



12 GIUGNO 2024

Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato

di **Davide Antonio Ambroselli**
Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*

di Davide Antonio Ambroselli

Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Lo scritto, definita la posizione della tutela dell'ambiente nel tessuto costituzionale, alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle modifiche costituzionali intercorse, pone un'analisi rispetto ad un tema necessariamente connesso, essendo la materia ambientale tra quelle oggetto di possibile "differenziazione" sulla base dell'articolo 116 della Costituzione. Partendo dalle più recenti riforme costituzionali ad opera dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, rintraccia gli eventuali profili critici della concessione di maggiore autonomia regionale in campo ambientale, tenuto anche conto dei vincoli internazionali ed europei.

Title: Right to the environment and differentiated regionalism

Abstract [En]: The paper, having defined the position of environmental protection in the constitutional fabric, in the light of constitutional jurisprudence and the constitutional amendments that have taken place, poses an analysis with respect to a necessarily connected theme, the environmental matter being among those objects of possible "differentiation" on the basis of Article 116 of the Constitution. Starting from the most recent constitutional reforms implemented by constitutional law n. 1 of 2022, traces any critical profiles of the granting of greater regional autonomy in the environmental field, also taking into account international and European constraints.

Parole chiave: diritto all'ambiente; tutela dell'ambiente; regionalismo differenziato; obblighi internazionali

Keywords: right to the environment; environmental Protection; differentiated regionalism; international obligations

Sommario: 1. Il limite competenziale e la definizione di tutela dell'ambiente. 2. La legge costituzionale n. 1 del 2022 e l'elevazione della tutela dell'ambiente al pari degli altri principi fondamentali. 3. Regionalismo differenziato e ambiente. 4. La disciplina vigente di attuazione dell'articolo 116, comma 3. 5. I pregressi tentativi di regionalismo differenziato. 6. I livelli essenziali delle prestazioni quale perimetro alla concessione di maggiore autonomia. 7. Considerazioni conclusive: regionalismo differenziato e rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela dell'ambiente e della salute che derivano dall'ordinamento internazionale.

1. Il limite competenziale e la definizione di tutela dell'ambiente

Il rovesciamento della materia residuale da statale a regionale, con specifiche attribuzioni legislative in capo alle Regioni, cui si aggiunge un nutrito corpo di materie concorrenti, ha impegnato per molto tempo la Corte costituzionale – e continua a farlo tutt'ora – nel difficile compito di dirimere le controversie insorte tra lo Stato centrale e le Regioni, contrasti che si sono fatti sempre più marcati in particolar modo

* Articolo sottoposto a referaggio.

per le competenze c.d. trasversali¹, ovvero quelle materie che non possono ascrivarsi all'interno di un perimetro competenziale definito, il cui tipico esempio è l'ambiente².

La riforma del titolo V, nonostante avesse avuto il merito di costituzionalizzare la nozione di ambiente, non risolse in via definitiva il tema della sua tutela, fissando la materia ambiente come competenza concorrente, e ponendo non pochi problemi all'interprete nel dirimerne la competenza normativa³.

La distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, in particolare, costituisce il discrimine tra competenza statale e competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente, comportato questioni interpretative una volta che queste vengono calate sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni. Sulla base di ciò, alcune materie hanno un carattere appunto trasversale, non facendo riferimento ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi, incidendo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni⁴.

La complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende molto spesso difficile la riconduzione di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che, in alcuni casi, la Corte stessa ha definito "inestricabile"⁵.

¹ La definizione, più volte ripresa, si deve a G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 5.

² Con la riforma del titolo V, al modello della Costituzione del 1948, in base al quale lo Stato aveva competenza legislativa in tutte le materie, fatta eccezione per alcune, espressamente elencate, in cui la potestà legislativa era riconosciuta alle regioni, previa comunque definizione dei principi fondamentali da parte della legislazione dello Stato, si introduce un nuovo modello che inverte il criterio sino a quel momento utilizzato per individuare gli ambiti della potestà legislativa assegnati allo Stato e alle Regioni, con queste ultime che acquistano la legislazione residuale e con l'inversione delle materie esclusive in capo allo Stato, secondo un modello assimilabile ad uno federale o, appunto, regionale. Cfr., F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno (Cassino, 5 aprile 2019)*, Padova 2019 e, da ultimo, STELIO MANGIAMELLI, *Il regionalismo italiano: tra limiti della politica e prospettive di ripresa: riflessioni dopo la crisi*, Milano 2022.

³ Cfr. sent. 407 del 2002 con la quale la Corte afferma che "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'articolo 117 Cost. 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". Pertanto, la competenza "ambiente" non può essere unicamente statale, dovendo "inestricabilmente" intrecciarsi con "altri interessi e competenze", in particolare delle Regioni. Sul punto, T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. Giur. Amb.* 2022, p. 937 e ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 1149 e ss.; G. M. Salerno ...

⁴ Cfr. sentt. 171 del 2012; n. 235 del 2011; n. 225 del 2009; n. 12 del 2009; n. 345 del 2004; n. 272 del 2004. Con riferimento a tali materie sono stati conati in dottrina, ed utilizzati anche dalla giurisprudenza costituzionale, i termini "materie-funzioni" (cfr. sent. 272 del 2004) o "materie-compito" (cfr. sent. n. 336 del 2005), finanche "materie non materie" (cfr. il "ritenuto in fatto" della sent. n. 228 del 2004), quale è per l'appunto la materia ambiente.

⁵ Cfr. sent. n. 50 del 2005, laddove la Corte ha rilevato che in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, "può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi.". Sul punto, la Corte ha enucleato il "principio di prevalenza" che può applicarsi "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre" (*ex plurimis*, sentt. n. 114 del 2017; n. 44 del 2014; n. 118 del 2013; n. 334 del 2010; n. 334 del 2010; n. 237 del 2009), ed il principio di leale collaborazione "che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni" ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentt. n. 71 del 2018; n. 44 del 2014; n. 234 del 2012; n. 187 del 2012; n. 88 del 2009; n. 50 del 2008; n. 213 del 2006; n. 133 del 2006; n. 231 del 2005; n. 219 del 2005). Per completezza si ricorda come la Corte costituzionale abbia elaborato un

Sulla base del titolo V, la “materia ambiente” viene divisa secondo due profili, funzionalmente connessi, tramite l’articolo 117 Cost. che, al secondo comma, lettera d), riserva allo Stato ogni competenza legislativa esclusiva nel settore della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, ed al terzo comma fa rientrare nelle materie di competenza concorrente la “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, in merito alla quale lo Stato può unicamente determinare “i principi fondamentali della materia”.

La Costituzione, prima degli interventi riformatori, non contemplava la parola “ambiente”; questa farà ingresso nel dibattito costituzionale unicamente in via giurisprudenziale e, successivamente, in seguito alle modifiche costituzionali intercorse⁶. Per tale motivo si è riscontrata la forte difficoltà nel perimetrare una configurazione del diritto alla tutela dell’ambiente di cui la collettività, ed i cittadini singolarmente intesi, possano definirsi titolari. La motivazione va ricercata nel dualismo teorico-dogmatico incentrato sulla contrapposizione tra “bellezze paesaggistiche” e “sviluppo economico”⁷. In tale contesto, l’assenza di una espressa previsione costituzionale in grado di dare piena autonomia al diritto all’ambiente veniva così risolta attraverso una interpretazione della Carta sulla base del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e alla tutela del paesaggio (art. 9 Cost.)⁸.

