

La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze regionali europee a confronto.
I casi italiano e spagnolo

SOMMARIO: Introduzione 1. La tutela e la gestione dell'ambiente in Italia e Spagna: cenni evolutivi. – 2. Il quadro competenziale in vigore dopo le ultime riforme. – 3. Il regionalismo asimmetrico tra vecchie e nuove istanze autonome in materia ambientale. – 4. Il ruolo delle corti costituzionali nel processo di accentramento della competenza ambientale. – 5. Processi in corso e tendenze: spunti comparati.

Introduzione

L'ambiente presenta le caratteristiche della politica pubblica, che deve essere gestita attraverso il perseguimento di obiettivi integrati con interessi diversi, di volta in volta legati al governo del territorio, all'urbanistica, all'energia, all'agricoltura e alla pesca, al trasporto, al turismo, all'industria, alla salute e così via².

L'ambiente rappresenta, inoltre, un esempio di *governance* multilivello³, dal momento che alla sua disciplina concorrono necessariamente non solo lo Stato e gli altri enti territoriali, ma anche il livello sovranazionale, in particolare, per gli Stati membri dell'Unione europea, quello europeo ed internazionale, cui si aggiunge la società civile nelle sue diverse manifestazioni.

L'ambiente come politica così intesa si presta, pertanto, a testare gli equilibri costituzionali soprattutto nei modelli composti che presentano continue tensioni tra centro e periferie e che inquadrano le politiche in più o meno rigidi elenchi di materie.

Nell'ultimo decennio, si è assistito in alcuni contesti composti europei ad un'accelerazione di queste tensioni: da un lato, anche a seguito della spinta della crisi economica che ha investito gli stessi Stati a partire dal 2008, si sono manifestate tendenze di carattere accentrativo delle politiche pubbliche a cui non si è sottratta quella ambientale, che, anzi, appare una delle più rappresentative di questo *trend*; dall'altro, sono riemerse istanze di regionalismo differenziato ed autonomico ispirate ad una maggiore specificità ed autonomia soprattutto in ambito ambientale. Nel contesto delineato, perciò, pare particolarmente interessante il confronto tra due ordinamenti che possono definirsi regionali con aspirazioni federali (anche se mancate o non pienamente realizzate)⁴ e le cui Costituzioni (e Statuti di Autonomia) presentano una suddivisione delle competenze in cataloghi di materie: ci si riferisce all'Italia e alla Spagna. Si cercherà di mettere in luce quali siano

¹ Ricercatrice presso l'Istituto di Studi Federali Comparati – EURAC Research (Bolzano, Italia); Ricercatrice presso il *Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) e Professore Associato di Diritto Amministrativo dell'*Universitat Rovira i Virgili* (Tarragona, Spagna). Le autrici ringraziano l'*Institut d'Estudis de l'Autogovern* (IEA), Generalitat de Catalunya, (Barcellona, Spagna) per aver sostenuto la ricerca e la collaborazione su questi temi.

² In tal senso, tra gli altri, R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, In *Regioni* 3, 2013, pp. 529-574.

³ Tra gli altri: I. Weibust e J. Meadowcroft, (Ed.), *Multilevel Environmental Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

⁴ Per un approfondimento sul tema delle diverse gradazioni di federalismo e regionalismo degli Stati si rinvia a: F. Palermo e K. Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford: Hart Pub., 2017, 50-55. Si veda anche A. D'Atena, (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano: Giuffrè, 2008

le radici e le cause, gli attori e i processi che hanno segnato le due esperienze costituzionali, nel tentativo di evidenziare le conseguenze di queste tendenze sia sulla tutela dell'ambiente sia sull'intelaiatura costituzionale.

