



2024 FASCICOLO II

Massimiliano Mezzanotte

**L'autonomia differenziata in materia ambientale:
confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.**

3 giugno 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Massimiliano Mezzanotte
L'autonomia differenziata in materia ambientale:
confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.*

SOMMARIO: 1. L'autonomia differenziata: nuove questioni o vecchi problemi? – 2. La materia ambientale: profili soggettivi e oggettivi. – 3. Limiti e interessi. – 4. Quali ambiti possono essere attribuiti alle Regioni? – 5. Una potestà primaria “specializzata”? – 6. Più dubbi che certezze.

ABSTRACT: Differentiated autonomy was perhaps the most problematic innovation introduced by the Title V reform. Among the matters that can be the subject of agreement between the State and the Region, there is the environment, a particularly delicate matter, in which, alongside the recognition of greater areas for the Regions, the State must still be guaranteed the possibility of ensuring homogeneity of discipline. From this point of view, compliance with this limit causes serious difficulties for the interpreter, who is forced to identify the type and breadth of competences that can be attributed to the region and that make one reflect on the difficulties in interpreting Article 116 of the Constitution.

1. *L'autonomia differenziata: nuove questioni o vecchi problemi?*

All'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, si osservava che l'art. 116, comma 3, Cost., poneva due ordini di problematiche. Il primo riguardante l'*iter*, molto macchinoso, che forse avrebbe richiesto una modifica per semplificarlo; il secondo attinente al raccordo tra aumento delle competenze e modo di finanziamento¹.

L'osservazione conserva tuttora la sua attualità, come dimostra il d.d.l. recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”² (A.S. n. 615), che necessariamente deve confrontarsi sui due assi portanti dell'*iter* da seguire, oltre che sulle problematiche connesse all'individuazione dei cc.dd. LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Problemi non di poco conto che rischiano di far naufragare, ancora una volta, questo ennesimo tentativo di dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost.

* contributo sottoposto a referaggio

Massimiliano Mezzanotte è Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Teramo.

¹ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 144; tali problematiche sono peraltro emerse già nei primi tentativi di accordo del febbraio 2018. Su tali aspetti, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, in particolare, 114 ss. e 137 ss.

² A riguardo, G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in [Italian Papers on Federalism](#), 3/2023, 39 ss., e A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, sempre in [Italian Papers on Federalism](#), 3/2023, 74 ss.



Ciò che non viene però delineato è l'ambito materiale dell'intervento che potrà essere oggetto dell'intesa tra Stato e Regione. In particolare, le ulteriori forme di autonomia possono interessare sia tutte le materie di potestà concorrente (117, comma 3, Cost.), sia alcune materie di potestà esclusiva, come l'organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), le norme generali sull'istruzione (lett. n)) e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s)). Non si tratta di ambiti limitati; com'è stato osservato, «non è poco, anzi è quasi tutto, sia detto forte e chiaro»³.

Il settore che va posto sotto la lente d'ingrandimento è proprio quest'ultimo, dal momento che la materia ambientale ha avuto un chiaro riconoscimento con la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*"⁴.

È da chiedersi allora se la modifica all'art. 9 Cost., pur se criticata in vario modo e sotto differenti angolature⁵, possa aver influito anche sull'art. 116 Cost., o se la materia ambientale possa ancora essere considerata "negoziabile" e con quale estensione in sede di intesa tra Stato e Regioni. L'attenzione va in sostanza posta sotto l'aspetto dimensionale, posto che gli ambiti di azione potrebbero essere non identici in tutti i settori oggetto di autonomia differenziata.. *La materia ambientale: profili soggettivi e oggettivi*.