La giurisprudenza costituzionale, oltre ad una riscrittura in via interpretativa delle norme costituzionali secondo un modello che faccia salve le istanze di unità, indivisibilità e solidarietà che caratterizzano la nostra Carta⁹, avrà il merito di enucleare una nozione stabile di ambiente, nella sua qualificazione di

ulteriore principio che determina attribuzioni di competenze, ovvero il principio di “attrazione in sussidiarietà” enunciato per la prima volta con la sentenza n. 303 del 2003. A partire da tale sentenza, la Corte ha individuato, nel nuovo sistema di riforma del Titolo V, un “elemento di flessibilità” dell’articolo 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, introducendo la possibilità che tali funzioni non siano allocate in modo rigido, con la possibilità di attrazione di tali funzioni a livelli più alti al fine di assicurarne l’esercizio unitario, sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (cfr. sentt. n. 7 del 2016; n. 62 del 2013; n. 76 e 88 del 2009; n. 88 del 2007; n. 248 e 214 del 2006; n. 6 del 2004).

⁶ Le prime pronunce sul tema si rinvengono con la sentenza n. 79 del 1971, con la quale la Corte riconosce l’ambiente “come interesse fondamentale” la cui tutela può legittimare una disciplina che condizioni l’esercizio e ne condizioni l’esercizio. La Corte costituzionale giunge nel 1985, con la sentenza n. 94, a riconoscere espressamente la necessità di bilanciamento tra ambiente e altri interessi costituzionali, segnatamente quelli inerenti allo sviluppo socio-economico. La sua evoluzione è continua e progressiva con la sent. n. 85 del 2013 che rappresenta un passaggio importante sul tema da parte della Corte sul caso Ilva di Taranto: “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”. Al contrario “il punto di equilibrio” va ricercato secondo criteri di “proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”, cfr. par. 9 *cons in diritto*.

È difatti solo con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che arriva a compimento il lungo processo che, attraverso l’evoluzione della nozione di ambiente e di una sempre più sensibile percezione della questione ambientale, si addivene al riconoscimento della nozione di tutela dell’ambiente e della sua giustiziabilità. In precedenza il contenuto del diritto all’ambiente veniva individuato sulla base dell’elemento oggettivo, vale a dire attraverso il riconoscimento di un diritto alla salute individuale, di un diritto all’ambiente salubre, perseguito anche attraverso un diritto al giusto procedimento d’impatto ambientale.

⁷ Cfr. sul punto P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, pp. 86 e ss.

⁸ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del titolo V, cfr. B. CARAVITA, A. MORRONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. Giur. amb.*, 1996, pp. 335 e ss.

⁹ Così A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. spec. 2/2019., p. 30.

“valore costituzionale” e di “materia non materia”¹⁰, superando la nozione di ambiente quale diritto da tutelare *uti singuli*¹¹.

In seguito alla riforma costituzionale che investì tutta la parte seconda della Costituzione, la Corte costituzionale ha precisato, con la sentenza n. 407 del 2002¹², che la tutela dell’ambiente sia più “un valore” che una materia, oppure, più di recente, la Corte si è espressa nel senso di ritenerla una “materia e valore”¹³.

2. La legge costituzionale n. 1 del 2022 e l’elevazione della tutela dell’ambiente al pari degli altri principi fondamentali

Come si è visto, il mutato assetto delle competenze tracciato dalla riforma del Titolo V ha reso necessaria una definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni tali da rendere più articolato il quadro, anche attraverso il richiamo al principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, infatti, l’ambiente come valore costituzionalmente protetto “non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo. Da un lato, dunque, “in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione” e tale disciplina legislativa statale di tutela agisce come “limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”.

Dall’altro lato, la trasversalità della materia ambiente legittima interventi normativi delle Regioni le quali, nell’esercizio delle loro competenze, curino interessi all’ambiente funzionalmente collegati, ancorché si tratti di un esercizio regionale “condizionato”, ossia tenuto a non diminuire la tutela ambientale stabilita dallo Stato¹⁴.

¹⁰ La qualificazione della tutela ambientale tra le c.d. materie-non materie, deriva dalla loro trasversalità, investendo competenze di tutti i livelli di governo, diventando il confine “mobile” attraverso il quale individuare le competenze dello Stato e della Regione. Più di recente si ricorda come si sia affermato un mutamento di prospettiva, spec. con le sentenze nn. 367 e 378 del 2007 con le quali la Corte ha proceduto ad una “rimaterializzazione” dell’ambiente inteso quale oggetto di tutela (o conservazione), affidata alla competenza statale, ed utilizzazione (o fruizione), riconducibile a quella delle Regioni.

¹¹ Corte Cost., sent. nn. 167 del 1987 e 127 del 1990. Cfr., T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova 1998, p. 847. Per una aggiornata ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul tema, si rimanda a G. M. SALERNO, *La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, Fascicolo n. 2 del 2019.

¹² da ultimo, sentt. n. 21 e 191 del 2022.

¹³ *ex multis*, Corte cost., nn. 66 e 69 del 2018.

¹⁴ Dello stesso avviso A. D’ATENA, il quale fa notare come la Costituzione non abbia riservato alla competenza statale un “oggetto” (l’ambiente), ma una finalità (la “tutela dell’ambiente”), e che questa pertanto non possa essere interdetta al legislatore regionale. A. D’ATENA, *Tutela dell’ambiente e autonomia differenziata*, in *Consulta online*, Fascicolo I, 8 gennaio 2024, p. 60.

Pertanto, stante la giurisprudenza costituzionale, la disciplina statale in materia di protezione dell'ambiente costituisce in linea generale un nucleo di garanzie minimali alle quali le Regioni non possono derogare *in pejus*, ma pur sempre variare *in melius* con misure di tutela più restrittive¹⁵.

Con la riforma del Titolo V la parola ambiente entrata nel tessuto costituzionale e, nella formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono però in un'endiadi, in quanto, precisa la Corte¹⁶, “col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”.

La recente modifica costituzionale n. 1 del 2022, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente” è significativa perché per la prima volta si interviene sui principi fondamentali inserendo all'art. 9 Cost. la previsione secondo la quale 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”¹⁷. Come è facile intuire non si tratta di una modifica di poco conto in quanto, con l'introduzione del principio suddetto nella prima parte della Costituzione, il tema non attiene più al riparto di competenze tra Stato centrale e Regioni, quanto all'elevazione della tutela dell'ambiente al pari degli altri principi fondamentali¹⁸.

