

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA, DELLO STATO E DELLE REGIONI IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE*

di Gloria Marchetti**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente. – 3. L'impatto del diritto e delle azioni europee in materia di ambiente sulla giurisprudenza costituzionale, sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale. – 4. Il ruolo dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale. – 5. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sull'assetto delle competenze in materia ambientale. – 6. Considerazioni conclusive.

38

1. Introduzione. L'analisi della tutela costituzionale dell'ambiente deve essere contestualizzata entro un quadro ordinamentale oramai multilivello, tenendo pertanto conto dei diversi mutamenti in atto nelle discipline e nelle politiche europee, nazionali e regionali in questa materia.

Ciò premesso, appare interessante esaminare i seguenti aspetti: il ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente e il suo impatto sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale; il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in materia di tutela dell'ambiente, dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale; la modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sul riparto delle competenze.

2. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente. L'Unione europea ha progressivamente assunto un importante ruolo nella tutela dell'ambiente. Essa ha rafforzato le politiche in materia di ambiente, grazie anche all'evoluzione delle disposizioni dei Trattati UE¹.

È soprattutto con il Trattato di Maastricht (TUE) del 1992 che sono state poste le basi per un forte intervento europeo in materia ambientale, avendo esso previsto, espressamente, che la relativa politica è fondamentale per l'Unione e contribuisce a realizzare, più in generale, i suoi obiettivi. Da quel momento, pertanto, la politica ambientale non è più considerata, come in passato, in funzione esclusivamente della costruzione di un mercato interno, ma trova una propria autonoma e formale legittimazione².

* Sottoposto a referaggio.

** Professoressa Associata di Diritto costituzionale e pubblico — Università degli Studi di Milano.

¹ Ripercorrono le tappe dell'evoluzione dei Trattati in materia di ambiente, più recentemente: P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *La disciplina comunitaria della tutela ambientale*, in P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, 5a ed., Torino, 2022, 460 ss.; M. Orofino, *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale europea*, in AA.VV., *Le nuove sfide del diritto dell'ambiente dopo la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Doveri e responsabilità delle imprese nella doppia transizione*, in *AstridRassegna*, 4, 2024, 5 ss.

² Sulle origini della politica ambientale comunitaria e i suoi sviluppi, si vedano: G. Cordini, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 193 ss. e *Appendice*, VII, 1991, 665 ss.; C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell')*, in *Il Diritto della comunità europea*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, 2 ss.; B. Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 207 ss.; P.A. Pillitu, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992; S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale*

I successivi sviluppi nelle modifiche dei Trattati hanno poi portato, non solo ad includere la politica ambientale tra i suoi obiettivi fondamentali, ma a prevedere un impegno degli Stati membri a garantire un «alto livello» di protezione ambientale e a porre in stretta correlazione la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile³, nel senso che le politiche di mercato devono essere sostenibili e integrate a quelle ambientali.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha ulteriormente rafforzato la correlazione tra politiche di protezione ambientale e sviluppo sostenibile⁴. All'art. 3 TUE è infatti stabilito che l'Unione si impegna «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». L'art. 11 TFUE prevede che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» debbano «essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»⁵. Oltre a ciò, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 37, prevede che «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁶. Dalla lettura del Trattato si ricava che gli interessi ambientali e quelli economici sono posti in un rapporto di integrazione reciproca: l'intento è di creare una più forte connessione tra politiche, nell'ottica di contemperare le esigenze legate ad una crescita economica e sociale nell'ambito di un'economia di mercato che tenga in considerazione, in ogni caso, la qualità dell'ambiente. Al contempo, il nuovo Trattato ha altresì rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile che non è più preso in considerazione limitatamente al mercato e alle attività economiche; tale principio, infatti, si inserisce nell'ottica di uno sviluppo economico, sociale ed ambientale. Comincia, pertanto, a consolidarsi l'idea — che diventerà poi centrale nelle politiche definite dal *Green Deal* — di

comunitario, Milano, 1995; M.P. Chiti, *Ambiente e "Costituzione europea": alcuni nodi problematici*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 131 ss.; G. Cataldi, *Ambiente (tutela dell'), Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 2001, 1 ss.; A. Vuolo, *La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale comune*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002; A. Bonomo, *Europa e ambiente: profili pubblicistici*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 101 ss.; B. Nascimbene, L. Garofalo, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Principi generali, Padova, 2012, 151 ss.; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018, 15-24; G. Cordini (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Napoli, 2021. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024, sp. 15-52.

³ Sul tema dello sviluppo sostenibile nei Trattati, si veda, A. Marzanati, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2004, 139 ss.

⁴ Sul Trattato di Lisbona, in generale, si veda, per tutti, P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012.

⁵ Al riguardo, si vedano M. Bernardi, R. Miccù, *La diade "ambiente-energia" e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della "quadratura del cerchio"*, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 95, i quali sottolineano che nell'attuale formulazione dell'art. 11 del TFUE «il concetto di sviluppo sostenibile assume un significato più ampio di quello misurato sul fragile equilibrio tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente, aprendosi all'integrazione tra le diverse azioni che possono essere intraprese e, dunque, alla nozione di "ecocompatibilità"».

⁶ Sull'art. 37, si vedano: A. Lucarelli, *Art. 37*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 258 ss.; S. Grassi, *La Carta dei diritti fondamentali e la tutela dell'ambiente (Art. 37)*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 227 ss.; B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, 6 ss.

uno stretto legame tra il concetto di sostenibilità — non più solo di sviluppo sostenibile — economica, ambientale e sociale, e la natura trasversale della politica dell'ambiente⁷.

Sulla base dei Trattati è stato adottato, nel tempo, un gran numero di direttive e di regolamenti, dando luogo ad un importante *corpus* normativo europeo, avente ad oggetto la tutela dell'ambiente.

Va sottolineato, inoltre, che la politica ambientale europea si è sviluppata, non solo attraverso l'evoluzione dei Trattati e del diritto derivato, ma anche grazie all'adozione di importanti atti di *soft law*. Tra questi, assumono una particolare rilevanza i cd. Programmi di azione comunitaria in materia ambientale (PAA); programmi pluriennali avviati negli anni '70 del secolo scorso, quando l'ambiente non era ancora previsto dai Trattati, che hanno elaborato alcuni importanti principi in materia, poi ripresi, peraltro, dai Trattati stessi, e hanno contribuito ad indirizzare le politiche interne degli Stati.

In questo contesto, durante la scorsa Commissione von der Leyen, l'Unione ha dedicato una grande attenzione all'implementazione di politiche volte a contrastare il cambiamento climatico e il degrado ambientale. Si tratta di politiche, racchiuse soprattutto nel *Green Deal* (GDE)⁸, finalizzate a ridurre a zero l'impatto delle attività connesse all'industria e dell'energia sull'ambiente, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Attraverso l'adozione di tali politiche, l'Unione ha assunto una prospettiva nuova, rispetto al passato, ponendo al centro dell'attenzione la tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, in un'ottica anche intergenerazionale, e la necessità di implementare, al contempo, uno sviluppo sociale ed economico.