L'art. 9 della Costituzione, com'è noto, afferma in modo chiaro che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". La modifica ha suscitato una serie di critiche, in quanto ritenuta sostanzialmente inutile e ripetitiva di quanto già tutelato nel nostro ordinamento, esplicitamente nell'art. 117, comma 2, Cost., e implicitamente «attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio "in combinato disposto" con l'art. 32 sulla tutela della salute»⁶. D'altronde, la Corte, già prima della riforma, ne aveva data una descrizione ben precisa, in termini di ambito e di contenuto⁷. Emblematica è la [sentenza n. 407 del 2002](#), in cui la Consulta aveva sottolineato due elementi fondamentali, utili in chiave ricostruttiva dell'estensione della tutela. *In primis*, richiamando la sua giurisprudenza, ha sottolineato che

³ G. TESAURO, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line](#), numero speciale 2/2019, 61.

⁴ Per un'analisi dell'ambiente in Costituzione, A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. cost.*, 2/2021, 301 ss. Molteplici sono gli studi sulla riforma costituzionale; tra i tanti, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 3, 2021, 285 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in [federalismi.it](#), n. 13/2022, 187 ss.

⁵ Luci e ombre della riforma costituzionale sono evidenziate da M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in [Istituzioni del federalismo](#), 4/2022, 797 ss.

⁶ T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, paper – 23 gennaio 2021, in [federalismi.it](#); nello stesso senso, G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, paper – 1° luglio 2021, in [federalismi.it](#). Altri ritengono invece la modifica, comunque, di rilievo in quanto introduce l'ambiente all'interno dei principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione; in tal senso, S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in [federalismi.it](#), n. 13/2023, 16 ss.

⁷ Sull'evoluzione giurisprudenziale del concetto di ambiente, con particolare riferimento ai rapporti tra Stato e regioni, G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in [Istituzioni del federalismo](#), 4/2022, 875 ss.



l'ambiente è una materia trasversale, non circoscritta o delimitata, dal momento che “essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. Poi ha evidenziato anche il profilo soggettivo, inerente la spettanza della competenza. Dal momento che l'ambiente si configura come un valore costituzionalmente protetto⁸ che taglia in orizzontale un ambito molto vasto, in esso 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”. Tale elemento si ricava in particolare dai lavori preparatori, sulla base dei quali “emerge 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”.

2. La materia ambientale: profili soggettivi e oggettivi

I confini dettati dalla Corte permettono di individuare sia il profilo soggettivo che quello oggettivo della materia ambientale.

Sotto il primo aspetto, il riferimento alla “Repubblica”, contenuto nell'art. 9, è da intendersi nel senso indicato dall'art. 114 Cost., ossia a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Quindi una tutela non attribuita in via esclusiva, ma secondo una logica *multivel*.

Questo primo dato porta ovviamente a comprendere come l'assegnazione a un unico ente appare quantomeno sospetta, poiché il disegno costituzionale delinea un quadro differente e più aderente a una *governance* multilivello caratterizzata da una logica territoriale.

Questa ricostruzione impatta ovviamente sul sistema di ripartizione delle competenze sotto due profili. Da un lato, infatti, non permette di assegnare in via esclusiva a un solo livello territoriale la competenza ambientale, dal momento che un tale *modus procedendi* si porrebbe in contrasto con l'idea che la Costituzione configura in questo ambito.

Dall'altro, sembrerebbe che nelle relazioni tra i vari livelli possa operare il principio di leale cooperazione. Ciò appare di contro alquanto complicato poiché la materia non permette l'individuazione (ed è questo il profilo oggettivo) di un ambito di competenza di spettanza di ogni entità costituiva la Repubblica, secondo la logica degli interessi che vengono di volta in volta tutelati. Tuttavia, la *ratio* unitaria che pervade l'ambito necessariamente induce a un accentramento, anche delle sole scelte fondamentali, in termini di competenza per quanto attiene la tutela dell'ambiente.

Sotto il profilo soggettivo, invece, non è possibile individuare delle vere e proprie camere stagne ma, di contro, dei livelli fluidi, come peraltro insegna la Corte allorquando nella [sentenza n. 303 del 2003](#) ha considerato il principio di sussidiarietà come strumento anche per rileggere le competenze sia amministrative che legislative secondo una logica degli interessi da tutelare⁹. Con la precisazione, però,

⁸ Sulla concezione dell'ambiente come valore che opera trasversalmente, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, fascicolo 4, luglio-agosto 2017, 675-676.