La “Repubblica”, inoltre, non si identifica con lo Stato, ma, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. L'intervento riformatore ha così sancito nella protezione dell'ambiente un ulteriore limite espresso per l'attività economica privata (art. 41, comma 2), accostando quelli ambientali e quelli sociali tra i fini a cui

¹⁵ L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia-obiettivo” non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto “all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela”. Cfr. sent. Corte cost. n. 74 del 2017.

¹⁶ Sent. n. 12 del 2009.

¹⁷ A. MORRONE, *L'ambiente nella Costituzione. Premesse di un nuovo “contratto sociale”*, in AIDA AMBIENTE, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli 2022, pp. 91 e ss.; G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, 27 giugno 2023, pp. 642 e ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, 2/2022, pp. 1071 e ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, n. 3/2022, pp. 1 e ss.; P. LOGROSCINO, *op. cit.*, pp. 91 e ss.; A. MORRONE, *L'ambiente nella Costituzione*, *op. cit.*, pp. 91 e ss.

¹⁸ Alla riforma dell'articolo 9 si abbina anche la revisione dell'articolo 41 il quale modifica il secondo ed il terzo comma introducendo il riferimento al “danno alla salute” e “al danno all'ambiente” ad integrazione dei limiti che si impongono all'esercizio della libera iniziativa economica privata, la quale “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana”. Il testo prevede, inoltre, che “la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

possono essere indirizzate le attività economiche, attraverso programmi e controlli stabiliti in base alla legge (art. 41, comma 3)¹⁹.

In ragione di ciò, il diritto d'ingresso delle Regioni nella “tutela ambientale” trova uno specifico riferimento costituzionale, superando quella fase che aveva visto la possibilità di competenze legislative delle Regioni unicamente per via della giurisprudenza costituzionale.

3. Regionalismo differenziato e ambiente

Definita la posizione della tutela dell'ambiente nel tessuto costituzionale, alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle modifiche costituzionali intercorse, l'argomento può essere di spunto per una analisi rispetto ad un tema necessariamente connesso, essendo la materia ambientale tra quelle oggetto di possibile “differenziazione” sulla base dell'articolo 116 della Costituzione.

Il regionalismo italiano, nel riconoscere che la Repubblica è “una e indivisibile” e “riconosce e promuove le autonomie”, *ex art. 5 Cost.*, disegna una declinazione in chiave territoriale che rispecchia la visione regionalistica di don Luigi Sturzo e Aldo Moro, chiaramente unitaria e solidale²⁰. Il modello cambia completamente con la riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, che riconosce alle Regioni nuove competenze legislative e nuove “materie”; dall'altro introducendo la possibilità di concedere maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario, secondo la procedura di cui all'articolo 116, comma 3, Cost²¹.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione introduce difatti nel nostro ordinamento quello che viene chiamato “regionalismo differenziato” o “autonomia differenziata”, argomento tornato di grande interesse nel corso della XIX legislatura in seguito al disegno di legge approvato dal Governo il 2 febbraio 2022 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione”²².

¹⁹ Cfr. P. LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 91.

²⁰ Così A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *op. cit.*, p. 29.

²¹ Sulla visione “competitiva” del modello che si potrebbe delineare dall'art. 116, terzo comma, Cost., si vedano le considerazioni di A. PATRONI GRIFFI il quale sottolinea come un modello competitivo, quale è il modello federale-americano, presuppone una “parità di armi” dei “concorrenti”, le Regioni nel nostro caso, come in passato, scontano una “questione meridionale” e squilibri economici tra i diversi territori che appunto mal si conciliano con quel modello. L'A. richiama il pensiero espresso, già in Assemblea Costituente, da Gaspare Ambrosini che evocava “il nesso strettissimo tra le sorti del regionalismo e la questione meridionale”, *op. cit.*, p. 30.

Ritiene l'articolo 116, terzo comma, come una delle “parti meno riuscite (...) riferentesi alle materie di competenza dello Stato trasferibili alle Regioni”, A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 57.

²² Sulla utilità di una legge quadro di attuazione dell'art. 116 Cost., E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 novembre 2019, p. 2; A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, in *Utet giuridica*, Milano, 2021, p. 219; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *op. cit.*, p. 26. Ne esclude la sussistenza di obblighi costituzionali circa l'adozione di una previa disciplina legislativa statale comune, ritenendola meramente “più opportuna”, G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo Millennio: scritti in onore di Paolo Bilancia*, in *federalismi.it*, 2 febbraio 2022, p. 838. Per una

Sulla base della suddetta disposizione, tramite una intesa con lo Stato²³, possono attribuirsi alle Regioni a statuto ordinario “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. La procedura prevede pertanto che, su iniziativa della Regione interessata²⁴, soggetto da cui prende avvio il procedimento, si avvii una fase di vera e propria trattativa istituzionale con lo Stato centrale per addivenire ad una nuova allocazione delle competenze, tra quelle attribuibili, e senza che questo comporti una rottura dell’unità dell’ordinamento²⁵. In questo contesto, se si guarda alla natura dell’intesa ed all’articolo 116 Cost, terzo comma, questa può senza dubbio considerarsi come una norma sulla produzione normativa²⁶ e, quindi, atto fonte dell’ordinamento costituzionale in grado di derogare alla ripartizione di competenze presente in Costituzione²⁷, ove l’intesa si perfezioni.

ricostruzione più generale del dibattito, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 153 e ss e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 17 dicembre 2019, pp. 270 e ss.

²³ Il tema su come debba definirsi tale “intesa” è profondamente dibattuto in dottrina, tra coloro che inquadrano l’intesa sovrapponendola alla disciplina prevista per le intese con le altre confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui all’articolo 8 Cost., e coloro che, a ragione di chi scrive, ne individua l’includibile diversità di contesti in cui si collocano rispettivamente l’articolo 8 Cost. e l’articolo 116 Cost. Cfr. S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, 2 novembre 2022, pp. 195-198. Per una rassegna puntuale delle posizioni in tema si rimanda a G. COSTA, *Il principio di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per la valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 9/2021, spec. pp. 85 e ss. Cfr. anche R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, pp. 268-271.

In senso più ampio, se la legge di intesa sia una legge meramente formale oppure se il Parlamento possa procedere alla sua emendabilità, ovvero esprimere pareri vincolanti. Aderisce, tra i molti, alla prima ipotesi N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo e Costituzione invariata e prospettiva alla luce della revisione del titolo V.*, in AA.VV. *Problemi del Federalismo*, Milano 2001, pp. 56-57; e R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad un’intesa di cui all’art. 8, terzo comma, cost. è un atto insindacabile in sede giurisdizionale*, in *forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016. Tra i maggiori esponenti, invece dell’intervento “attivo” del parlamento si segnala A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, op. cit.*, p. 156, e A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 39 e ss.

²⁴ Alla Regione spetterebbe, secondo anche parte della dottrina, l’esclusività in merito alla presentazione dell’intesa in Parlamento, secondo una ricostruzione dell’iniziativa legislativa ex art. 121, secondo comma, ultimo periodo, Cost. che andrebbe applicato anche al procedimento di intesa. Sul punto G. RIVOCCHI, *op. cit.*, p. 842, e F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l’includibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, p. 442.

