

In primo luogo, considerato che la legislazione regionale – così come la legislazione statale – è soggetta non soltanto al rispetto del riparto delle competenze legislative costituzionalmente definito ma anche al rispetto delle altre disposizioni costituzionali, tra cui i principi fondamentali, appare evidente che l'aggiunta di un principio generale costituisce una integrazione del parametro costituzionale di riferimento.

In altri termini, la previsione del principio secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (articolo 9, secondo comma, della Costituzione) e del principio in forza del quale l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno all'ambiente (articolo 41, secondo comma, della Costituzione) potrebbe ragionevolmente consentire alla Corte costituzionale di procedere alla verifica della conformità costituzionale delle leggi regionali anche in riferimento a tali nuovi parametri.

Più nello specifico, la previsione di tali principi potrebbe consentire di verificare se la legge regionale sia conforme alle finalità di tutela ambientale a prescindere dall'intermediazione della legge dello Stato, determinando così l'operatività di clausole generali in grado di espandere il sindacato del giudice costituzionale.

Un esempio può aiutare a chiarire i contorni della questione.

Si pensi ad una materia di competenza residuale regionale ad elevata sensibilità ambientale come l'attività venatoria.


Sino ad oggi, il parametro utilizzato per verificare la conformità delle leggi regionali in materia di caccia al dettato costituzionale è stato rappresentato dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la Corte costituzionale, quando chiamata in causa, ha infatti verificato la legittimità costituzionale delle leggi regionali, ponendole a confronto con gli standard di tutela ambientale individuati dallo Stato.

Il confronto in esame ha tuttavia richiesto l'individuazione di un parametro interposto, rappresentato dalla legge statale che di volta in volta fissa gli standard di tutela e che, con riguardo alla caccia, è spesso rappresentata dalla legge n. 157 del 1992, con la conseguenza che l'illegittimità costituzionale della legge regionale può essere dichiarata se quest'ultima risulta in qualche modo contraria alle disposizioni che il legislatore statale ha concretizzato in una fonte primaria.

L'introduzione, invece, di un principio fondamentale inerente alla tutela ambientale potrebbe determinare un'estensione del parametro, in quanto la verifica della conformità della legge regionale a tale principio andrebbe condotta, non più soltanto in ragione degli standard di tutela definiti dalla legge statale, ma anche con riferimento al principio in sé, il cui contenuto non è definito da fonti ulteriori rispetto a quella costituzionale e la cui estensione deriva dall'interpretazione che della suddetta fonte fornisce il giudice delle leggi.

Di qui, l'astratta possibilità che alcune leggi regionali, fino ad oggi non suscettibili di declaratoria di incostituzionalità per mancanza di parametri nella legge statale attuativa

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

della competenza in materia di tutela dell'ambiente, siano invece ritenute in contrasto con la fonte costituzionale per diretta violazione dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione.

In altri termini, non pare irragionevole ipotizzare che la mancanza o le lacune nei parametri interposti riferibili all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, possano essere compensate con l'individuazione di una violazione diretta dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione.

Analoghe conclusioni valgono, poi, con riferimento all'articolo 41, secondo comma, della Costituzione, nel testo riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022.

La fondatezza di tale ipotesi ricostruttiva dovrà indubbiamente essere sottoposta a verifica, anche alla luce degli atteggiamenti che gli attori del processo costituzionale adotteranno (a partire dal Governo in sede di impugnativa in via principale delle leggi regionali, per finire con la Corte costituzionale in sede di giudizio).


Tuttavia, un primo passo nella direzione sopra adombrata sembrerebbe essere stato compiuto dalla giurisprudenza di merito.

Il riferimento è proprio ad una legge regionale della Lombardia, oggetto di recente rimessione alla Corte costituzionale ad opera del TAR Lombardia (Milano), con ordinanza n. 673 del 2022.