⁹ Ritieni non applicabile tale principio al quadro delineato in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che la legge di approvazione dell'intesa va considerata come riconoscimento che per alcune materie «non si presentino esigenze di carattere unitario tali da attivare il meccanismo ascensionale della sussidiarietà»,



che la deroga, anche se disposta in via autonoma dalla Regione, è consentita solo se è *in melius*; ciò sarebbe possibile poiché l'ambiente non è un semplice valore ma una competenza finalistica che non inibisce l'intervento legislativo regionale in un'ottica di innalzamento del livello di tutela¹⁰.

Tale elemento di dinamicità permane anche a seguito dell'irrigidimento della logica degli interessi codificata dell'art. 9 Cost., dal momento che esso ha stabilito la concorrenza di più soggetti nella tutela ambientale ma non ha permesso di derogare l'attribuzione della materia ambientale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. ad altri soggetti e, tantomeno, alla Regione sulla base dell'art. 116, comma 3, Cost. In quest'ambito competenziale si richiede una valutazione specifica e analitica basata sulla ricerca di interessi meritevoli di garanzia che, nel caso dell'ambiente, non possono trovare adeguata tutela ad un determinato livello territoriale.

E' questo il caso della materia dei rifiuti, ad esempio, in cui la Corte ha avuto sempre una posizione inflessibile. Nella sentenza [n. 50 del 2023](#), nel ribadire un orientamento ormai cristallizzato, in base al quale "la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze [n. 191 del 2022](#), [n. 227 del 2020](#), [n. 289](#), [n. 231](#), [n. 142](#), [n. 129](#) e [n. 28 del 2019](#), [n. 215](#) e [n. 151 del 2018](#))", ha nel contempo evidenziato che, nonostante i rilievi della Regione resistente che la normativa avrebbe introdotto "una disciplina più rigorosa in relazione alla tutela dell'ambiente", spetta allo Stato "nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» anche, e in modo specifico, la disciplina della bonifica dei siti contaminati (sentenze [n. 251 del 2021](#), [n. 126 del 2018](#), [n. 247 del 2009](#) e [n. 214 del 2008](#)), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sentenza [n. 247 del 2009](#)) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente» (sentenza n. [214 del 2008](#))".

Quindi la materia ambientale, oltre ad essere trasversale, permette di riconoscere esclusivamente allo Stato il compito di effettuare le scelte fondamentali.

Alla base di tale impostazione vi è, ancora una volta, la logica degli interessi che, in ambito ambientale, non possono che far capo principalmente allo Stato, salvo la possibilità di assegnare alle Regioni e agli enti locali livelli adeguati di tutela. Tale profilo è rimarcato nella decisione [n. 160 del 2023](#), in cui la Corte sottolinea che "la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza [n. 189 del 2021](#) e, ivi richiamate, sentenze [n. 246 del 2017](#) e [n. 641 del 1987](#)), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale» (ancora sentenza [n. 189 del 2021](#))".

Il valore unitario del bene permette allora di comprendere come la tutela non possa essere in ogni caso ceduta agli altri soggetti indicati nell'art. 114 Cost., se non sulla base di scelte unitarie e fondate sull'attenta valutazione degli interessi¹¹.

E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in [Italian Papers on Federalism](#), n. 2/2019, 10.

¹⁰ A. D'ATENA, [Tutela ambientale e autonomia differenziata](#), in questa [Rivista 2024/I](#), 57 ss.

¹¹ Osserva P. BILANCIA, *Lo stato attuale del regionalismo tra scarse prospettive di autonomia differenziata e*



3. Limiti e interessi

Resta da capire quali ambiti possono allora essere attribuiti alle Regioni.

Sul punto la normativa esistente delinea ovviamente un sistema multilivello, in cui tutti i soggetti previsti dall'art. 9 Cost. possono trovare una loro precisa collocazione.