²⁵ Sul nesso tra unità e indivisibilità da un lato e differenziazione dall’altro ha posto l’attenzione, fin dall’entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 613-614; vi hanno insistito da ultimo L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l’interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2018, pp. 20-21; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’ ai sensi dell’art.116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5/2019, p. 19; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 febbraio 2019, p. 1, per il quale l’autonomia differenziata non è questione tecnico-amministrativa ma un processo di grande significato politico perché in grado di mettere in discussione il principio di eguaglianza; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 152. In posizione di radicale contrasto con la logica dell’art. 116, ricondotta a logiche di liberismo economico, si pone C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2018, pp. 427 ss.; nonché A. LURALLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, giugno 2019, p. 4. Timori per la libertà religiosa esprime invece F. BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in *www.federalismi.it*, 18/2019, p. 13.

²⁶ Per uno studio aggiornato del concetto dogmatico del concetto giuridico di “norme sulla produzione normativa”, si veda A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011 del 14 settembre 2011, pp. 1 e ss.

²⁷ Come ricorda A. LUCARELLI, la legge di concessione dell’autonomia è una legge “atipica” in quanto non segue il procedimento legislativo ordinario ex art. 72 Cost.. In ragione di ciò, qualsiasi modifica all’intesa deve seguire la medesima procedura che ha portato al raggiungimento della stessa. L’intesa presenta una “resistenza passiva rinforzata e potenziata, poiché non può essere soggetta a referendum abrogativo di cui all’art.75, comma 2, Cost., come affermato

Il regionalismo differenziato si pone quindi come fenomeno di decostituzionalizzazione formale²⁸, in quanto è la stessa Costituzione ad autorizzare una fonte subordinata, quale è la legge di intesa approvata a maggioranza assoluta, a derogare al quadro previsto dalla Costituzione o dalle leggi costituzionali in materia di riparto delle competenze²⁹.

Sulla base della disposizione costituzionale, la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” può essere tra quelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, relativamente alle quali, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, – a conclusione del procedimento aggravato che la norma costituzionale disciplina e la cui applicazione deve essere stabilita con legge dello Stato ed approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti – possano attribuirsi “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

Sul punto, la locuzione “materia ambientale” offre un contorno della fattispecie non esaustivo, così come l’utilizzo più semplicistico della mera parola “ambiente”, viceversa è più corretto parlare di “materie di rilievo ambientale”. Questo perché la riforma del titolo V ha visto il sovrapporsi di potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost., e dall’altro è prevista la potestà legislativa concorrente delle Regioni che si inserisce in un quadro di attuazione perimetrato dalle leggi dello Stato nelle materie di “governo del territorio” e di “valorizzazione dei beni (...) ambientali, oltre che numerosi ambiti più o meno direttamente collegati all’ambiente, come “la ricerca scientifica e tecnologica”; la “tutela della salute”; “l’alimentazione”; la “protezione civile” e la “produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”³⁰. A queste si aggiungono le materie non espressamente elencate in Costituzione, ma comunque connesse al tema “ambiente” che in via residuale la Costituzione affida alle Regioni.

4. La disciplina vigente di attuazione dell’articolo 116, comma 3

Attualmente la norma di attuazione della disposizione costituzionale³¹ prevede che spetta alla Regione ordinaria interessata la facoltà di proporre al Governo una intesa volta all’acquisizione di maggiore

ormai da giurisprudenza costituzionale fin dalla sentenza 16/1968 (...), in *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, numero speciale 2/2019, p. 1 e p. 6. Cfr. anche sul punto M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002; A MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1 del 2007.

²⁸ Cfr. A. LUCARELLI, *op. cit.*, p. 6.

²⁹ La Corte non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale, ancorché questa figuri tra gli oggetti che l’articolo 117, comma 2, assegna alla competenza esclusiva dello Stato, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 497/202; 96/2003; 259/2004; 61/2009; 234/2010.

³⁰ L’elenco, convincente, di materie concorrenti comunque connesse al tema ambiente è in parte ripreso da G. M. SALERNO, *op. cit.*, p. 387.

³¹ Sulla necessità di una legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost., cfr. A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, pp. 37 e ss, il quale però comunque parla di attuazione con legge di rango primario. Sul punto, si vedano le considerazioni finali al

autonomia rispetto ad un numero chiuso di materie. La proposta di intesa deve essere avanzata sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost.

Le modalità di consultazione con gli enti locali è demandata alla libera autonomia Statutaria delle Regioni³². Anche in merito al momento entro il quale debba essere esperita la consultazione, il testo non detta una disciplina precisa, è comunque da escludersi che la consultazione possa avvenire in una fase tale da rendere del tutto inutile il parere. L'intesa è da intendersi come un atto politico volto al raggiungimento di un testo da sottoporre all'approvazione del Parlamento. A norma dell'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013, legge di stabilità 2014, le iniziative debbono essere presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali, che si attiva entro sessanta giorni³³.

Come è possibile comprendere, la disciplina di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., contenuta tra l'altro in un comma della legge di stabilità 2014, appare piuttosto scarna: il parere degli enti locali sul testo dell'intesa è da intendersi non vincolante; nonostante ciò, non sarebbe affetta da incostituzionalità una eventuale previsione normativa nazionale, quanto statutaria, che disponesse per la vincolatività del parere. In ogni caso, la mancanza totale di consultazione produrrebbe come conseguenza l'inefficacia della procedura *per vizio in procedendo*. Per ciò che attiene l'avvio del negoziato, la disposizione normativa prevede che il Governo si attivi "entro sessanta giorni". Anche in questo caso si tratta di una norma ordinatoria, non essendo prevista alcuna conseguenza in caso di mancato seguito da parte dello Stato rispetto ad una iniziativa *ex* 116 Cost., comma 3, avanzata da una regione.

5. I progressi tentativi di regionalismo differenziato

Anche a seguito della crisi economico finanziaria del 2011, per molto tempo non si è parlato di regionalismo differenziato³⁴. Il naufragato tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi, che voleva mutare la natura del Senato della Repubblica in una camera delle Regioni, con contestuale allocazione del

presente scritto in merito alla forza attiva e passiva di una legge di attuazione di rango primario rispetto ad una di rango costituzionale.

³² Sulle forme di consultazione si veda F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 327.

³³ La richiamata disposizione si limita a stabilire che, "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento". In aggiunta alla disposizione citata, durante il Governo Gentiloni, si affiancarono all'interno delle pre-intese una serie di principi nella parte generale che valevano come "accordi pre-contrattuali" rispetto alle successive intese. Cfr. A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 7 febbraio 2024, pp. 8-9.