Pertanto, il nuovo approccio dell'Unione alle tematiche ambientali si basa su un diverso presupposto rispetto al passato. Secondo i Trattati europei uno sviluppo economico sostenibile avrebbe dovuto comportare un miglioramento della qualità dell'ambiente, attraverso un uso razionale delle risorse. Le nuove strategie europee, invece, vanno oltre tale visione, assumendo un nuovo approccio allo sviluppo economico: posto che la tutela degli ecosistemi è fondamentale per garantire il benessere e la salute degli individui e può apportare effettivi benefici all'economia — attraverso il potenziamento di molti suoi settori — non è solo lo sviluppo economico che deve essere sostenibile ma anche gli ecosistemi stessi. Lo sviluppo, inoltre, deve essere equilibrato e sostenibile anche dal punto di vista sociale⁹. Ciò implica un impegno, da parte degli Stati, a rendere sostenibili gli ecosistemi, non più solo lo sviluppo economico, evitando però che le politiche *green* comportino sacrifici eccessivi, per i

⁷ Riguardo alle previsioni europee, prima del Trattato di Lisbona, A. Lucarelli, *Art. 37*, cit., 262, ritiene che i Trattati configurerebbero «nella protezione ambientale, la misura ed il limite di una crescita economica sostenibile e di uno sviluppo armonioso ed equilibrato della Comunità, riducendo la centralità dell'impresa e affermando l'esigenza di un equilibrio tra produzione, consumo e rispetto dell'ambiente».

⁸ Presentato l'11 dicembre 2019 dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Per un esame del *Green Deal* e degli interventi previsti al fine di darvi attuazione, si vedano, tra gli altri: S. Cavaliere, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *DPERonline*, 1, 2020, 1 ss.; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 1, 2022, 19 ss.; M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021; A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2021, 4 ss.

⁹ In proposito, F. Scuto, *Il PNRR nel quadro del rinnovato protagonismo dello Stato nell'economia*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 219, parla di un «cambio di paradigma» dell'intervento europeo nell'economia che «potrebbe rappresentare un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro tradizionali libertà (libera circolazione di merci, persone, capitali, servizi) — da cui comunque è partito il processo di integrazione europea [...] — ma che leghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociale e tutela dei diritti sociali». Su questi temi, più diffusamente, si veda altresì, dello stesso Autore, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022.

cittadini e le imprese, e garantendo politiche sociali più giuste. In altri termini, l'approccio è quello di considerare la questione ambientale e di sviluppo economico e sociale come aspetti che si integrano in un'unica finalità: tutelare gli elementi ecologici, allo scopo di preservarli, non rappresenta solo un'esigenza ambientale ma anche sociale, in quanto dovrebbe comportare una più giusta distribuzione delle risorse e un modello di sviluppo più sostenibile ed equo. In buona sostanza, l'obiettivo è di realizzare, in concreto, un'effettiva sostenibilità, non più solo economica, come in passato, ma anche ambientale e sociale, in un'ottica intergenerazionale, e di integrazione delle politiche (ambientali, economiche e sociali).

Il diverso approccio europeo ai temi ambientali, incentrato sulla tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, anche nella prospettiva delle generazioni future, e sull'integrazione delle politiche, sociali ed economiche, si riscontra altresì nel *Next Generation EU*¹⁰, volto a finanziare, tra l'altro, gli obiettivi del *Green Deal*¹¹.

Il programma prevede, tra le priorità, una forte accelerazione del processo di transizione ecologica verso una nuova Europa *green*. In particolare, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), la componente più significativa del *Next Generation EU*, stabilisce che almeno il 37% della spesa prevista nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) per investimenti e riforme debba sostenere gli obiettivi climatici dell'Unione¹².

Inoltre, il regolamento UE 241/2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce, in via generale, che gli investimenti previsti nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza debbono soddisfare il principio di «non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali»¹³ (nel rispetto del principio *Do Not Significant Harm, DNSH*). Esso diventa, dunque, un principio che vincola le attività economiche e finanziarie a conformarsi agli obiettivi ambientali ed è destinato ad avere un significativo impatto sulle politiche pubbliche e sulle scelte delle imprese a livello nazionale.

Più di recente, poi, nel Piano *REPowerEU*¹⁴, l'ambiente è considerato il volano per il rilancio dell'economia del mercato europeo — a seguito delle conseguenze della pandemia e, specialmente, della guerra tra Russia e Ucraina — attraverso una politica volta ad accelerare

¹⁰ Si vedano: il Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19; il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹¹ Anche se il *Green Deal* e il *NGEU* hanno caratteristiche diverse: il *Green Deal* è un programma permanente che incide sulle politiche dell'Unione, vincolando i futuri decisori, mentre il *NGEU* è uno strumento di solidarietà tra Stati che ha una natura temporanea e necessita dell'azione degli Stati per la sua attuazione.

¹² Al riguardo, A. Papa, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., 228-229, osserva «Non è un caso [...] che il regolamento del *Next Generation* abbia espressamente richiesto che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme dei Piani nazionali di ripresa sia destinato a sostenere proprio gli «obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione», specificando, in particolare, l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica».

¹³ Art. 5, Regolamento (UE) 2021/241. Al riguardo, R. Bifulco, «*Il compito che definisce la nostra generazione*»: la *l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, in *PasS. Cost.*, 2, 2022, sp. 55, sottolinea che «il *no harm principle* diventa un principio ispiratore di tutte le proposte legislative e degli atti delegati, fornendo un contributo rilevante alla sua recezione nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario».

¹⁴ Presentato nel maggio 2022 dalla Commissione europea per «porre fine alla dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili della Russia (...) e affrontare la crisi climatica», COM (2022) 230 *final*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Piano *REPowerEU*.

la transizione verso l'energia pulita e ad aumentare l'indipendenza energetica dell'Europa da fornitori inaffidabili e da combustibili fossili volatili¹⁵.

3. L'impatto del diritto e delle azioni europee in materia di ambiente sulla giurisprudenza costituzionale, sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale. Il diritto e le azioni europee in materia di ambiente hanno contribuito a rafforzare, nel tempo, le politiche e la regolamentazione, statale e regionale, nel senso di una sua maggiore tutela. In particolare, il diritto primario, il diritto derivato e le politiche dell'Unione europea hanno, in più fasi e in modi diversi, «imposto» anche al nostro Paese: l'approvazione di una determinata disciplina, contenuta, in particolare, nel Codice dell'ambiente del 2006, d. lgs. n. 152/2006¹⁶, che ha introdotto i principi dell'Unione in materia ambientale (ossia i principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio di «chi inquina paga»)¹⁷; l'adozione di politiche più rispettose dell'ambiente; l'istituzione di adeguate strutture con competenze specifiche. Riguardo a quest'ultimo aspetto, è significativo, che l'istituzione del Ministero dell'ambiente, avvenuta con l. n. 349 del 1986, poi variamente nominato, è dipesa anche, e soprattutto, dall'esigenza di avere un rappresentante presso il Consiglio dei ministri dell'ambiente UE che partecipasse all'elaborazione delle decisioni in materia¹⁸.