1. La tutela e la gestione dell'ambiente in Italia e in Spagna: brevi cenni evolutivi.

In Italia l'ambiente inizialmente non era oggetto di specifica previsione né era richiamato nel Testo costituzionale del 1948. Era così venuta emergendo, negli anni, la necessità di ancorare le tematiche ambientali al dettato costituzionale, esigenza questa che aveva trovato soddisfazione, nel silenzio della Costituzione, nell'opera interpretativa della Corte costituzionale⁵ e nell'opera ricostruttiva della dottrina⁶: l'ambiente aveva lentamente conquistato dignità di valore costituzionale soprattutto sulla scorta delle disposizioni sul paesaggio (art. 9), sulla salute (art. 32). La Corte⁷, inoltre, sulla base di alcune materie⁸ enumerate nell'art. 117, c. 2, Cost., aveva riconosciuto la potestà legislativa generale dello Stato nella materia ambientale, in nome di un'esigenza di uniformità della disciplina, cui si accompagnava una competenza concorrente delle Regioni ordinarie e speciali da attuarsi secondo il principio di leale collaborazione⁹. L'ambiente come "materia-non materia", "materia-valore", "materia obiettivo", "materia trasversale", al cui governo e tutela concorrevano tutti gli enti territoriali, aveva, di fatto, assunto una rilevanza di politica trasversale e multilivello più che di materia rigidamente definita e ripartita.

Al contrario, la Costituzione spagnola del 1978 contiene fin dalle sue origini un esplicito riferimento all'ambiente in tre articoli: 45, 148.1.9 e 149.1.23. In particolare, l'art 45 menziona il diritto ad utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo e impone ai poteri pubblici di vegliare sull'utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi alla solidarietà collettiva. Infine, dispone l'elaborazione di sanzioni penali e amministrative e l'obbligo di riparare il danno causato in capo a chi commetta violazioni¹⁰. L'articolo 148.1.9 prevede che le Comunità potranno assumere una competenza concorrente sulla gestione della tutela ambientale. Da ultimo, l'articolo 149.1.23 riserva allo Stato la competenza esclusiva ad emanare la legislazione quadro senza pregiudizio per le Comunità Autonome di

⁵ Tra le prime pronunce rilevanti in tal senso si citano: Corte cost. nn. 79/1971, 141/1972, 93/1973, 57/1976, 123/1980, 183/1984, 239/1982, 151/1986, 210/1987, 641/1987.

⁶ A partire dagli studi di: E. Capaccioli -F. Dal Piaz, *Ambiente (Tutela dell')*, Nss. D. I., App., 1980, 258; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381-387; A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1985, pp. 38 ss.; S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, I, 1980, pp. 859 ss.

⁷ Tra le altre: Corte cost. sent. nn. 72/1977, 239/1982, 558/1988.

⁸ Nel testo vigente prima della riforma del 2001, in particolare: urbanistica, cave e torbiere, acque minerali e termali, caccia e pesca, agricoltura e foreste.

⁹ Si vedano, in particolare: Corte cost. sent. nn. 203/1974, 175/1976, 151/1986, 153/1986; 167/1987, 210/1987, 641/1987, 744/1988, 800/1988, 324/1989, 391/1989, 437/1991, 122/1193, 194/1993, 54/1994, 356/1994, 345/1997, 196/1998, 382/1998, 425/1999, 54/2000, 507/2000.

¹⁰ Per un approfondimento sull'art. 45 Cost. si rinvia a: J. Jaria, *El sistema constitucional de protección del medio ambiente*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2005; J. Jordano, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: Bosch, 1995. E più recentemente: A. Nogueira, *El demediado derecho a un medio ambiente adecuado*, in B. Pendás (a cura di), *España Constitucional (1978-2018). Trayectoria y perspectivas*, vol. III, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, 2465-2481.