³⁴ Il dibattito sul c.d. regionalismo differenziato per lungo tempo si è attestato, e lontani erano i precedenti tentativi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sperimentati all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, come quello della Regione Toscana nel 2003, tra l'altro limitato alla richiesta di ulteriori competenze in materia di beni culturali, e quelli della Regione Lombardia, Veneto e Piemonte del 2006-2007. Non a caso si è parlato di stato di "quiescenza" del regionalismo differenziato, cfr. G. RIVOCCHI, *op. cit.*, p. 1.

rapporto tra Stato e Regioni in quel contesto istituzionale-parlamentare neocentrista, tramite due camere con funzioni differenti – di cui quella “regionale” chiamata ad intervenire nel procedimento legislativo secondo un modello “paritario” unicamente in alcune materie³⁵ – diede nuova linfa alle Regioni a statuto ordinario per richiedere spazi di autonomia differenziata.

Nel 2017 le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna avviarono specifiche procedure per vedersi riconoscere diverse forme di autonomia³⁶ e, nel febbraio del 2018, sottoscrissero specifici accordi preliminari con il Governo³⁷.

Si ricorda che tali accordi furono sottoscritti dal Sottosegretario per gli Affari regionali e non dal Presidente del Consiglio di quel Governo, e di come tutto fosse avvenuto a soli quattro giorni dalle elezioni delle nuove camere. Tali “pre-accordi”, nati nelle condizioni politiche descritte, misero comunque le basi per la ripresa del processo di negoziazione nella legislatura seguente.

Le Regioni Veneto e Lombardia presentarono la loro richiesta di intesa per il tramite di una consultazione popolare, precedute dalla Regione Emilia Romagna la quale non svolse alcun referendum: il Veneto richiedeva 23 materie, e cioè tutte quelle possibili a costituzione vigente, 20 ne richiedeva la Lombardia e 16 l’Emilia Romagna. Il Governo che succedette alle pre-intese firmò a sua volta *nuove* bozze di intese con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna³⁸.

L’art. 2 dell’allegato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, presente in formulazione identica in tutti e tre gli accordi preliminari, riconosceva alla Regione la competenza legislativa in materia di organizzazione e svolgimento delle nuove funzioni amministrative ad essa attribuite ai sensi dell’art. 4 del medesimo allegato, nel solo rispetto delle norme procedurali statali attinenti i livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost. In questo contesto, in modo specifico la regione Emilia Romagna, ed in parte anche la Lombardia, si concentravano *in primis* sull’individuazione in termini finalistici del risultato di maggiore autonomia che le Regioni intendevano conseguire, partendo dalle finalità per poi raggiungere un maggior spazio di autonomia legislativa, amministrativa e/ finanziaria³⁹.

³⁵ Si ricorda che prima dell’emendamento a firma Calderoli-Finocchiaro, la riforma proposta dal Governo Renzi cancellava la procedura ex art. 116, comma 3, Costituzione (XVII Legislatura, A.S. 1429).

³⁶ Nell’autunno del 2017 si sono svolti due referendum consultivi nelle Regioni Veneto e Lombardia, chiedendo agli elettori se volevano che le rispettive Regioni avessero più autonomia: come era scontato, i sì superarono il 90 per cento.

³⁷ Per una ricostruzione cronologica dei tentativi avanzati dalle tre regioni, cfr. MASSIMO CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 27 novembre 2019, pp. 2 e ss.

³⁸ Le altre regioni non rimasero a guardare: La Liguria chiese 9 materie, 10 la Toscana, 7 la Campania, 6 la Calabria e 8 il Piemonte. L’Abruzzo, ultima ad attivarsi, si limitava a designare una commissione e delegava un Conigliere regionale ad affrontare il tema dell’autonomia differenziata.

³⁹ È questo, senz’altro, il punto di maggiore divergenza tra gli approcci prescelti dalle tre Regioni, se si tiene conto che il disegno di legge approvato dal Consiglio regionale del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, nessuna esclusa, e che per ogni materia il tipo di autonomia richiesta è sempre di tutti e tre i tipi (legislativa, amministrativa e finanziaria).

In materia ambientale l'obiettivo perseguito fu quello di riorganizzare alcuni procedimenti amministrativi articolati tra competenze statali e regionali (come i procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di bonifica di siti inquinati, di gestione di beni demaniali, di opposizione del vincolo idrogeologico), riconoscendo una maggiore autonomia amministrativa⁴⁰ che si traduceva, in applicazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà, ad una corrispondente autonomia normativa⁴¹.

Il confronto che ne seguì, anziché chiarire i termini degli accordi preliminari, si caratterizzò principalmente su aspetti politici – si pensi all'indizione obbligatoria di referendum popolari⁴² – quanto giuridici, e dunque di garanzia dei diritti a tutela dei cittadini. Tralasciando le considerazioni sull'ampiezza della possibile autonomia che le Regioni chiedevano, la procedura, in assenza di una chiara regolamentazione applicativa, si arenò e più volte fu sottolineata la mancanza di chiarezza sul ruolo che il Parlamento avrebbe dovuto avere rispetto a questi accordi, così come rispetto ai termini di coinvolgimento degli Enti territoriali interessati.

Successivamente nel 2018 le Regioni promotrici si limitarono a richiedere per lo più le stesse materie che erano state oggetto delle pre-intese, ovvero Politiche del lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Le intese proposte recavano l'elenco completo delle materie in cui le Regioni intendessero ampliare la propria autonomia, di fatto coincidenti, salvo qualche rara eccezione, con tutte le materie per le quali la Costituzione prevede questa possibilità. In tal modo la “fame” di autonomia si è trasformò in una vera e propria “bulimia” di autonomia⁴³. Anche queste ultime iniziative si arenarono con la scadenza della XVIII legislatura.

⁴⁰ Il regionalismo differenziato può difatti legittimamente incidere non soltanto sulle competenze legislative, ma anche sulle funzioni amministrative, cfr. G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 849. Secondo l'A. alcuni ambiti di materia inerenti all'ambiente potrebbero essere oggetto di differenziazione anche con lo scopo di sperimentare la concessione di funzioni alle Regioni, come la materia dei rifiuti ed in particolare l'economia circolare.

⁴¹ Ricostruisce in questi termini la tematica ambiente nelle pre-intese G. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018 del 26 settembre 2018, p. 13 e ss.

⁴² Sebbene la Costituzione non contempli espressamente la possibilità di referendum consultivi volti ad acquisire il consenso popolare rispetto all'avvio della procedura di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., la Corte costituzionale si è espressa in senso favorevole. La questione arrivava alla Consulta tramite il ricorso, in via principale, presentato dallo Stato nei confronti di due leggi regionali del Veneto volte ad indire referendum consultivi per l'attivazione della procedura di regionalismo differenziato. In tale circostanza la Corte ha stabilito, tramite una additiva di principio, che tale consultazione può avere unicamente lo scopo di richiedere ai votanti il favore rispetto all'attivazione della procedura e non può tradursi in un “*escamotage* per perseguire finalità non realizzabili tramite l'attivazione della procedura di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.”, cfr. sent. Corte cost. n. 118 del 2015. In senso critico rispetto alla sentenza, nella parte in cui pone non pochi problemi rispetto ad una procedura non costituzionalizzata che potrebbe tradursi in un vincolo per il Consiglio regionale, si segnala G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile* in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015.

⁴³ Così PAOLO MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in *federalismi.it*, 27 luglio 2022, p. 120.