Questo fondamento trova la sua specifica giustificazione sul rilievo che gli interessi sottostanti, che rappresentano nell'ambito delle competenze regionali lo strumento di allocazione delle stesse, conducono a ritenere che le scelte ambientali non possano essere contenute entro i limiti regionali, sia in termini di disciplina (e di accordo tra le parti), sia per garantire la parità di trattamento tra le varie aree, in ragione della maggior efficacia delle scelte provenienti dal centro¹². In quest'ottica, qualsiasi allocazione "differenziata" dall'attuale modello previsto in Costituzione, troverebbe comunque un confine anche nell'art. 9 Cost.¹³, che non può che rappresentare il riferimento da cui dedurre il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, che in ambito ambientale va necessariamente garantito al fine di individuare quel livello di tutela invalicabile. Resta allora sullo sfondo la necessità di individuare come può concretamente essere articolata la specializzazione regionale, in ragione del quadro delineato e degli ambiti competenziali, sia in termini oggettivi che soggettivi, che l'art. 9 Cost. porta ad individuare.

4. Quali ambiti possono essere attribuiti alle Regioni?

Al fine di dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost., diviene fondamentale individuare in concreto gli ambiti entro cui la Regione potrà esercitare i suoi poteri legislativi frutto delle maggiori competenze derivanti dall'autonomia differenziata¹⁴ e ciò anche al fine di non degradare l'intervento legislativo regionale a una sorta di rediviva potestà attuativa-integrativa.

potenziamento della leale collaborazione, in Scritti in onore di Franco Pizzetti, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi, vol. I, Napoli, 2020, che «il conferimento al livello decentrato di competenze rilevanti in materia ambientale appare, in altri termini, coerente con le esigenze costituzionalmente imposte di tutela dell'ambiente solo nella misura in cui esso non si traduca in un'abdicazione delle relative funzioni, e dunque nel caso in cui rimanga in capo allo Stato un potere forte di coordinamento e armonizzazione delle azioni decentrate per la protezione ambientale (anche in materie che, pur non essendo letteralmente riconducibili a quella dell'ambiente, abbiano su di essa importanti ricadute)».

¹² Questi sono solo alcuni aspetti rilevati da R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2017, 758-759; ciò porta a ritenere quindi che questa materia non può essere interamente devoluta alle Regioni, sulla base dell'art. 116, comma 3, Cost. (su tale ultima affermazione, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in federalismi.it, 6/2019, 13; nello stesso senso, anche M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), fasc. 3/2019, 15).

¹³ Sul tema, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, cit., 16.

¹⁴ Com'è stato rilevato, è fondamentale individuare «la qualificazione delle materie trasferite alle Regioni (nell'ambito della tripartizione offerta dall'art. 117 Cost.) e l'estensione dei poteri residuali di cui rimarrebbe



La dottrina più attenta ha fatto riferimento a una soluzione complessa, in cui accanto al passaggio di livello della materia ambientale (da esclusiva a concorrente¹⁵ o residuale), si potrebbe pensare a soluzioni più articolate, come ad esempio la possibilità di fissare *standard* di tutela più elevati o di adottare una disciplina differente nel rispetto dei principi fondamentali ben individuati¹⁶.

Per altri, il riferimento all'art. 9 Cost. determina una diversa interpretazione della clausola di asimmetria, che non può comportare la totale estromissione dello Stato dalla tutela dell'ambiente; ciò comporta quindi che al massimo alle Regioni potrebbe spettare una competenza concorrente. Questo però determinerebbe un peggioramento della propria condizione attuale, che consente di derogare *in melius* la disciplina statale, secondo la ricostruzione sopra evidenziata¹⁷.