In definitiva, sebbene non si possa negare che l'attuazione delle politiche ambientali, nel nostro Paese, abbia incontrato delle difficoltà, anche perché sono stati coinvolti vari livelli di governo e, più nello specifico, le Regioni, è comunque innegabile che il diritto e le politiche europee abbiano fornito dei punti fermi per il legislatore, statale e regionale, e abbiano portato ad un rafforzamento della tutela dell'ambiente.

Per altro verso, poi, grazie anche all'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente, la sua tutela ha progressivamente assunto, a livello nazionale — a partire dagli anni '80 — un rilievo costituzionale per merito della giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa è arrivata a riconoscere, infatti, prima della modifica costituzionale del 2001 — che ha definito le competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale — e della recente riforma del 2022 — che ha inserito in Costituzione un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente — e, quindi, in assenza di riferimenti costituzionali all'ambiente, la sua natura di valore costituzionale o di «valore costituzionalmente garantito e protetto»¹⁹; ciò attraverso

¹⁵ In tal senso, G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 9, il quale ritiene che «l'ambiente può essere non solo compatibile con lo sviluppo ma può diventare un volano per la ripresa economica, da molto tempo stagnante, l'ambiente, e per un nuovo tipo di sviluppo».

¹⁶ Poi modificato con d.lgs. n. 4/2008 e d.lgs. n. 128/2010. Tra la dottrina costituzionalistica che si è occupata del Codice, si vedano: A. Celotto, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *Giust. amm.*, 2009; B. Caravita, A. Morrone, *Le fonti del diritto ambientale*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 62 ss.

¹⁷ Sui principi ambientali contenuti nel Codice dell'ambiente, si vedano: L. Salvemini, *Dei principi di diritto dell'ambiente*, Milano, 2012, 101 ss.; Id., *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022, sp. 149 ss.; F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2021, 4-73.

¹⁸ Sull'istituzione del ministero dell'Ambiente, si veda A. Ferrara, *Le competenze dell'amministrazione statale*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 100 ss.

¹⁹ Si cfr. Corte cost., sent. n. 167/1987 in cui la Corte ha affermato che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce un eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9 co. 2), imponendo alla Repubblica — a livello di tutti i soggetti che ivi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali — di perseguire il fine precipuo di tutela». Si vedano, in tal senso, le sentt. n. 191/1987, n. 210/1987 (sulla quale si cfr. E. Picozza, *L'ambiente ... allo Stato*, in *Corr. giur.*, 1987, 1044 ss.), n. 617/1987 (sulla quale si veda R. Bin, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sul "valore assoluto" dell'ambiente (nota a Corte cost. 617/1987)*, in *Le Regioni*, 1988, 507 ss.), n. 800/1988, n. 1031/1988, n. 324/1989.

un'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost.²⁰. Secondo tale interpretazione, la tutela del paesaggio, di cui al vecchio testo dell'art. 9 Cost., non riguardava solo la protezione delle bellezze naturali ma doveva tener conto della difesa dell'ambiente, in quanto presupposto per la salvaguardia della salute²¹.

4. Il ruolo dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente ha altresì spinto il legislatore costituzionale a introdurre il termine «ambiente» in Costituzione, nell'ambito della ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, effettuata con la revisione del Titolo V, parte seconda, del 2001²²: è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato «la

²⁰ Sul tema dell'ambiente in Costituzione, prima della riforma del 2022, la dottrina è assai ampia. Ci si limita a citare, tra i contributi più significativi e recenti: M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; L. Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001; S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 1114 ss.; P. Maddalena, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. svil.*, 2007, 477 ss.; G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; S. Nespor, B. Caravita, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. Nespor, A.L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, III ed., Milano, 2009, 99 ss.; B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, cit., 17-38; G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021.

²¹ La Corte, peraltro, è arrivata anche a qualificare tale valore come «assoluto» (cfr. Corte cost., sent. n. 641/1987) anche se ha poi chiarito che tale carattere assoluto incontra un limite nella necessità di un bilanciamento con i diritti fondamentali e con le libertà della persona (in particolare con la libertà economica), che deve effettuarsi volta per volta sulla base delle specifiche circostanze (cfr. le sentt. n. 347/1998 e n. 85/2013).

²² Sul riparto di competenze in materia di ambiente, dopo la riforma del Titolo V Cost., e sulle relative problematiche, si vedano, tra gli altri: M. Cecchetti, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti. Problemi e prospettive nella materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *federalismi.it*, Osservatorio, 13 giugno 2002; Id., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, sp. 264; E. Lamarque, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e territorio nella giurisprudenza costituzionale e nella riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in AA.VV., *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, 2002, 99 ss.; A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Dir. gest. amb.*, 2, 2002, 333 ss.; B. Pozzo, M. Renna, *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; F. Rescigno, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, I, 2004, 465 ss.; F. Abbondante, *L'ambiente tra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, I, 2006, 109 ss.; M. Bellocchi, P. Passaglia (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»* (luglio 2008), in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf; D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, 2, 2009, 3 ss.; F. Elefante, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ed il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia ambientale tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 509 ss.; R. Bifulco, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 225 ss. e Id., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. sal.*, 2, 2019, 305 ss.; P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, *ivi*, 2019, sp. 344; A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2021, 1 ss.; S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 1 ss.; N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, *ivi*, 273 ss.

tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»²³ e a quella concorrente Stato-Regioni «da valorizzazione dei beni ambientali e culturali»²⁴.

Va ricordato, in proposito, che, se con la giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti si era già consolidato, come si è visto, l'orientamento di considerare la tutela dell'ambiente come valore costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, la Consulta, chiamata diverse volte a definire il riparto di competenze *ivi* indicato, ha ulteriormente affermato tale valore²⁵.

Va altresì sottolineato che sia il legislatore, statale e regionale, che la Corte costituzionale, hanno adottato un approccio multilivello alla materia «ambiente», considerando il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni nell'interpretare il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Al riguardo, è significativo che la Corte abbia definito la tutela dell'ambiente una materia «trasversale», «in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Devono quindi essere contemperate le esigenze unitarie di protezione dell'ambiente, riservate allo Stato, da un lato, ed altre esigenze che possono essere soddisfatte da interventi regionali, dall'altro²⁶. Le Regioni, pertanto, nella materia in esame, hanno la facoltà di «adottare norme di tutela ambientale più elevate»²⁷ anche se nel rispetto della legislazione statale che definisce gli *standard* (minimi o massimi) di tale tutela²⁸. Nelle sentenze più recenti, inoltre, la Corte ha continuato a ritenere possibili interventi legislativi delle Regioni, solo in *melius*²⁹ e se ciò non comporta, al contempo, un'alterazione dell'equilibrio tra interessi di pari rilevanza ordinamentale che il legislatore statale ha già effettuato attraverso un bilanciamento.

In buona sostanza, dunque, il riconoscimento dell'ambiente nell'art. 117 Cost., come valore da tutelare, sebbene non ancora inserito tra i principi, bensì, tra le materie di competenza esclusiva statale, non ha impedito al legislatore, statale e regionale, e alla Corte costituzionale di assumere decisioni che hanno portato a considerare tale competenza «non del tutto esclusiva».