6. I livelli essenziali delle prestazioni quale perimetro alla concessione di maggiore autonomia

L'articolo 116, comma 3, Cost. pone come limite alla procedura di concessione di maggiore autonomia la salvaguardia dei “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”⁴⁴.

La tutela dei diritti essenziali, per consolidata dottrina e giurisprudenza, ed il godimento dei diritti fondamentali, non possono subire discriminazioni attraverso politiche territoriali, siano esse regionali o locali⁴⁵. Sul punto, ci si è interrogati sulla possibilità da parte delle materie c.d. trasversali statali di limitare leggi regionali ad autonomia negoziata⁴⁶. In questo caso legislatore nazionale e regionale “concorrerebbero”, in modo paritario, al raggiungimento degli standard essenziali delle prestazioni, escludendo che lo Stato vanti una “clausola di riserva”.

Anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) è definita dalla giurisprudenza come una materia trasversale e pertanto non una materia “in senso stretto”, in quanto “la competenza del legislatore statale è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle”⁴⁷. Leggendo l'art. 117, lett. m, e l'art. 119, comma 3, Cost., deve ritenersi che gravi sullo Stato l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare i LEP nelle aree con minore capacità fiscale, a fini di perequazione totale (in tal senso sembra muoversi anche il d.d.l. 1665, in materia di regionalismo differenziato, all'esame della Camera dei Deputati),

Altro aspetto ulteriore sono rappresentati dai LEPTA (Livelli Essenziali delle Prestazioni Ambientali), che costituiscono il livello essenziale di prestazione in materia ambientale e che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (art. 2, comma 1, lett. e), legge n. 132 del 2016⁴⁸. Questi rappresenterebbero solo le attività che il Sistema Nazionale di

⁴⁴ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

⁴⁵ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. M della Costituzione)*, in *Pol. Dir.* 2022, p. 345; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co 2, lett. M, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.* 2002, pp. 881 e ss.

⁴⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 181.

⁴⁷ *Ex multis*, sentt. n. 164 del 2012 e n. 282 del 2004.

⁴⁸ I Lea non esauriscono il novero delle analisi preliminari che andrebbero effettuate ove si decida di avviare un processo di allocazione diverso delle competenze. Oltre ai Lea, secondo parte della dottrina, andrebbero svolte anche delle analisi di impatto della dislocazione (AIR), con particolare riferimento agli effetti dell'attribuzione delle nuove competenze inerenti all'organizzazione e funzionamento delle Regioni destinatarie, al fine di stabilire quanto la concessione di maggiore autonomia possa essere esercitata in modo maggiormente efficiente rispetto allo *status quo ante*. Cfr. S. STAIANO, *op. cit.*, p. 185. E ancora, vanno ricordate le vincolatività sull'intero territorio nazionale delle decisioni assunte in materia ambientale dalle autorità indipendenti, in particolare ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) e dell'autorità Antitrust.

Protezione Ambientale (SNPA) è tenuto a garantire su tutto il territorio⁴⁹. A ciò si aggiunge che in altre materie in cui è necessario stabilire il livello essenziale di prestazione, essi non sono stati ancora determinati in quanto il DPCM che si sarebbe dovuto adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, dunque nel 2017, non è stato mai emanato⁵⁰.

La legge di bilancio 2023⁵¹ ha disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati. L'attività è svolta da una Cabina di regia⁵² e supportata da una Commissione tecnica per i fabbisogni standard⁵³, che ha il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost⁵⁴.

La materia ambiente è stata affrontata dal sottogruppo n. 8⁵⁵ che si è occupato della “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione

⁴⁹ Cfr. artt. 3 e 9 della legge n. 132 del 2016, “Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”.

⁵⁰ La proposta di legge attualmente pendente nel ramo del Parlamento della Camera dei Deputati (XIX Leg., A.C. 1665), dopo l'approvazione in prima lettura al Senato (XIX Leg., A.S. 615), prevede, all'articolo 3, comma 3, l'elenco delle materie che dovranno essere oggetto dei decreti legislativi di individuazione dei LEP, tra cui la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁵¹ art. 1, commi 791 a 798, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

⁵² La Cabina di regia è presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie e composta dal Ministro delegato per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dai ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal presidente dell'Anci, o loro delegati.

⁵³ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 che istituisce il CLEP. Originariamente, prima delle dimissioni di ben 11 componenti (poi sostituiti con la nomina di sei), il CLEP contava 61 membri.

⁵⁴ La commissione tecnica, a sua volta, lavora con l'ausilio della società SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il CINSEDO delle regioni. La Cabina di regia, ai sensi della legge di bilancio 2023, articolo 1, commi 791-801-bis, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 116 Cost., terzo comma, Cost. lavora ad una ricognizione della normativa statale vigente; ad una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio e all'individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP ed alla relativa determinazione sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Entro sei mesi dalla conclusione di tali attività, la Cabina di regia è tenuta a predisporre uno o più schemi di D.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di autonomia differenziata. Ciascun D.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata. Per l'ipotesi in cui la Cabina di regia non riesca a concludere le proprie attività nei termini stabiliti, si prevede la nomina di un Commissario, per il completamento delle attività non perfezionate.

⁵⁵ Il CLEP si è insediato in data 9 maggio 2023. Nel corso della prima seduta del Comitato si è proceduto alla costituzione, al suo interno, di 10 sottogruppi, ciascuno dei quali incaricato di funzioni di studio e istruttorie riferite alla individuazione dei LEP in alcune materie tra quelle suscettibili di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Successivamente, si è proceduto all'istituzione di un undicesimo sottogruppo, al quale è stato attribuito il compito di analizzare – sempre ai fini dell'eventuale individuazione dei LEP – tutte le materie ulteriori rispetto a quelle

dei beni ambientali”. È la stessa relazione ad evidenziare come il diritto dell’ambiente sia, “per sua natura, un diritto “globale” reticolare e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche di livello statale e sovrastatale”⁵⁶ e che “gli obiettivi e le prescrizioni ambientali derivanti dall’ordinamento internazionale e sovranazionale devono essere uniformemente rispettati sul territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost.”.

7. Considerazioni conclusive: regionalismo differenziato e rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela dell’ambiente e della salute che derivano dall’ordinamento internazionale

Come visto in premessa, quando pure le Regioni si trovino a legiferare in una materia che sia di loro competenza (anche se di tipo residuale e/o esclusiva) in ogni caso non potrà essere intaccato, o violato, il principio della esclusività, o comunque della condizione di primato, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.; in questo senso, il potere legislativo regionale che si dispiega del tutto legittimamente in campi e settori funzionalmente connessi con l’ambiente in senso stretto, potrà mirare ad introdurre *standard* più elevati di protezione ambientale, rispetto a quelli nazionali, nell’ovvio e contestuale rispetto dei principi e delle regole del diritto originario e derivato della UE. Ossia, si potrà, quando ciò appaia sotto ogni profilo possibile (legittimo ed opportuno), derogare al rialzo e al meglio, e mai al ribasso, gli *standard*, valori e parametri, introdotti dal legislatore nazionale in sintonia con il diritto della UE⁵⁷.