Residuerrebbe allora, in termini di effettiva maggiore autonomia, solo la competenza amministrativa, nel rispetto sempre e comunque dei limiti previsti dal sistema costituzionale¹⁸; anche sotto il profilo procedurale, l'individuazione delle funzioni secondo un «approccio *bottom up*», ossia da parte delle regioni direttamente interessate ad incrementare le funzioni amministrative, sembrerebbe positivo¹⁹. Così facendo, però, l'art. 116 si trasformerebbe in un doppio dell'art. 118 Cost., una sorta di meccanismo alternativo al disposto della norma costituzionale attributiva di funzioni amministrative²⁰.

A ciò va aggiunto che una recente sentenza della Corte costituzionale induce però a riconsiderare l'intera questione. Con la decisione [n. 2 del 2024](#), la Consulta ha infatti sottolineato che la scelta allocativa delle funzioni amministrative nelle materie ex art. 117, comma 2, lett. s) rientra nella potestà esclusiva dello Stato, che può con legge individuare il livello dove attribuire la relativa funzione anche ad enti diversi dai comuni, «tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo». In sostanza, «esigenze di protezione di un bene unitario e di

titolare lo Stato» (L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, 120 ss.).

¹⁵ A riguardo, S. MANGIAMELI, *La differenziazione nel panorama attuale*, in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Ragioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 95 ss.

¹⁶ R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, cit., 761, che aggiungono che nelle intese potrebbero anche essere inserite nuove competenze amministrative con il relativo potere di disciplinare l'organizzazione degli uffici.

¹⁷ A. D'ATENA, [Tutela ambientale e autonomia differenziata](#), cit., 62; il riferimento alle funzioni amministrative dimostra, come è stato osservato, che «il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo i caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, prima comma, Cost.» (E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 3).

¹⁸ Sempre A. D'ATENA, [Tutela ambientale e autonomia differenziata](#), cit., 63.

¹⁹ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 4; sul tema, però, sono stati espressi dubbi per quanto attiene alla possibilità di stipulare intese in materia ambientale senza il coinvolgimento dei governi locali (in tal senso, S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in [federalismi.it](#), n. 19/2019, 3).

²⁰ In tal senso, A. STERPA, *Il buio sentiero verso l'“ulteriore autonomia” regionale: quando si scambiano lucciole per lanterne*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Milano, 2019, 30-32.



valore primario qual è l'ambiente" comportano che le scelte del legislatore statale non possano essere messe in discussione o sovrapposte da valutazioni regionali in termini di assegnazione delle funzioni.

Questa decisione porta a chiedersi quali spazi potrebbero residuare per la Regione in sede di autonomia differenziata relativamente alle funzioni amministrative. Questo perché in ogni caso sarà lo Stato a decidere ampiezza e titolarità, con limitati ambiti di intervento per la Regione. Tale è stato peraltro già fatto con la legge n. 9 ottobre 2023 n. 136²¹, con la quale è stata disciplinata la possibilità di conferire con legge regionale funzioni amministrative agli enti locali in materia di rifiuti. In questo caso, quindi, la normativa si pone nel rispetto di quanto previsto dall'art. 118 Cost., in materia di conferimento di funzioni di spettanza statale.

Il ragionamento fatto per le funzioni legislative va quindi in parallelo anche per le funzioni amministrative. E allora resta da chiedersi quali ambiti residuano per le Regioni intenzionate ad azionare la clausola di asimmetria prevista dall'art. 116, comma 3, Cost. in materia ambientale.

5. Una potestà primaria "specializzata"?

La ricerca di limiti e ambiti competenziali oggetto dell'autonomia differenziata in materia ambientale rischia di trasformarsi in un mero tentativo di individuare criteri e spazi ulteriori da riconoscere in favore delle Regioni, perdendo di vista il necessario bilanciamento da porre in essere sulla base della logica degli interessi. Il rischio concreto è che si trasformi nella ricerca di un qualcosa che difficilmente si riuscirà a individuare, dal momento che le scelte della Costituzione, effettuate con la riforma del Titolo V e rafforzate con la modifica all'art. 9, difficilmente permettono di derogare alla rigida disciplina in materia ambientale.