stabilire disposizioni di tutela più elevata¹¹. Dal punto di vista competenziale, dunque, la protezione dell'ambiente si è consolidata nel testo costituzionale spagnolo come una materia di ripartizione concorrente tra Stato e Comunità Autonome. Allo Stato attiene l'approvazione della legislazione quadro, mentre le Comunità Autonome possono sviluppare la legislazione di dettaglio¹² e norme di tutela più elevata. Possono, inoltre, esercitare la competenza amministrativa, senza pregiudizio per le competenze degli enti locali derivanti dalla clausola di garanzia dell'autonomia locale ai sensi della Costituzione. Tuttavia, il riparto competenziale in materia ambientale non si esaurisce nel combinato disposto degli artt. 148.1.9 e 149.1.23 Cost., dal momento che su di essa incidono altri titoli competenziali relativi a materie ad essa intrecciate. Per un verso, alcuni settori che si inscrivono nel concetto di tutela ambientale sono oggetto di riparto competenziale specifico ex artt. 148.1 e 149.1 Cost., distinto da quanto disposto ex artt. 148.1.9 e 149.1.23 Cost.¹³. Di conseguenza, il titolo competenziale sulla tutela dell'ambiente si configura come criterio di competenza residuale per quei settori o materie che non sono espressamente riservate allo Stato, come per esempio la protezione dell'atmosfera, ma soltanto laddove manchino altri titoli più specifici. Questo implica che i poteri statali e autonomici sono di volta in volta più o meno estesi in relazione a ciascuno di essi, poichè le competenze dei diversi enti territoriali in relazione a ciascuna delle questioni ambientali non sono uniformi¹⁴.

Per altro verso, è evidente l'intersezione di altri titoli competenziali connessi che hanno rilevanza ambientale o di tutela dell'ambiente. Esiste, infatti, un elevato numero di materie strettamente legate al titolo "tutela dell'ambiente" che sono, però, oggetto di titoli competenziali specifici (regime minerario ed energetico, pesca nelle acque interne e marittima, caccia e pesca fluviale, governo del territorio, urbanistica ed edilizia residenziale pubblica)¹⁵: ciò aggiunge al problema dell'estensione della tutela dell'ambiente, come titolo competenziale, numerose zone grigie di intersezione con altri titoli competenziali relativi ad altri campi d'attività e ad altri settori dell'ordinamento giuridico¹⁶. Similmente, non si possono tralasciare determinati titoli competenziali orizzontali o trasversali statali che incidono sulla materia ambientale (di rilievo quelli inclusi nell'art. 149.1 Cost, punti: 1. condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti i cittadini; 3. relazioni internazionali; 13. leggi quadro e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica). Tali titoli lasciano la porta aperta ad un possibile intervento normativo e amministrativo dello Stato su aspetti della materia che, in principio, sono di

¹¹ Per un'analisi delle disposizioni costituzionali relative alla ripartizione delle competenze ambientali si rinvia a: A. Betancor, *Derecho Ambiental*, Madrid: La Ley, 2014, 567-630; L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018, 75-149; M. Fernández, B. Soro, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Barcelona: Atelier, 2001; J. Jaria, *Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (I), 2005, 117-134; J. Jaria, *Política ambiental y modelo territorial*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 137, 2007, 217-245; y S. Muñoz, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente*, in *Documentación Administrativa*, 190, 1981, 351-382.

¹² Anche se inizialmente tale funzione era preclusa per alcune Comunità Autonome. Infatti, esistevano per le Comunità Autonome due livelli competenziali: alcune potevano assumere negli Statuti di Autonomia solo la competenza amministrativa, altre affiancavano a quella amministrativa, anche la competenza legislativa. Si veda infra, § 2.

¹³ Per esempio, nel caso dell'acqua (artt. 148.1.10 e 149.1.22 Cost.), dei boschi e delle migliori forestali e pascoli (arts. 148.1.8 e 149.1.23 Cost.).

¹⁴ S. Muñoz, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente*, cit., 367.

¹⁵ Su questo tema si veda: L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 80-84 e 113-116.