²³ Art. 117, c. 2, lett. s).

²⁴ Art. 117, c. 3, Cost. Al riguardo, P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, cit., 344, sottolinea che «con la riforma del Titolo V del 2001 (...) si sono introdotti, all'articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, e dall'altro la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente *ex* articolo 117 comma 2 lettera s) Cost. (...). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei "beni ambientali" *ex* articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi». In proposito, M. Belletti, *La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali. Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in corso di pubblicazione, 1037, sottolinea che «La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha anticipato, in un certo senso, la recente riforma costituzionale, poiché non si è limitata ad attribuire alla competenza esclusiva del legislatore statale la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", ma, ne ha confermato la portata "valoriale", comunque "spacchettando" la materia tra Stato e Regioni, lasciando alla competenza legislativa di queste ultime la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali"».

²⁵ Si cfr., *ex plurimis*, le sentt. Corte cost. nn. 407 e 536/2002, nn. 222, 226 e 227/2003, n. 62/2005 e, negli ultimi anni, n. 278/2012, nn. 9, 85, 145 e 246/2013, n. 210/2016, n. 260/2017, nn. 113 e 206/2018 e n. 7/2019.

²⁶ Cfr. sent. n. 536/2002 e, più di recente, sent. n. 198/2018, sulla quale si veda M. Cecchetti, *La Corte costituzionale come "titano" nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Torino, 2021, 951 ss.

²⁷ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 12 e 61/2009.

²⁸ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 307/2003 e 247/2009.

²⁹ Posizione assunta a partire dalla sent. n. 407/2002.

In questo contesto, dunque, il legislatore, statale e regionale, è stato chiamato a dare attuazione al suddetto valore³⁰; legislatore che ha definito, attraverso le sue scelte, il valore «ambiente» che, in quanto, appunto, valore, ha potuto assumere contenuti diversi a seconda del periodo storico e delle specifiche esigenze territoriali.

Avendo la Corte costituzionale, come si è visto, riconosciuto la possibilità di interventi legislativi regionali — anche se con alcune oscillazioni — le Regioni hanno potuto prevedere limiti più rigorosi riguardo alla tutela dell'ambiente, nell'esercizio di altre competenze, quali la tutela della salute. Pur non essendo qui possibile ricostruire l'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale sulle competenze statali e regionali in materia di ambiente, appare opportuno, ai fini di questo saggio, richiamare alcune sentenze di particolare rilevanza.

Particolarmente significativa è la sent. n. 407/2002 sulle attività a rischio di incidenti rilevanti, la prima in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V, in cui la Consulta ha rilevato che, nonostante la tutela dell'ambiente fosse di competenza esclusiva dello Stato, le Regioni potevano fissare limiti più rigorosi a salvaguardia dell'ambiente, della salute e della sicurezza³¹. In particolare, la Corte ha affermato la competenza dello Stato a fissare «standard 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».

Tale orientamento è stato poi ribadito dalla successiva giurisprudenza³². In tal senso, è significativa la sent. n. 61/2009, in cui la Corte ha sottolineato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in materia di ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei propri fini, «livelli di tutela più elevati».

L'impostazione di tali sentenze è stata in parte rivista dalla Consulta con le pronunce riguardanti l'inquinamento elettromagnetico, in cui si è affermato che, in linea di principio, le Regioni possono prevedere discipline più rigorose, volte a tutelare maggiormente l'ambiente, ma ciò senza alterare l'equilibrio tra interessi di pari rilevanza ordinamentale predeterminato dalla legge statale, nell'ambito di un loro necessario bilanciamento³³. La Corte costituzionale ha poi ribadito l'idea di non pregiudicare il delicato equilibrio tra interessi in una serie di successive sentenze³⁴.

Appare altresì rilevante che le Regioni abbiano, talora, legiferato in materia ambientale e fatto valere, in sede di ricorso, la normativa dell'Unione europea. Significativa, ad esempio, è la sent. n. 75/2017, in cui la Regione Lombardia ha lamentato il mancato rispetto, da parte della legge statale, della normativa eurounionale, che consentiva la miscelazione dei rifiuti tossici non ammessa dall'Unione. La Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma statale impugnata³⁵ in quanto idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia

³⁰ Su questo aspetto, si vedano: A. Baldassarre, *Diritto all'ambiente, diritto alla salute come diritti dell'uomo*, in *Ambiente, Etica, Economia e Istituzioni (congresso internazionale dell'Osservatorio Giordano Dell'Amore)*, Milano, 1991, 274 ss.; V. Onida, *Considerazioni conclusive*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, cit., 300.

³¹ Salvando così la l. r. Lombardia n. 19/2001 recante «Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti», che prevedeva vincoli più restrittivi — dal punto di vista degli *standards* richiesti — rispetto alla disciplina statale.

³² Cfr. Corte cost. sentt. n. 536/2002 e nn. 307 e 331/2003.

³³ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 307/2003, sulla quale si veda, A. Di Martino, *L'inquinamento elettromagnetico: la competenza Stato-Regioni alla luce dei recenti interventi della Corte Costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2003, e 331/2003.

³⁴ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 156 e 267 del 2016, nn. 177 e 246 del 2018, n. 106 del 2020 e n. 164 del 2021, sulla quale si vedano: R. Bin, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*, 2021; A. Fonzi, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 27, 2021, 43 ss.

³⁵ Art. 49 della l. n. 221 del 2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*.

di tutela della salute e a determinare anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.

Riguardo, invece, la disciplina del calendario delle attività venatorie, da parte delle Regioni, la Corte ha dichiarato illegittime diverse leggi regionali in contrasto con la legge statale di attuazione della normativa europea³⁶, anche nel caso di una Regione speciale (sent. n. 536/2002, in relazione ad una legge della Regione Sardegna), ritenendo che essa incontrasse, comunque, il limite dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Di particolare interesse, ai nostri fini, è anche la sent. n. 179/2019 perché ha riconosciuto un significativo ruolo della Regione nel dettare una disciplina volta a limitare il consumo del suolo. Da un lato, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una disposizione della Regione Lombardia³⁷ con la quale, in attesa dell'adeguamento del piano urbanistico comunale alle finalità ed ai principi generali *ivi* contenuti, venivano mantenute ferme le previsioni edificatorie contemplate negli strumenti di piano di livello comunale. Secondo la Corte, tale disposizione si poneva in contrasto con le norme costituzionali in tema di funzioni fondamentali degli enti locali e di sussidiarietà verticale. Dall'altro lato, tuttavia, la Corte ha riconosciuto l'importanza della legge regionale, ai fini di limitare il consumo del suolo, sottolineando che essa perseguiva «innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile»³⁸.

Sulla scia degli sviluppi dell'Unione europea relativi alla protezione dell'ambiente, soprattutto a seguito del *Green Deal* — e della copiosa normativa volta alla sua attuazione — e del *Next generation EU*, si inseriscono, più recentemente, i profondi mutamenti delle politiche e della disciplina, anche costituzionale, nel nostro Paese; innovazioni che impegnano i vari livelli di governo a rafforzare la tutela dell'ambiente.