Si potrebbe allora ipotizzare il riconoscimento di una maggiore autonomia in termini di competenza legislativa, sulla base di una interpretazione della norma che lega ambiti materiali e competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., e nel rispetto di una "maggiore autonomia" riconosciuta ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

Nel caso in cui si volesse ad esempio attribuire una potestà concorrente alle Regioni, la scelta apparirebbe alquanto difficile, sia perché la materia in esame è di natura trasversale, per cui la presenza dello Stato, spesso in modo invasivo anche di ambiti formalmente regionali, è sempre presente; sia perché è apparsa sempre ardua la distinzione tra principi statali e regole regionali, con il rischio concreto di un accrescimento del contenzioso costituzionale, anche in considerazione dei rigidi limiti imposti dalla Corte in materia.

²¹ Recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici", il cui art. 22 prevede che "le Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'articolo 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette".



Parimenti, è stato proposto che la clausola di asimmetria, in ragione della peculiarità della materia ambientale, consentirebbe solo il passaggio di una parte della materia nella potestà residuale della Regione²². Questo, peraltro, aprirebbe la strada a una serie di difficoltà nell'individuare gli effettivi ambiti di pertinenza, soprattutto per la materia ambientale, in cui le problematiche sembrano aumentare in ragione della trasversalità. Si correrebbe il rischio di effettuare un'attribuzione con ritagli, con la conseguenza di procedere a trasferimenti disorganici e fonte di conflittualità.

Una possibile individuazione dell'ambito competenziale in materia ambientale potrebbe essere dato dalla lettura complessiva dell'art. 116 Cost., in cui in cui il primo comma rinvia agli Statuti speciali per l'individuazione di ambiti di autonomia, mentre il comma 3 fa riferimento ad una legge rinforzata dello Stato. In ragione di tale parallelismo, si potrebbe ritenere che l'attribuzione di competenze nel settore ambientale si possa fondare su una logica analoga a quella che anima la potestà primaria delle Regioni speciali, per le quali non esiste una specifica categorizzazione di limiti, frutto per lo più di un corretto ed equilibrato bilanciamento tra autonomia e unità.

Il parallelismo potrebbe fondarsi sul rilievo che l'art. 116 Cost. disciplina sia le Regioni speciali che il regionalismo differenziato per le regioni ordinarie, il che induce a ritenere che l'espressione "forme e condizioni particolare di autonomia" utilizzato nel primo e terzo comma comporti l'assimilazione delle rispettive competenze in termini legislativi.

A ciò va aggiunto che, come ha sottolineato la Corte, la competenza primaria resta in vita negli ambiti in cui l'art. 117 Cost. non attribuisca alle Regioni ordinarie una competenza più favorevole²³; quindi un'attribuzione che interessa settori non sovrapponibili a quelli propri della competenza residuale e che resta ancora disciplinata negli Statuti speciali.

In questi ultimi, il giusto equilibrio tra interessi statali e regionali è stato individuato nella specificazione di alcuni limiti, tra cui il necessario rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle riforme economico-sociali. Essi si concretizzano, sulla base della sentenza [n. 3 del 1956](#), nella salvaguardia dei principi generali dell'ordinamento, da intendersi come "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente"²⁴.

Una tale previsione, che nelle Regioni Speciali è contenuta negli Statuti²⁵, appare ammissibile anche per le regioni specializzate dal momento che, com'è stato correttamente analizzato, il «*tandem*

²² G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 64, secondo il quale «il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, comma, 3 Cost. se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale».

²³ [Corte cost., sentenza 13 febbraio 2003, n. 48](#), nella quale si rileva che «le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per "le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e in proposito cfr. [ordinanza n. 377 del 2002](#), [sentenze nn. 408, 533 e 536 del 2002](#))».

²⁴ [Corte cost., 26 giugno 1956, n. 6](#).