¹⁶ Così: J. Jaria, *El sistema constitucional de protección del medio ambiente*, cit., 115.

competenza delle Comunità Autonome. In particolare, alcuni di questi titoli statali hanno acquisito nel tempo una *vis expansiva* condizionando, così, fortemente le competenze ambientali autonome (paradigmatico il caso delle leggi quadro e del coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica). La trasversalità e la concorrenza dei titoli sulla materia ambientale aggiunge complicazione ad una suddivisione competenziale in materia ambientale già di per sé complessa. Allo stesso modo, evidenzia la necessità di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome¹⁷ in un ambito di competenze estremamente complesso e di demarcazione concettuale difficile¹⁸. Indubbiamente la cooperazione risulta essere una delle sfide chiave negli ordinamenti decentralizzati¹⁹.

2. Il quadro competenziale in vigore dopo le ultime riforme

Il quadro competenziale si è poi venuto trasformando, con notevoli criticità rispetto al passato, a seguito delle ultime riforme costituzionali e statutarie che hanno interessato i due ordinamenti oggetto d'indagine.

In Italia, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, per la prima volta la materia ambientale viene espressamente considerata ai fini del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. In particolare, il legislatore costituzionale distingue fra potere legislativo e regolamentare in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, riservati alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, c. 2 lett. s), (salva la possibilità di delega della sola potestà regolamentare alle Regioni) e legislazione finalizzata alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni ex art. 117 c. 3. Nella stessa competenza concorrente ricadono altre materie collegate alla tutela dell'ambiente, quali per esempio: tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In tutti questi ambiti la funzione legislativa spetta alle Regioni mentre rimane in capo allo Stato la potestà legislativa per la determinazione dei principi fondamentali. Infine, si prevede una competenza residuale per le Regioni in tutte le materie non esplicitamente indicate. Le funzioni amministrative sono, invece, attribuite ex art. 118 ai Comuni, salvo che siano conferite per esigenze di unitarietà a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il rigido riparto delle funzioni legislative e regolamentare di cui al nuovo art. 117 Cost. e l'altrettanto rigido riparto della potestà legislativa di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali di cui al novellato art. 118 Cost. hanno rappresentato, senza dubbio, una forte cesura con quanto fino ad allora la Giurisprudenza costituzionale e la dottrina avevano cercato di ricostruire in maniera progressiva ed organica, ovvero una flessibilità di intervento ad opera dello Stato e/o delle Regioni (sia ordinarie che speciali) a tutela del valore trasversale dell'ambiente.

Questo mutato conferimento di poteri legislativi e regolamentari in materia di tutela ambientale derivante dalla riforma costituzionale del 2001 ha causato, come ben si poteva prevedere, un aumento esponenziale dei conflitti istituzionali, poiché le Regioni (ordinarie e speciali) non hanno rinunciato alle attribuzioni ambientali, (e alle altre ad esse intrecciate), maturate nel corso degli

¹⁷ Lo evidenzia: J. Jaria, *Política ambiental y modelo territorial*, cit., 239.

¹⁸ R. Alonso, B. Lozano, C. Plaza, *El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora*, in *Revista de Administración Pública*, 148, 1999, 108-109.

¹⁹ In tal senso, J. Jaria, *Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente*, cit., 125.

anni e hanno continuato ad esercitarle anche nel mutato contesto. Ciò ha richiesto un intervento interpretativo particolarmente intenso della Corte che chiarisse i rispettivi confini²⁰.

Vale la pena ricordare, a conclusione di questa breve ricostruzione del quadro competenziale italiano, il più recente tentativo di riforma costituzionale poi naufragato a seguito dell'esito referendario negativo²¹. Il disegno di legge costituzionale n. 1429/2014 si può certamente inscrivere in questa visione accentratrice della materia ambientale venuta delineandosi dopo la riforma del 2001. Tra le novità della mancata riforma che muovevano in tal direzione si richiamano, a titolo di esempio: l'ampliamento del catalogo statale e, in particolare, per ciò che riguardava la competenza ambientale, l'ampliamento dell'oggetto della stessa, l'abolizione delle competenze concorrenti e la parallela introduzione di clausole di co-legislazione che vedevano lo Stato impegnato nel definire disposizioni generali e comuni, la reintroduzione dell'interesse nazionale nell'apparato costituzionale italiano, attraverso la formulazione di una clausola di supremazia che prevedeva l'intervento dello Stato in determinate ipotesi, l'ulteriore accentramento statale delle competenze regolamentari²².