Da un lato, il Governo ha avviato, attraverso l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la cd. transizione ecologia, dimostrando la volontà di un impegno ad affrontare le problematiche legate all'ambiente, in linea con le indicazioni dell'Unione europea. Transizione che, nel rispetto degli obblighi europei, dovrebbe produrre un forte impatto non solo sulle politiche ambientali — nella prospettiva di una maggiore tutela degli elementi ecologici — ma altresì su quelle economiche e sociali. Politiche che richiedono un impegno sia da parte dello Stato che delle Regioni, nonché degli enti locali. In proposito, va ricordato, in termini generali, che le Regioni e gli enti locali svolgono un ruolo cruciale nell'attuazione del PNRR, essendo soggetti attuatori di linee di investimento che riguardano, peraltro, anche la transizione ecologica, nonché beneficiari e responsabili della gestione di progetti specifici³⁹. In particolare, le Regioni hanno un ruolo di indirizzo, coordinamento e

³⁶ Contenuta nell'art. 18, l. n. 157/1992 che, secondo la Corte, garantisce il rispetto degli obblighi comunitari. Cfr. Corte cost. sentt. nn. 20/2012 e 90/2013, in relazione, rispettivamente, ad una legge abruzzese e ad una toscana.

³⁷ Di cui all'art. 5, c. 4, ultimo periodo, l. r. Lombardia n. 31 del 2014, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*.

³⁸ Sul rilievo che la Corte ha dato, in questa sentenza, al divieto di consumo del suolo, si veda M. Belletti, *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, Napoli, 2024, 14-15.

³⁹ Al riguardo, si veda G. Palombino, *PNRR ed enti territoriali: in particolare, le sfide allo sviluppo per le grandi città metropolitane*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2, 2022, 31-32, il quale sottolinea che «Per quanto riguarda l'adozione e la promozione di modelli economico-produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, [...] è evidente che gli obiettivi prefissati a livello centrale impegnano sia le Regioni (si pensi allo smaltimento

monitoraggio delle attività di attuazione del PNRR a livello territoriale, mentre gli enti locali sono spesso responsabili della realizzazione diretta di progetti PNRR. Malgrado ciò, il Governo ha adottato una *governance* del PNRR di tipo *top-down*, attribuendo alle Regioni un ruolo principalmente di esecutori degli interventi previsti. Soprattutto nella prima fase di progettazione del PNRR, infatti, è stato realizzato un modello sostanzialmente accentrato, in quanto l'individuazione delle missioni e degli obiettivi è stata concentrata al livello nazionale, nonostante non siano mancati momenti di confronto con gli enti territoriali, principalmente in sede di Cabina di regia, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁰. In tale cornice generale, per quanto qui più interessa, l'attuazione della Missione 2, relativa alla transizione ecologica, rispecchia tale logica di accentramento, che, di fatto, vede attribuite alle Regioni e agli enti locali funzioni prevalentemente attuative di decisioni assunte dallo Stato⁴¹, e, più in particolare, dal Governo, al fine di dare esecuzione ai contenuti del *Next generation EU*; ciò, nonostante gli enti territoriali abbiano importanti responsabilità nella concreta gestione dei progetti legati all'ambiente⁴². Un diverso ruolo, che non può certo essere marginale, si prefigura, invece, nella fase di attuazione del PNRR; fase in cui gli enti territoriali sono chiamati a realizzare interventi strutturali in una serie di settori trasversali, che contribuiscono a realizzare la transizione ecologica, e a “mettere a terra” le risorse loro assegnate.

Dall'altro lato, la l. cost. n. 1/2022⁴³, ha introdotto nell'art. 9 — accanto alla promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico

dei rifiuti) che le Città metropolitane e i Comuni (per esempio, conversione dei trasporti urbani qualora obsoleti e inquinanti). In questa direzione, proprio a questi ultimi (e, nello specifico, ai Comuni di grandi dimensioni), inoltre, sembra spettare un ruolo decisivo anche in materia di urbanizzazione e rigenerazione urbana, tutti temi strettamente legati alle politiche europee previste nel *Green New Deal*, così come ad altre e più specifiche azioni promosse dall'Unione (tra le altre, il *New European Bauhaus*). Sul tema, più in generale, si vedano le considerazioni di M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 281 ss.

⁴⁰ Sulla Cabina di regia e, più in generale, sulla *governance* del PNRR, si vedano: F. Bassanini, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss.; G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, 2021, 945 ss.; S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 2021, IV ss.; V. Bontempi, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. Cost.*, 2, 2022, 63 ss.; G. Cavaggion, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 95 ss.; G. Montedoro, *Opportunità e criticità nell'attuazione dei Piani. I procedimenti, le responsabilità nel raggiungimento delle milestones e il monitoraggio dei risultati*, *ivi*, 119 ss.; G. Marchetti, *Il coordinamento nella fase attuativa: modelli di governance (inclusi gli ADP)*, *ivi*, 271 ss.

⁴¹ In tal senso, si vedano: P. Bilancia, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., 21-22; G. Rivosocchi, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione di fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, *ivi*, 87-88; G. Cavaggion, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, *ivi*, 109-113; L. Salvemini, *Il PNRR e il sistema delle autonomie: opportunità e criticità. Esempi virtuosi e best practices nel Nord Italia*, *ivi*, 340 ss.

⁴² Su questo aspetto, si vedano: P. Bilancia, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, cit., 21, la quale evidenzia che Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni «sono i reali soggetti attuatori del Piano (...) da cui dipende a tutti gli effetti gran parte della “messa a terra” dei progetti previsti»; A.L. Mazzaroli, *La sfida per Regioni ed enti locali nell'utilizzo delle risorse nelle sei missioni previste dal PNRR*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., 249 ss.;

⁴³ Sulla riforma costituzionale, in generale, si vedano: 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 quad. cost.*, 3, 2021, 285 ss. (anche in M. Cecchetti, L. Ronchetti, E. Bruti Liberati (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, 7 ss.); Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supr. sal.*, 1, 2022, 127 ss.; Id., *La disciplina sostanziale dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 797 ss.; Id., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*

e artistico della Nazione — la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni⁴⁴. Essa, inoltre, ha modificato l’art. 41 Cost., prevedendo che l’iniziativa economica del privato non possa svolgersi in modo da recare danno (anche) alla salute e all’ambiente e disponendo che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata (anche) a fini ambientali⁴⁵.