Il giudice amministrativo ha infatti disposto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993, nonché dell'art. 10, comma 3, e di conseguenza dell'art. 13, comma 3, lett. a), della stessa legge regionale, ipotizzando delle violazioni in materia di tutela dell'ambiente. La materia interessata è quella venatoria e l'ipotesi è che la legge regionale lombarda violi alcuni principi dettati in tale ambito dalla legge statale.

In particolare, nell'argomentare sulla seconda questione di legittimità costituzionale, il giudice amministrativo afferma: «*Tale conclusione risulta rafforzata a seguito della riforma entrata in vigore in data 9 marzo 2022, che ha introdotto nella Costituzione uno specifico riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali ("[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali": art. 9, terzo comma, Cost., come modificato con Legge costituzionale n. 1 del 2022). La novella costituzionale, quale esplicitazione di principi già desumibili dal dettato costituzionale, come si può ricavare dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza richiamata, non risulta di carattere innovativo, ma appare ricognitiva del valore primario e fondamentale del bene ambiente, secondo una sua concezione unitaria "comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni" (Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 28 maggio 1987).*».

Pertanto, pur costituendo per il momento soltanto una argomentazione ulteriore (il parametro principale violato rimane la norma interposta rappresentata dalla legge n. 157 del 1992) e pur ritenendo il giudice amministrativo che la riforma costituzionale non sia di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Vincenzo Nastasi – Regione Lombardia</p> <p>Legge costituzionale n. 1 del 2022: l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi generali della Costituzione e i possibili risvolti sull'attività legislativa delle Regioni</p>
---	--	--

per sé innovativa, va segnalato che – a pochi giorni dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale – il principio di tutela ambientale è stato utilizzato, dalla giurisprudenza di merito, per sostenere la rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale ed è stato altresì interpretato come comprensivo di un'ampia serie di tutele.

Quanto, invece, al secondo ambito di interesse per la legislazione regionale, l'accento va posto sulle parti del nuovo testo costituzionale che riguardano la competenza legislativa.

Si allude, in particolare, all'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione, in forza del quale «*la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*», nonché al terzo comma dell'articolo 41, a tenore del quale «*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*».

Quanto alla prima disposizione, sembra proprio di trovarsi al cospetto di una norma attributiva di una competenza legislativa esclusiva al Parlamento nazionale, considerata l'espressa precisazione relativa al soggetto che dovrà emanare le norme di tutela in favore degli animali.

Di qui, una serie di possibili conseguenze, che potrebbero riguardare anche leggi regionali già in vigore ed emanate sotto la vigenza del vecchio testo costituzionale, in forza del quale – al di là delle materie di competenza esclusiva statale come la profilassi internazionale e l'ordinamento penale – non risultava impedito alle Regioni di legiferare in materia di tutela degli animali, ad esempio nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute ovvero innalzando i livelli minimi di tutela stabiliti dallo Stato nella materia trasversale, di competenza esclusiva, della tutela dell'ambiente.

Al riguardo, sembra tuttavia ragionevole ipotizzare che le sorti della potestà legislativa regionale in materia dipenderanno in larga parte dall'interpretazione che delle espressioni «*modi e forme di tutela*» e «*animali*» vorrà dare la giurisprudenza costituzionale, nonché dalla possibilità o meno di interpretare tale nuova materia come materia trasversale, suscettibile quindi di essere disciplinata dal legislatore regionale innalzando i livelli di tutela.

Quanto alla seconda disposizione, sembra invece che, in questo caso, il revisore costituzionale abbia tenuto conto della possibile interazione nella materia delle competenze regionali (si pensi al commercio e alle attività produttive), essendosi limitato a prevedere che sia la «*legge*» (senza ulteriori qualificazioni) a determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

In conclusione, nella speranza di aver quantomeno contribuito ad individuare dei possibili spunti di riflessione, si segnala quindi la necessità di sottoporre a monitoraggio l'attività legislativa delle Regioni in materia ambientale, nonché l'eventuale giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022, al fine di verificare se ed in che modo la riforma costituzionale che ha introdotto in Costituzione il principio generale di tutela dell'ambiente abbia determinato delle ricadute sull'estensione della potestà legislativa regionale.