A differenza di quanto osservato in Italia, in Spagna, il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, stabilito dagli artt. 148 e 149 Cost., non è stato oggetto di riforma dal 1978 ad oggi. Tuttavia, nell'ambito di queste disposizioni, ci sono state evoluzioni rilevanti per quanto riguarda il livello competenziale delle differenti comunità autonome in materia ambientale, come evidenziato nei singoli Statuti d'autonomia e nelle successive riforme degli stessi. Infatti, son gli Statuti, in ognuna delle 17 Comunità Autonome, che hanno determinato la concreta estensione delle competenze ambientali, ampliandole progressivamente nel corso delle riforme²³. Sebbene, quindi, neppure le disposizioni ex artt. 148.1.9 e 149.1.23 Cost. abbiano subito modificazioni, la riforma dell'art. 135 Cost., che stabilisce come principio costituzionale la stabilità di bilancio, ha inciso sulle competenze autonome. Questo principio era già presente nella legislazione antecedente, tuttavia, grazie alla riforma, viene rafforzato e inteso in modo più rigido. Insieme alla successiva Legge Organica n. 2/2012 sulla stabilità di bilancio e finanziaria²⁴, esercita ora un ruolo significativo sulle competenze ambientali autonome, subordinando le politiche e norme autonome ambientali all'osservanza degli stessi principi di stabilità.

Da un lato, infatti, la nuova Legge condiziona direttamente le politiche autonome a partire dalla definizione degli obiettivi di disavanzo e debito, così privandole dell'autonomia in relazione alla spesa. Dall'altro, si aggiunge il forte controllo statale sul bilancio. Quindi, la capacità di promuovere politiche ambientali proprie appare diminuita. Inoltre, le riforme menzionate si sono tradotte in politiche economiche e finanziarie rigide e nell'elaborazione di norme a sostegno dell'attività economica a discapito di norme sulla tutela ambientale²⁵. Entro queste coordinate e in uno scenario caratterizzato negli ultimi anni dalla priorità di rivitalizzare l'economia dopo la crisi,

²⁰ Sul punto si rinvia a: M. Alberton, *Dall' "intreccio incrocio" al "concorso". Verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia della fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche*, in *Ambiente e Sviluppo*, 7, 2010, 655-664. Si cfr. anche: Corte Cost. Servizio Studi, *Analisi del contenzioso Stato/Regioni*, anni 2011-2015, STU 258/1b, Tomi 1 e 2, Roma 2015, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_258_1.pdf

²¹ Disegno di legge costituzionale n. 1429/2014 approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 e sottoposto a referendum confermativo il 4 dicembre 2016.

²² *Amplius*, M. Alberton e F. Cittadino, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 2016.

²³ Si veda *infra*.

²⁴ Sulla riforma dell'art. 135 Cost. un interessante contributo è offerto da: A. Embid, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid: Iustel, 2012, 71-86.

²⁵ Sul punto: J. Jaria, *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, 1, 2017, 21-22.

la capacità normativa autonoma è stata pesantemente condizionata e le disposizioni di tutela più elevata assumono ormai una veste ancillare.