5. La modifica dell’art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sull’assetto delle competenze in materia ambientale. Va sottolineato che il legislatore della riforma del 2022 non si è limitato a cristallizzare l’esistente, ma, in linea con gli sviluppi eurounionali in materia di ambiente, ha introdotto un principio fondamentale che può essere definito come «ambientalista»⁴⁶, al fine di garantire i diritti fondamentali degli individui e la vita, in un’ottica di armonia con l’ambiente, nonché la sopravvivenza della specie umana, fortemente minacciati dall’emergenza climatica e ambientale. Principio fondamentale ambientalista che si concretizza in una vera e propria finalità costituzionale, volta a garantire i valori primari e i diritti fondamentali agli individui delle generazioni presenti e future. Finalità che — come si vedrà in maniera più approfondita di seguito — deve essere perseguita da tutti i livelli di governo. L’inserimento in Costituzione di un espresso riferimento alla tutela dell’ambiente e alle future generazioni, da un lato, e di un ulteriore limite all’esercizio delle attività economiche — che non possono arrecare danni, tra l’altro, all’ambiente — dall’altro, costituisce una rilevante innovazione in grado di incidere su diversi aspetti dell’ordinamento

nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, 2022, 9 ss.; Id., *Il “posto” della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 87 ss.; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it, paper*, 6 aprile 2022, 1 ss.; Id., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. ec.*, 1, 2022, 7 ss. (anche in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., 69 ss.); M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasS. Cost.*, 5 agosto 2022, 21 ss.; F. Fracchia, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., 123 ss.; L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, 2022; F. De Leonardis, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., 49 ss.; A. Morelli, *La tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, 31 ss.; A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, in *Ist. Fed.*, 4, 2022, 783 ss.; Id., *L’«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., 91 ss.; G. Sorrentino, *La tutela dell’ambiente nella Costituzione dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022. Considerazioni minime*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, 64 ss.; P. Bilancia, *La riforma dell’art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, *Atti del Convegno Internazionale di Studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in corso di pubblicazione; M. Belletti, *La tutela dell’ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, *ivi*, 1033 ss.; Id., *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell’ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 3 ss.; A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi “Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali” (Università degli studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2022, 1 ss.; S. Grassi, *La cultura dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 216 ss.; M. Gorlani, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una riforma da valorizzare*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 265 ss.; M. Siclari, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *ivi*, 703 ss.; A. Vuolo, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell’ambiente*, *ivi*, 735 ss.

⁴⁴ Art. 1.

⁴⁵ Art. 2.

⁴⁶ Al riguardo, sia consentito rinviare a G. Marchetti, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull’assetto costituzionale*, cit.

costituzionale; ciò anche perché l'interpretazione dei nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione non può trascurare le recenti politiche europee, volte ad un rafforzamento della tutela ambientale, e gli ambiziosi obiettivi previsti dal *Green Deal*.

Da un lato, in termini generali, si ritiene che il «valore costituzionale» dell'ambiente sia destinato, dopo la riforma costituzionale del 2022 — che l'ha tramutato, come si è visto, in un «principio costituzionale fondamentale» — ad assumere una nuova connotazione, potenzialmente in grado di configurare un diverso ruolo dello Stato e delle Regioni, oltre che degli enti locali.

In primo luogo, alla luce dell'evoluzione europea nell'approccio all'ambiente, sembra più che opportuna una maggiore effettività della sua tutela, da parte del legislatore, statale e regionale, delle amministrazioni e dei giudici. Ciò perché la riforma prevede una vera e propria doverosità della Repubblica di tutelare l'ambiente che diventa un vero e proprio obiettivo costituzionale cui essa è chiamata a dare piena attuazione. Al riguardo, si ritiene che il termine «Repubblica», cui fa riferimento la riforma, ricomprenda le componenti della stessa (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) e che lo Stato debba intendersi come Stato-apparato, costituito dai poteri dello Stato, legislativo, giurisdizionale ed esecutivo (incluse le pubbliche amministrazioni)⁴⁷, anche se ciò non esclude un impegno dei soggetti privati nel perseguire l'obiettivo della tutela ambientale⁴⁸. In altri termini, dunque, il compito di tutela dell'ambiente è attribuito a tutti i poteri dello Stato e a tutti i livelli di governo che, nel momento in cui effettuano qualsiasi scelta politica, normativa, amministrativa e giudiziaria, devono tenere conto del nuovo principio costituzionale ambientalista⁴⁹, in un'ottica intergenerazionale⁵⁰. Ne deriva, di conseguenza, un tendenziale rafforzamento del dovere, anche delle Regioni e degli enti locali, di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

In secondo luogo, l'inserimento del «principio costituzionale ambientalista» tra i principi fondamentali — che assume un carattere di preminente rilevanza (anche se non in senso assoluto) rispetto ad altri interessi costituzionali, soprattutto a quelli economici, che si

⁴⁷ In tal senso, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit., p. 35, nonché Id., in *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 133 ss. e Id., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 20 ss. In proposito, A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 117, ritiene che «La novella costituzionale non si rivolge solo alla Repubblica (lo Stato-apparato) [...]. Il principio di responsabilità intergenerazionale riguarda direttamente anche ai *cives*, singoli e associati (lo Stato-comunità) [...]». Tra i doveri inderogabili di solidarietà vi rientra anche quello verso coloro che verranno dopo di noi».

⁴⁸ Al riguardo, R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 1 ss., ritiene che per la disposizione di cui all'art. 9 Cost. «la responsabilità della tutela dell'ambiente rimane [...] in capo alla Repubblica, per quanto siano immaginabili forme di collaborazione con la società civile». Lo stesso Autore (*Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., 140), ritiene che il collegamento dell'art. 9 Cost. «con le modifiche introdotte all'art. 41, c. 2 Cost., in cui l'ambiente diventa un espresso limite alla libertà di iniziativa economica, renda difficile escludere che a questo dovere eminentemente pubblico possano sottrarsi i privati». Al riguardo, C. Buzzacchi, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, evidenzia che «il richiamo all'ambiente dell'art. 9 configura un'azione doverosa per la Repubblica, da intendersi come insieme delle istituzioni unitamente alla componente della società civile».

⁴⁹ In tal senso, L. Violini, in L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. Pantaleone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021*, Modena, 2021, 42, la quale sottolinea che «i concetti, pur ampi, di “interessi delle generazioni future” e di “tutela dell'ambiente” quale valore debbono divenire principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti».

⁵⁰ Si cfr. A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in https://senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/501/Prof._Andrea_MORRONE.pdf, 4.

pongono in contrasto — implica una diversa considerazione della tutela dell'ambiente nell'opera di bilanciamento dei valori effettuata dal legislatore, statale e regionale, dalle amministrazioni e dai giudici, in particolare dalla Corte costituzionale. La riforma costituzionale impone un diverso e più complesso bilanciamento di valori, da parte del legislatore, statale e regionale, e della Corte, dato che, contemperando interessi diversi, essi devono ora tener conto della rilevanza della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni». È solo il caso di rilevare, al riguardo, che, nel bilanciamento, in caso di conflitto tra principi, potrebbe prevalere il principio ambientalista in quanto preordinato, tra l'altro, a garantire i diritti fondamentali degli individui e la vita, in un'ottica di armonia con l'ambiente, nonché la sopravvivenza della specie umana. In particolare, poi, dal combinato disposto dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. emerge l'esigenza di considerare, nel bilanciamento dei valori, gli interessi ambientali di preminente rilevanza rispetto a quelli economici, nel caso in cui questi ultimi consistano nell'intraprendere o continuare un'attività d'impresa che possa danneggiare in maniera significativa l'ambiente (e la biodiversità e gli ecosistemi, in quanto si ritiene che l'iniziativa non debba arrecare danni non solo all'ambiente, come previsto dall'art. 41 Cost., ma nemmeno alla biodiversità e agli ecosistemi, in osservanza dell'art. 9 Cost.).