²⁵ Negli Statuti delle Regioni Speciali è prevista la potestà primaria in materie come la tutela del paesaggio (art. 8 St. Trentino Alto-Adige per le province autonome; art. 14 St. Sicilia) o l'urbanistica (art. 8 St. Trentino-Alto



costituito da intesa e legge è stato considerato dall'autore della riforma del 2001 come sostanzialmente equivalente per forza normativa alla legge costituzionale»²⁶, per cui anche sul piano formale la strada sembrerebbe percorribile.

Inoltre, la giurisprudenza sul tema concilia, in ogni caso, i principi dell'ordinamento a salvaguardia di un valore fondamentale com'è la materia ambientale. La Corte costituzionale ha cercato di effettuare un bilanciamento tra competenze statali con le attribuzioni delle Regioni speciali e province autonome, ribadendo in ogni caso la sussistenza dei limiti previsti alla potestà primaria fondata su esigenze di uniformità di disciplina²⁷.

Ha così riconosciuto che la materia del 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, comprensiva sia della tutela del paesaggio che dei beni ambientali e culturali (sent. [n. 51 del 2006](#)²⁸), si impone come vincolo alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, in particolare quelle norme qualificabili come riforme economico-sociale, come ad esempio le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (in tal senso, sent. [n. 160 del 2021](#)²⁹, che ha ritenuto vincolanti anche le disposizioni regolamentari espressioni dei principi enunciati dalla legge) o quelle in materia di tutela delle acque (sent. [n. 229 del 2017](#)).

Nello stesso senso si è espressa la Corte con riguardo al D.P.R. 380 del 2001, che prevede all'art. 1, comma 1, che "Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia". Da tale normativa se ne deduce il limite sia per la competenza legislativa delle regioni ordinarie (come principi fondamentali della materia) che per quella delle regioni speciali (come principi generali)³⁰.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento, è stato precisato che 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

Adige per le province autonome; art. 14 St. Sicilia; art.2 St. Valle d'Aosta; art. 4 Statuti Friuli-Venezia Giulia; art. 3 St. Sardegna) o le acque pubbliche (art. 2 St. Valle d'Aosta; art. 14 St. Sicilia).

²⁶ A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità residuale*, in [Diritti regionali](#), 1/2020, 15

²⁷ Segnala tale profilo, M. ROSINI, *La funzione legislativa delle regioni speciali e il suo "adeguamento automatico" all'art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in [Osservatorio delle fonti](#), fasc. 3/2010, 13.

²⁸ Per un commento su questa decisione, G. DEMURO e M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*, in *le Regioni*, 4/2006, 840 ss.

²⁹ La decisione in particolare richiama come esempi di norme di grande riforma economico-sociale "le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 ([sentenze n. 101 del 2021](#), [n. 172 del 2018](#), [n. 189 del 2016](#) e [n. 238 del 2013](#); nello stesso senso, in relazione alle disposizioni in materia di pianificazione di cui agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c, cod. beni culturali, [sentenze n. 178 del 2018](#), [n. 103 del 2017](#), [n. 210 del 2014](#) e [n. 308 del 2013](#)).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica ([sentenze n. 74 del 2021](#), [n. 189 del 2016](#), [n. 238 del 2013](#), [n. 235 del 2011](#), [n. 101 del 2010](#) e [n. 232 del 2008](#)).

³⁰ In tal senso, S. MANGIAMELI, *Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio*, per gentile concessione dell'Autore.



Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente ([sentenza n. 104 del 2008](#), con rinvio alla [sentenza n. 378 del 2007](#))» ([sentenza n. 67 del 2010](#); nello stesso senso, anche le [sentenze n. 246 e n. 145 del 2013](#))³¹.

Dalla ricostruzione effettuata, sembrerebbe che la specializzazione delle regioni ordinarie potrebbe portare ad attribuire alle stesse una potestà assimilabile a quella delle Regioni speciali, alla luce della ricostruzione giurisprudenziale e normativa in materia ambientale.