Come questo possa avvenire presenta molteplici elementi di complessità e perplessità poiché è di assoluta evidenza come il regionalismo differenziato non possa compromettere le garanzie di tutela ambientale che devono invece valere in tutto il Paese, evitando situazioni a macchia di leopardo. Questo anche in ragione non solo della tutela “dell’unità giuridica ed economica” del Paese⁵⁸, richiamato dal disegno di legge governativo, ma anche in relazione agli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo, a cui tutta la materia ambientale è particolarmente collegata e di cui inevitabilmente risponde lo Stato, salva eventuale rivalsa economica sulle Regioni⁵⁹. L’inefficace ruolo di indirizzo e coordinamento svolto dallo Stato in

di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. Di questi, l’ottavo sottogruppo si è occupato di Clima-atmosfera; Aria; Suolo; Biodiversità; Produzione sostenibile; Procedimenti amministrativi; Monitoraggio e informazione.

⁵⁶ Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Clep), pag. 132.

⁵⁷ Sembra invece difficile immaginare *rebus sic stantibus*, a legislazione invariata, un diritto della regione al risarcimento del danno ambientale. Difatti, il “federalismo differenziato” di cui all’art. 116 Cost. può svolgersi “limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace”, nel senso che ogni altra attribuzione nel campo della giustizia viene riservata allo Stato. Sicché, a meno che non si vogliano proporre modelli di “federalismo asimmetrico” (anziché “meramente differenziato”), sembra del tutto ovvio che questo “oggetto del contendere” possa trovare un suo principio di soluzione soltanto mettendo mano alla riforma del d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁸ Sul punto cfr. A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, p. 4.

⁵⁹ Art. 1, commi 1213-1223 della legge n. 296 del 2006 e art. 43 della legge n. 234 del 2012.

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

Sulla base di quanto fin qui argomentato si può tentare di pervenire ad una conclusione di sintesi che eviti di collegare il regionalismo differenziato unicamente alla “secessione dei ricchi”⁶⁰.

In primo luogo, sembra che ogni percorso volto ad incrementare l'area delle competenze regionali nel campo ambientale, sulla scorta dell'art. 116 Cost., comma 3, sia del tutto, ed obiettivamente, in salita: non solo infatti il governo della materia è saldamente nelle mani, e nella potestà, del legislatore nazionale, ma questo stesso è soprattutto l'interprete e il portavoce “regionale” delle istanze e degli indirizzi di derivazione UE quando non, addirittura, delle organizzazioni internazionali (WTO, FMI, ecc.), che spingono l'ordinamento al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che vengono progressivamente fissati a livello sovranazionale, segnatamente nel quadro del *Green Deal* europeo. Sicché, molto spesso, è lo stesso legislatore nazionale a potersi muovere entro margini di autonomia non particolarmente ampi, o persino ristretti⁶¹.

E' quindi corretto che la proposta di attuazione dell'autonomia differenziata preveda innanzi tutto un'attuazione dei LEA (tutti e largamente intesi) prima che si possa parlare di concessione di maggiore autonomia⁶².

⁶⁰ Si esprimono in questo senso G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari 2019. Dello stesso avviso M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Esi, Napoli 2019. Rilevava la problematica, già nel 2008, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 9 gennaio 2008, p. 5 e ss.

⁶¹ Sul punto, cfr. G. M. SALERNO, *op. cit.*, p. 392, il quale evidenzia come la frammentazione normativa potrebbe accrescere i poteri sostitutivi delle autorità di livello nazionale proprio per far fronte al pericolo di contrasto con gli obblighi internazionali ed europei che l'Italia ha assunto. Per una sintesi dei conflitti internazionali ambientali, cfr. nota 10, *op. ult. cit.*, p. 393, che richiama il lavoro di M. ZUPI, *Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale*, in *Osservatorio di politica internazionale* n. 78, luglio 2013.

⁶² La proposta di legge, attualmente approvata dal Senato ed incardinata presso la Camera dei Deputati (A.S. 615, A.C. 1665) prevede al comma 2 dell'art. 1, infatti, che l'attribuzione di funzioni “è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n.197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione”. Il successivo articolo 3 precisa che l'individuazione dei LEP dovrà avvenire entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge con decreti legislativi delegati “sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n.197”. Tale necessità si ricava dalla lettura combinata dell'articolo 117, c. 2 lett. m) Cost. e dall'articolo 116, c. 3, Cost. il quale stabilisce che la devoluzione differenziata alle Regioni deve compiersi “nel rispetto dei principi di cui

Sia consentita, inoltre, qualche considerazione rispetto alla richiesta di autonomia differenziata inerente a uno spettro così ampio di materie.

Deve far riflettere, e meriterebbe forse maggiore attenzione, la circostanza di come la ripresa del cammino dell'autonomia differenziata non tenga conto di quanto avvenuto durante l'emergenza da Covid-19, come se le criticità nella *governance* delle istituzioni emerse in quel periodo siano state unicamente un "incidente di percorso" dovuto alla situazione eccezionale⁶³. Tale situazione risalta maggiormente evidente se si tiene conto della recente modifica all'art. 41 Cost. che ha introdotto il riferimento al "danno alla salute" e al "danno all'ambiente", a integrazione del catalogo dei limiti che si impongono all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana" e, dall'altro, l'individuazione dei "fini ambientali" tra gli obiettivi cui può essere espressamente funzionalizzata l'attività economica (sia pubblica che privata). Inoltre, l'aspetto probabilmente più interessante è che tali obiettivi sono costituzionalizzati "nell'interesse delle future generazioni" che, in tale prospettiva, rende l'ambiente configurabile non più come mero bene o materia competenziale, ma un vero e proprio valore sistemico, capace di limitare le generazioni *presenti* per la tutela di quelle *future*⁶⁴.

Alla luce delle citate modifiche costituzionali, il tema del divieto di una legislazione *in pejus* da parte delle Regioni si implementa dell'obiettivo di una legislazione improntata all'interesse delle future generazioni, fine che parrebbe perseguibile non tramite una frammentata legislazione devoluta alle Regioni, quanto, più propriamente, tramite una legislazione nazionale⁶⁵ capace nell'insieme di indirizzare le scelte presenti

all'articolo 119", ovvero con esiti di perequazione; e il finanziamento dei LEP deve essere integrale, principio affermato dall'articolo 9, comma 1 e art. 11, comma 2, della legge n. 42 del 2009. Cfr. S. STAIANO, *op. cit.*, p. 185.

⁶³ P. MACI che parla di una sorta di "*heri dicebamus*" dell'autonomia differenziata in *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in *federalismi.it*, 27 luglio 2022.

⁶⁴ La proiezione verso le generazioni future, seppur non rinvenibile testualmente nella Carta costituzionale, fu un tema discusso in Assemblea Costituente: "un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante". P. CALAMANDREI, *Atti A.C.*, seduta del 4 marzo 1947. Cfr. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente, in diritto dell'economia* (num. Monografico), 2021, p. 157; 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 Quad cost.*, 3/2021, pp. 285 e ss.