In terzo luogo, più specificatamente, la novella costituzionale potrebbe avere conseguenze sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Per un verso, l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali potrebbe essere intesa dalla Corte costituzionale nel senso di un rafforzamento della competenza esclusiva statale in questa materia.

Per altro verso, il fatto che la riforma abbia lasciato invariato il riparto di competenze, stabilito all'art. 117, cc. 2 e 3, Cost.⁵¹, potrebbe indurre la Corte costituzionale a confermare la possibilità di intervento delle Regioni in materia di ambiente, nei limiti già descritti. Del resto, la previsione di un obbligo della Repubblica di tutelare l'ambiente, come responsabilità condivisa tra tutti gli enti che la costituiscono, ai sensi dell'art. 114 Cost., è coerente con la giurisprudenza costituzionale consolidata che ha individuato, come si è visto, spazi di intervento regionale.

Per altro verso ancora, l'attribuzione alla Repubblica — e non allo Stato — del compito di tutelare l'ambiente potrebbe anche spingere la Corte costituzionale ad un'interpretazione dell'art. 117 Cost. nel senso di consentire interventi legislativi regionali più significativi in materia. È vero, che, come si è visto, la possibilità di intervento delle Regioni non è mai stata esclusa dalla giurisprudenza costituzionale. E anche vero, tuttavia, che l'obbligo per la Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come obiettivo costituzionale, secondo una concezione doveristica dei soggetti pubblici, potrebbe aprire nuovi spazi di intervento per le Regioni. Inoltre, la riforma potrebbe anche portare la Corte costituzionale a considerare la tutela della biodiversità, non richiamata all'art. 117 Cost., di competenza residuale delle Regioni, non essendo riservata espressamente alla legislazione dello Stato. In tal caso, però, la Corte si discosterebbe dal suo orientamento prevalente; essa ha, infatti, più volte, dichiarato l'illegittimità di disposizioni di leggi regionali in materia di biodiversità, affermando che la materia «ambiente» rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

Non va dimenticato, poi, che l'espressa previsione costituzionale della tutela dell'ambiente potrebbe spingere le Regioni, nell'ambito del processo di regionalismo differenziato, a

⁵¹ Sull'impatto della riforma costituzionale sul riparto di competenze legislative in materia ambientale, si veda G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 875 ss.

rivendicare un più significativo ruolo, dato che l'art. 116, c. 3, Cost., prevede la possibilità di attribuire alle stesse «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ciò, anche se il legislatore regionale, in materia ambientale, potrà solo introdurre *standard* più elevati di protezione, rispetto a quelli nazionali, in osservanza degli obblighi europei. Per contro, la novella costituzionale potrebbe anche essere invocata per operare un accentramento in materia ambientale, limitando, in concreto, le possibilità di differenziazione derivanti dall'art. 116 Cost. È solo il caso di sottolineare, in proposito, che la Corte costituzionale, nella recente sent. n. 192/2024⁵² — relativa ai giudizi di legittimità costituzionale della l. n. 86/2024 in materia di attuazione dell'autonomia differenziata — ha sottolineato la necessità di giustificare l'eventuale trasferimento di funzioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, ritenendo «difficilmente giustificabile» l'attribuzione alle Regioni della competenza su alcune delle materie indicate nell'art. 116 Cost., tra le quali, appunto, la tutela dell'ambiente, anche alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea.

Dall'altro lato, sul piano, invece, dei rapporti tra Stato e Unione europea, l'introduzione della tutela dell'ambiente come principio fondamentale della Costituzione potrebbe portare ad una sua configurazione come controlimite, nell'ipotesi di contrasto tra il diritto interno e il diritto dell'Unione, sindacabile dalla Corte costituzionale⁵³. Non è qui possibile soffermarsi sulla teoria dei controlimiti⁵⁴, ma ci si limita, comunque, a ricordare che l'applicazione del diritto UE incontra dei “controlimiti”, oltre che nell'eventualità di mancato rispetto della tutela dei diritti umani, nei casi di contrasti con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale, tra i quali, appunto, è ora annoverata la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi⁵⁵.

6. Considerazioni conclusive. In conclusione di questo saggio, sembra opportuno compiere alcune brevi riflessioni sul ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni, in materia di ambiente, in una prospettiva futura. A tal fine, va evidenziato che vi sono, comunque, delle condizioni necessarie affinché venga data concreta attuazione, da parte dei decisori politici ai vari livelli di governo, agli obiettivi fissati nel *Green Deal*, da un lato, e alla novella costituzionale, dall'altro.

⁵² Per un primo commento della sentenza, si vedano: C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024; L. Violini, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, disponibile su www.lecostituzionaliste.it; R. Manfredi, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo, ivi*; G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico, ivi*; A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1, 2025, iv ss.; A. Spadaro, *La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali. Editoriale*, 1, 2025, 1 ss.

⁵³ Cfr. sent. n. 129/2006, ord. n. 454/2006 e sent. n. 284/2007.

⁵⁴ Sulla quale si rinvia, per tutti, a T. Groppi, A. Celotto, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1309 ss.

⁵⁵ In tal senso, si vedano: S. Grassi, *La tutela ambientale nelle fonti internazionali, europee e interne*, cit., 21, il quale sostiene che «il principio fondamentale espresso nel nuovo terzo comma dell'art. 9 (...) si inserisce tra quelli che la Corte costituzionale ha indicato come “controlimiti” all'ingresso nel nostro ordinamento delle norme internazionali ed europee»; A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 102-104, il quale ritiene che l'aver inserito tra i valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, delle future generazioni e degli animali, «equivale a rimarcare il primato e la funzione di controlimite rispetto a quelle norme del diritto internazionale e del diritto europeo il cui contenuto fosse in radicale contrasto con quei meta-valori»; A. Lamberti, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima – La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra “vecchi” e “nuovi” bilanciamenti)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2023, 143, il quale parla di «configurazione di un (nuovo) “controlimite” rispetto al diritto di derivazione sovranazionale ed internazionale».