6. Più dubbi che certezze.

Quella esaminata è però solo una chiave di lettura della norma che attribuisce una maggiore autonomia in materia ambientale, giustificata da due ordini di ragioni. Da un lato, il rispettivo potere è previsto direttamente da fonti di rango costituzionale, dall'altro la granitica giurisprudenza della Corte porta a ritenere la prevalenza delle scelte statali in materia ambientale, limitando oltremodo qualsiasi forma di autonomia regionale.

Ne risulta quindi, a posteriori, che la scelta fatta dal legislatore costituzionale nel 2001 appare sicuramente molto infelice e fonte di dubbi in termini di possibile attuazione. Sconta cioè un vizio originario, ossia che in sede di scrittura della norma ragioni politiche hanno prevalso su quelle di natura prettamente giuridica³², che avrebbero forse portato a una differente formulazione o, quantomeno, ad una più attenta ponderazione degli interessi in gioco e dei modi di attribuire, alla luce dei principi del titolo V della Costituzione, possibili forme di maggiore autonomia alle Regioni che ne necessitavano. Dall'altro canto, emerge tuttavia una certa compressione dei margini di autonomia che la riforma del Titolo V aveva tentato di imporre, che porta a caricare l'articolo 116 Cost. di aspettative e speranze e a considerarlo come un correttivo di quel *modus agendi* statale ancora accentratore e basato su logiche affermatesi nel periodo *ante* riforma³³.

La ricostruzione effettuata evidenzia l'esistenza di una serie di questioni, che inducono a riflettere sui rischi e sulle difficoltà insite nell'autonomia differenziata. E' stato sottolineato il pericolo riguardante proprio la materia ambientale, dove potrebbero crearsi (ad esempio, nella gestione dei rifiuti) forme di discriminazione nei confronti delle Regioni più svantaggiate³⁴.

Nello stesso tempo però, il tortuoso percorso in atto, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale³⁵, anche in tema di possibile applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. anche alle Regioni

³¹ Sentenza [n. 199 del 2014](#); il principio è stato richiamato anche nella sentenza [n. 212 del 2017](#).

³² Su tale problematiche, S. MANGIAMELI, [L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna](#) (novembre 2017).

³³ Questo dato è stato sottolineato anche per ciò che riguarda le funzioni in materia di beni culturali da M. FIORILLO, *Il governo dei beni culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022, 187 ss.

³⁴ In tal senso, A. CONTI, *Alcune brevi considerazioni sul regionalismo differenziato*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, cit., 217.

³⁵ Sul tema, P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in [Nomos](#), 3/2023.



speciali³⁶, porta ad interrogarsi se forse non sia il caso di procedere secondo una scelta più razionale, prendendo atto che la norma, per come è scritta, appare di difficile attuazione e fa sorgere il dubbio se quella che è apparsa una «nota stonata»³⁷ nella revisione del Titolo V della Costituzione necessiti di una modifica attenta e puntuale, al fine di renderla più conforme, oltre che alle richieste dei tempi e delle persone, anche ai principi che regolano la materia ambientale.

³⁶ L'art. 11, comma 2, del d.d.l. recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", approvato dal Senato il 23 gennaio 2024 e riformulato nel corso dell'esame in prima lettura, stabilisce che "Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". La norma fa sorgere qualche perplessità in merito alla possibilità di utilizzare il procedimento dell'art. 116, comma 3, Cost. anche per le Regioni speciali.

Nel *Dossier* del 27 aprile 2024 riguardate il d.d.l. ora all'esame della Camera ([A.C. 1665](#)), si evidenzia a riguardo dell'art. 11, comma 2, che "l'articolo 116 stabilisce, al primo comma, che le regioni a statuto speciale "dispongono di forme e condizioni speciali di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale" mentre, come già più volte rammentato, il terzo comma afferma che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di legislazione concorrente e con riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali dell'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, "possono essere attribuite ad altre Regioni"" (64); su tale problematica, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, cit., 157 ss.

³⁷ S. MANGIAMELLI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza* (in corso di pubblicazione).