⁶⁵ Parla di "assolutismo legislativo" dello Stato S. MANGIAMELI il quale sostiene che, nonostante il riparto di competenze, la "chiamata in sussidiarietà" dello Stato sia stata particolarmente incisiva, "come dimostra il caso (emblematico, ndr) della metropolitana di Parma", cfr. Corte cost. sent. n. 79 del 2011. L'A. evidenzia come il pericolo dello "svuotamento dell'unità nazionale" comporti un necessario intervento dello Stato, prescindendo dalla netta elencazione di competenze contenute nell'art. 117 Cost. S. MANGIAMELI, *Editoriale. Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Rivista delle autonomie territoriali*, 1/2023.

e future in materia di ambiente, valorizzando i principi solidaristici di cui agli articolo 2 e 5 della Costituzione⁶⁶ congiuntamente a quello di eguaglianza⁶⁷.

In tale prospettiva, occorre considerare che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe fornire argomenti utili a un'ulteriore centralizzazione delle competenze in materia ambientale, tale da neutralizzare o comunque limitare sensibilmente gli effetti di un'eventuale differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. anche in tale ambito, in relazione al quale l'attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare ancora una volta irrealistica⁶⁸.

Analogo problema potrebbe riproporsi in occasione della attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza che prevede degli obiettivi qualitativi (*milestone*) quali la Transizione verde, Trasformazione digitale, Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Coesione sociale e territoriale, Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani; tutti traguardi che richiedono la definizione di obiettivi strategici *nazionali* con la necessità di formulare e implementare politiche statali volte a realizzarli, per le quali va attentamente verificata la compatibilità con le richieste di maggiore autonomia⁶⁹.

In particolare, il problema potrebbe porsi in linea generale per il raggiungimento della “coesione territoriale” e il superamento di quelle “diseguaglianze profonde” tra le aree più ricche e meno ricche del

⁶⁶ “Richiamare, poi, le “future generazioni” senza ulteriori aggettivazioni serve per individuare i destinatari in una classe che non è limitata ai cittadini italiani o a tutti coloro che sono soggetti al diritto nazionale. La tutela dell'ambiente è un fine senza confini delimitati o delimitabili, che non coincide materialmente con le giurisdizioni politiche esistenti, ma impone una responsabilità individuale e collettiva senza quella “reciprocità” tipica del rapporto politico di cittadinanza”, A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, *op. cit.*, p. 117

⁶⁷ Sul punto si ricorda come gli emendamenti approvati in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in sede di esame dell'atto senato n. 615 in materia di “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” del 7 settembre 2023 abbiano ulteriormente specificato e integrato i principi generali per l'attribuzione delle Regioni a Statuto ordinario di ulteriori e particolari forme di autonomia in attuazione dell'articolo 116 Cost., terzo comma, della Costituzione, inserendo il riferimento al rispetto dell'unità nazionale ed alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché il riferimento al rispetto dei principi di coesione economica, sociale, territoriale, anche con riferimento all'insularità. Si è quindi previsto che la nuova distribuzione delle competenze dovrà essere idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (tramite espresso rinvio all'articolo 118 Cost.) ed è stato, agli stessi fini, introdotto in via aggiuntiva il richiamo al principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione.

⁶⁸ G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli art. 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2023 del 27 giugno 2023. Non appare rispettato il principio bilaterale, senza che questo rompa l'unità della singola scelta devolutiva, quando in tema di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” le Camere ritenessero di non dovere approvare una parte o sub-specie di settore, limitando pertanto la discrezionalità dell'organo parlamentare degradato ad un “*take or leave*”. È il caso, ad esempio, della bozza di intesa della Regione Veneto dove l'articolo 14 riguarda la gestione dei rifiuti e l'art. 15 il settore delle bonifiche: temi connessi, ma non sovrapponibili. In tali casi non si vede la ragione giuridica per la quale una eventuale reiezione parlamentare delle scelte devolutive inerenti le seconde dovrebbe pregiudicare quelle concernenti la prima.

⁶⁹ “Tra le materie espressamente previste dalla disposizione costituzionale, alcune risultano strutturalmente non devolvibili per intero alle Regioni, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'ambiente ovvero le grandi opere di trasporto e navigazione, così come la materia riguardante la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia.”, così A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli*, *op. cit.*, p. 4.

paese, e nello specifico tra il nord e il sud Italia, che sono tra gli obiettivi strategici del piano, anche in funzione del contrasto alle discriminazioni di genere, dell'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani; nello specifico, la questione si pone con forza anche rispetto ad altri settori strategici oggetto del presente scritto come la transizione ecologica e la connessa questione dell'approvvigionamento energetico⁷⁰.

Alla luce di ciò, risulta evidente come determinate materie possano essere regolate in modo più compiuto unicamente tramite un controllo diretto dello Stato, evitando che i rivoli di una differente normazione regionale possano intaccare il raggiungimento di obiettivi che sempre più spesso promanano dagli organismi comunitari. Tra gli strumenti offerti dalla dottrina più autorevole per raggiungere questo scopo si può menzionare l'utilizzo della legge delegata, al fine di riconsegnare centralità al Parlamento⁷¹, ovvero quella di una legge di attuazione dell'autonomia differenziata che ponga dei limiti più stringenti rispetto alla concessione di materie⁷², tenendo conto della giurisprudenza costituzionale che ne individua alcune come "valori" dell'ordinamento ovvero come competenze trasversali, come è appunto l'ambiente.

Legge di attuazione che dovrebbe essere di rango costituzionale, in quanto capace di resistere rispetto ad una fonte, quale è l'intesa, approvata a *maggioranza assoluta* dal Parlamento ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Risulta infatti difficile comprendere come una c.d. legge di attuazione, in particolar modo così dettagliata nella procedura, quale è quella che il Parlamento si appresta ad approvare, possa imporsi nei confronti del legislatore futuro quando questi decida di non attenersi alla procedura in essa descritta, essendo quest'ultima approvata con l'*iter* della procedura ordinaria di cui all'articolo 72 Cost., primo comma. Sulla base delle medesime argomentazioni, qualora vi fosse una intesa tra Stato e Regione – concretizzatasi con un voto favorevole espresso a maggioranza nelle camere – che segua una procedura difforme rispetto a quella descritta in una legge che intenda attuare il regionalismo differenziato, rimane da chiedersi come (e se) questa, l'intesa, possa definirsi affetta da *vizio in procedendo*.

⁷⁰ La missione M1C1-119 prevede inoltre il completamento del c.d. "federalismo fiscale", soprattutto a livello regionale entro il 2026, fondato sulla normativa entro il 2023. Cfr. S. STAIANO, *Anti-miotopesi*, *op. cit.*, p. 184 e *spec. pp.* 191-195.

⁷¹ A. STAIANO, *op. cit.*, p. 200; in senso contrario A. LUCARELLI, secondo cui "La previsione della maggioranza assoluta escluderebbe la possibilità di procedere attraverso delegazione legislativa", *op. cit.*, p. 13.

⁷² A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli*, *op. cit.*, p. 5.