A livello europeo, sarà indispensabile che l'Unione si impegni ad implementare le normative approvate nel quinquennio appena trascorso, modificando, se necessario, le tempistiche o alcuni aspetti delle politiche di attuazione del *Green Deal* ma senza arrivare a demolirlo. Al riguardo, non bisogna trascurare una recente tendenza, emersa ancor prima delle elezioni europee del 2024, verso un ridimensionamento del *Green Deal*. Alcuni importanti attori politici, che avevano inizialmente sostenuto il *Green Deal*, hanno, negli ultimi tempi, ritenuto che il suo approccio sia troppo radicale — evidenziando i rischi per l'economia e la tenuta sociale dell'Europa — ed hanno proposto, se non una vera e propria eliminazione, una sua modifica, al fine di mitigarne gli effetti, e una revisione delle tempistiche di attuazione. Tale reazione politica di rifiuto o, perlomeno, di ridimensionamento, delle politiche ambientali in Europa — che ha portato a parlare di «*greenlash*» — guidata prevalentemente dai conservatori, potrebbe rafforzarsi a seguito delle recenti elezioni del Parlamento europeo. Anche se tali elezioni non hanno sostanzialmente mutato gli equilibri di governo, sono diventate più complesse le dinamiche politiche, dato che alcuni Paesi hanno registrato un rafforzamento dei partiti di destra che nutrono non poche perplessità sul *Green Deal*. Ciò potrebbe indurre il nuovo Parlamento europeo a rallentare od ostacolare l'approvazione di politiche ambientali particolarmente ambiziose. Tuttavia, la Presidente Ursula von der Leyen, nel suo discorso programmatico al Parlamento, nel luglio 2024, ha illustrato le linee guida politiche per il mandato 2024-2029 (intitolate *La scelta dell'Europa*); linee dalle quali emerge la volontà di dare attuazione al *Green Deal*. La Commissione europea, inoltre, nell'ottobre 2024, ha dimostrato un rinnovato impegno per la transizione verde, supportando progetti *green*, attraverso il finanziamento, nell'ambito del programma *Life* — finalizzato ad «agevolare la transizione verso un'economia efficiente dal punto di vista energetico e basata sulle energie rinnovabili» — di nuovi progetti in Europa⁵⁶.

A livello interno, per altro verso, sebbene vi siano state concrete azioni, intraprese dal Governo, dal Parlamento e dalle Regioni, volte ad una maggiore tutela ambientale, anche in attuazione del PNRR, che si muovono nella direzione di perseguire gli obiettivi fissati dall'Unione europea, è ancora prematuro compiere una valutazione, in generale, sugli effetti concreti della riforma costituzionale — che dipendono anche dalla sua interpretazione ed attuazione — e sulle conseguenze sull'assetto delle competenze statali e regionali.

Appare comunque significativa, in proposito e in termini generali, la sent. n. 105 /2024 (la cd. *sentenza Priolo*)⁵⁷, la prima dopo la riforma. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su una disposizione contenuta nel d.l. n. 2/2023, il cd. *decreto Priolo*, ne ha dichiarato l'illegittimità perché in contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, c. 2, Cost., laddove era prevista la possibilità per il Governo di dettare — in una situazione di crisi e in via provvisoria — misure volte ad assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale — contenendo il più possibile i rischi per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori — senza prevedere un carattere temporaneo di tali misure.

Da un lato, appare rilevante che la sentenza abbia messo in luce la portata innovativa dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. Ciò soprattutto riguardo i seguenti aspetti: l'esigenza di leggere la riforma «anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia»; la

⁵⁶ In particolare, sono stati finanziati oltre 380 milioni di euro destinati a 133 progetti *green*.

⁵⁷ Sulla quale si vedano: R. Bin, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105 / 2024*, in *Consulta online*, III, 2024, 1058 ss.; M. Carducci, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online*, Osservatorio, 25 giugno 2024, 1 ss.; G. Giorgini Pignatiello, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, *ivi*, 1 ss. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, cit., 147-151.

configurazione di un espresso obbligo per la Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come obiettivo costituzionale, secondo una concezione doveristica dei soggetti pubblici e dei privati⁵⁸, e della tutela dell'ambiente come limite «espresso e autonomo» all'esercizio dell'iniziativa economica; la necessità, al fine di realizzare un «equo bilanciamento», di considerare in via prioritaria la tutela dell'ambiente rispetto al proseguimento, per un tempo illimitato, di un'attività economica che reca un danno serio all'ambiente, tenendo conto dell'interesse delle future generazioni. Il fatto che la Consulta abbia sottolineato questi aspetti, fa sperare in un cambio di passo della giurisprudenza costituzionale (e, si spera anche del legislatore, statale e regionale, che, nel considerare la legittimità di nuove leggi, potrà basarsi anche su questa pronuncia) nella direzione di una maggiore tutela ambientale.

Dall'altro lato, tuttavia, la Corte costituzionale, non ha colto l'occasione per sottolineare con forza che i diritti alla salute, alla vita e alla dignità della persona – che sono tutelati anche attraverso la tutela dell'ambiente – devono essere considerati come prioritari, nel bilanciamento di valori, in quanto non possono essere sacrificati dalla prosecuzione di un'attività che non li garantisca. Inoltre, la Corte ha permesso, seppur per un periodo provvisorio, di trentasei mesi, la prosecuzione di attività d'impresa, al fine di garantire la continuità produttiva, senza spingersi ad affermare, in linea con la giurisprudenza Core EDU, che un'attività che danneggi l'ambiente deve, comunque, essere sospesa. Le sentenze Corte EDU sul caso ILVA, del 2019⁵⁹ e del 2022⁶⁰, hanno, infatti, condannato lo Stato italiano per aver violato, tra l'altro, l'art. 8 della Convenzione («Diritto al rispetto della vita privata e familiare»), ossia per non aver adottato le misure necessarie a tutelare l'interesse dei ricorrenti a non subire danni alla salute provocati dalle emissioni nocive dell'impianto siderurgico e per non aver predisposto rimedi effettivi per ottenere la bonifica dell'area coinvolta dall'inquinamento.

Sebbene la sentenza in esame si ponga in controtendenza rispetto alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si ritiene che la Corte costituzionale abbia, comunque, compiuto un importante passo avanti nella direzione di una maggiore considerazione degli interessi ambientali, soprattutto rispetto a quelli economici, sottolineando il dovere costituzionale di tutti i livelli di governo di tutelare l'ambiente e la necessità di interpretare la novella costituzionale anche alla luce degli obblighi europei in materia.

Abstract. Il saggio analizza il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente. In particolare, vengono esaminati i seguenti aspetti: il ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente e il suo impatto sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale; il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale; la modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sul riparto delle competenze.

Abstract. The essay analyses the role of the European Union, State and Regions in

⁵⁸ In particolare, la Corte ha affermato che la riforma «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

⁵⁹ Sentenza *Cordella e altri c. Italia e Lina Ambrogi Melle e altri c. Italia*, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, del 24 gennaio 2019.

⁶⁰ Sentenza del 5 maggio 2022 pronunciata sul ricorso n. 4642/17 *Ardimento e altri c. Italia*.

environmental protection. In particular, the following aspects are examined: the role of the European Union in environmental matters and its impact on State and regional policies and regulations; the division of competences between the State and Regions in environmental protection after the reform of Title V, Part Two, of the Constitution and the interpretation of the Constitutional Court; the amendment of art. 9 of the Constitution and the possible consequences on the division of competences.

Parole chiave. Unione europea, Stato e Regioni — tutela dell'ambiente — *Green Deal* — riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. — riforma dell'art. 9 Cost.

Key words. European Union, State and Regions — environmental protection — *Green Deal* — reform of Title V, Part Two, of the Constitution — reform of art. 9 of the Constitution.