3. Il regionalismo asimmetrico tra vecchie e nuove istanze autonome in materia ambientale

Il quadro competenziale italiano, descritto nel paragrafo precedente, si arricchisce in termini di complessità e criticità se si analizzano gli Statuti e le norme di attuazione delle Regioni speciali. Pur in assenza di una previsione esplicita di competenze primarie o secondarie in materia di tutela dell'ambiente, tuttavia, tutti e cinque gli Statuti speciali vigenti²⁶ attribuiscono potestà legislativa alle Regioni e province Autonome in ambiti che incidono sulla tutela dell'ambiente, o perché ne disciplinano una componente fondamentale, come per esempio la flora e la fauna, il paesaggio, l'acqua, o perché sono portatori di interessi che possono confliggere con la tutela ambientale, come l'urbanistica, l'agricoltura, la viabilità, il turismo, la caccia. La Regione Trentino-Alto Adige (e le sue Province Autonome), in particolare, si distingue rispetto alle altre autonomie per il dato quantitativo impressionante sull'approvazione di norme di attuazione (circa 185, il doppio di quelle della Valle d'Aosta, cui segue il Friuli-Venezia Giulia e, infine, da Sicilia e Sardegna che si attestano rispettivamente sulle 40-30 norme)²⁷ e per una maggiore vivacità nella difesa delle proprie prerogative e nella rivendicazione di spazi maggiori di autonomia²⁸. Per questa ragione si è scelto di proporre un esame più approfondito in questa sede.

Anzitutto, tra le competenze primarie del Trentino-Alto Adige direttamente o indirettamente collegabili all'ambiente ritroviamo le materie: urbanistica²⁹, tutela del paesaggio³⁰, miniere, comprese acque minerali e termali, cave e torbiere³¹, caccia e pesca³², agricoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna³³, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale³⁴, comunicazioni e trasporti³⁵, turismo³⁶, agricoltura, foreste, bonifiche³⁷, opere idrauliche³⁸. Tra quelle secondarie che possono incidere sull'ambiente si richiamano: utilizzazione delle acque pubbliche³⁹, igiene e sanità pubblica e assunzione di pubblici servizi⁴⁰. Se, dunque, il Trentino-Alto Adige, come evidenziato da questo elenco di competenze primarie e secondarie, si è avvalso dello strumento dello Statuto per definire i confini della propria autonomia anche in ambito ambientale o in altri ambiti ad esso ricollegabili e, inoltre, si è servito incessantemente

²⁶ Una disamina dettagliata di tutti gli Statuti speciali e delle norme di attuazione che incidono sull'ambiente si rinviene in: M. Alberton e F. Cittadino, *La tutela dell'ambiente*, in F. Palermo e S. Parolari (a cura di), *Le variabili della specialità*, 2018, 319-345.

²⁷ Sul punto: F. Palermo, *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, in R. Toniatti (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento: Univ. Studi Trento, 2018, 74-75.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ V. art. 8, c. 1, n. 5, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto d'Autonomia del Trentino-Alto Adige, TAA).

³⁰ V. art. 8, c. 1, n. 6, St. TAA.

³¹ V. art. 8, c. 1, n. 14, St. TAA.

³² V. art. 8, c. 1, n. 15, St. TAA.

³³ V. art. 8, c. 1, n. 16, St. TAA.

³⁴ V. art. 8, c. 1, n. 17, St. TAA.

³⁵ V. art. 8, c. 1 n. 18, St. TAA.

³⁶ V. art. 8, c. 1, n. 20, St. TAA.

³⁷ V. art. 8, c. 1, n. 21, St. TAA.

³⁸ V. art. 8, c. 1, n. 24, St. TAA.

³⁹ V. art. 9, n. 9, St. TAA.

⁴⁰ V. art. 9, n. 10, St. TAA.

negli anni dello strumento delle norme di attuazione per rafforzare e talvolta per espandere le proprie competenze nelle varie materie di interesse, come già accennato in precedenza⁴¹, non altrettanto si può osservare per quanto riguarda le norme di attuazione nelle materie funzionalmente collegate all'ambiente, che si attestano sotto la decina, pur tuttavia, disciplinando rilevanti ed estese funzioni amministrative delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. In particolare, il d.P.R. n. 115/1973 dispone il trasferimento alle Prov. autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, incluso il demanio idrico; il d.P.R. n. 381/1974 e il d.P.R. n. 1017/1978 dispongono che le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato rispettivamente in materia di urbanistica, utilizzazione delle acque pubbliche, autorizzazioni e concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico⁴², di opere idrauliche, di viabilità, di acquedotti, di energia, e in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, siano esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 381, le Province esercitano, inoltre, anche le attività di polizia idraulica e di difesa delle acque dall'inquinamento. Sono altresì esercitate dalla Province, ai sensi del d.P.R. n. 279/1974, tutte le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di tutela, in materia di caccia e pesca, apicoltura, parchi per la protezione della flora e della fauna, compreso quello nazionale dello Stelvio⁴³, agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico e bonifica. Inoltre, il d.P.R. n. 279/1974 stabilisce che la legge provinciale, nelle zone da essa previste, disciplini le condizioni, le modalità e le procedure con le quali può essere consentita ed esercitata l'attività venatoria all'interno dei parchi naturali istituiti dalla Provincia, in conformità alle vigenti Direttive dell'UE e alle convenzioni internazionali. Il più recente D.L. n. 46/2016, che modifica il d.P.R. n. 381/1974, prevede che, nell'esercizio delle funzioni in materia di paesaggio, le Province possano disciplinare misure per la limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano i rispettivi territori. Le misure possono essere adottate per limitare l'interferenza e gli effetti del traffico veicolare su beni o località di particolare valenza dal punto di vista paesaggistico o naturalistico, e gli eventuali proventi sono destinati alla conservazione e alla valorizzazione delle caratteristiche naturali o alla promozione del turismo sostenibile in queste aree. Il D.L. n. 14/2016 indica tra le funzioni esercitate dalle Province quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio. Il Parco conserva, tuttavia, una configurazione unitaria mediante la costituzione di un apposito comitato di coordinamento e di indirizzo con componenti statali, regionali e provinciali. Maggiormente significativa e copiosa risulta, invece, l'attività legislativa in materie riconducibili direttamente all'ambiente esercitata dalle Province Autonome sulla base dello Statuto e delle norme di attuazione in precedenza citate.

Tra le leggi provinciali emanate si possono ricordare, a titolo di esempio, per la Provincia Autonoma di Bolzano: la LP n. 16/1970 sulla tutela del paesaggio e la LP n. 13/1997 in materia

⁴¹ Sul tema si vedano anche: S. Parolari e F. Palermo, (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 45-76 e 63-64; J. Marko, S. Ortino e F. Palermo, (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Verona, Cedam, 2001, 826-844.

⁴² Come previsto da ultimo dal D.lgs. n. 289/2006.

⁴³ Ex art. 3 si prevede che le Province per la parte di rispettiva competenza territoriale disciplinino con legge le forme e i modi della specifica tutela del Parco nazionale dello Stelvio. Da ultimo, l'intesa dell'11 febbraio 2015 ha sancito che funzioni di tutela e di gestione vengano attribuite alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia. V. art. 1, c. 1, lett. b, e art. 3, c. 1, dell'intesa concernente l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco Nazionale dello Stelvio, sottoscritta a Roma, l'11 febbraio 2015. Ai sensi dell'art. 1 e dell'art. 9 dell'intesa, inoltre, tale accordo dovrà essere recepito con una norma di attuazione dello Statuto, che si è, infine, adottata con DL n. 14/2016.

urbanistica, entrambe sostituite a partire da gennaio 2020 dalla LP n. 9/2018 “Territorio e paesaggio”; la LP n. 7/1981, che provvede alla protezione, alla conservazione e al risanamento dell’ambiente naturale e paesaggistico nei territori vincolati come parchi naturali; la LP n. 14/1987 per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia; la LP n. 6/2010 in materia di tutela della natura, che disciplina la tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro *habitat*, nonché dei fossili e dei minerali; il DPP n. 5/2016 che contiene la disciplina transitoria per il recepimento delle funzioni amministrative del Parco Nazionale dello Stelvio per il territorio di competenza della Prov. e la LP n. 4/2018, avente ad oggetto l’attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al parco nazionale dello Stelvio. Per la Provincia Autonoma di Trento: la LP n. 22/1991 sulla tutela del territorio, successivamente abrogata dal DPP n. 18-50/Leg/2010; la LP n. 10/2004 in materia di urbanistica, tutela dell’ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendio, lavori pubblici e caccia, la LP 11/2007 sulle foreste e sulla protezione della natura, poi modificata dalla successiva LP n. 11/2016, la LP n. 1/2008 sulla pianificazione urbanistica e il governo del territorio; la LP n. 9/2018 in attuazione dell’art. 16 della Direttiva *Habitat*⁴⁴, cui si aggiungono numerose delibere di Giunta e regolamenti provinciali riguardanti parchi naturali e aree protette⁴⁵. Dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano sono state, infine, emanate rispettivamente la LP n. 9/2018 e la LP n. 11/2018, esplicitamente in attuazione dell’art. 16 della Dir. *Habitat*, che attribuiscono ai Presidenti delle province Autonome di Trento e di Bolzano la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l’uccisione dell’orso e del lupo, specie protette dalla normativa nazionale e sovranazionale, nel rispetto di specifiche condizioni, ovvero quelle di dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e per proteggere la fauna e la flora selvatiche caratteristiche dell’alpicoltura e conservare i relativi *habitat* naturali, prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà, nell’interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente. Su queste ultime norme, in particolare, è stata sollevata questione di legittimità, poi dichiarata infondata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 215/2019 (sul conflitto costituzionale tra Stato, Regioni e province Autonome si veda *infra*).

Come chiaramente emerge dalla rassegna finora svolta, il *corpus* di competenze primarie e secondarie in materie riconducibili all’ambiente delineato nello Statuto e nelle norme di attuazione del Trentino-Alto Adige e poi concretamente sviluppato e rafforzato dall’esercizio legislativo, regolamentare e amministrativo delle due Province Autonome ha contribuito a dare forma e sostanza, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ad una vasta azione autonoma in materia ambientale. Questo fenomeno di espansione delle competenze ambientali ha subito, però, un brusco rallentamento a seguito della riforma costituzionale del 2001, soprattutto dopo l’approvazione del D.Lgs. n. 152/2006 e delle sentenze costituzionali ad esso collegate. Il cosiddetto “codice ambientale” segna, infatti, a parere di autorevole dottrina⁴⁶, un passaggio importante nell’accentuazione del ruolo statale in materia ambientale, ridisciplinando in chiave

⁴⁴ Direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁴⁵ Tra gli altri: Regolamento n. 50-157/leg/2008, riguardante le aree protette provinciali; Regolamento n. 3-35/leg./2010 concernente l’organizzazione e il funzionamento dei parchi naturali provinciali.

⁴⁶ In tal senso, tra gli altri: R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit.

centralista tutta la legislazione fino ad allora approvata in tutti i settori o sotto-materie riconducibili al bene ambiente, dalla tutela dell'acqua alla gestione delle risorse idriche, dalla tutela del suolo ai danni all'ambiente e alla bonifica dei siti inquinati, dalla tutela dell'aria alla gestione dei rifiuti, dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) all'autorizzazione ambientale integrata (IPCC), dagli illeciti amministrativi a quelli penali. Il codice ambientale è frutto di un ripensamento statale complessivo della materia che ha negato di fatto il coinvolgimento delle Regioni anche nella fase di elaborazione del codice stesso, spogliando di significato anche il principio di leale collaborazione fino ad allora utilizzato dalla Corte costituzionale per smorzare l'assetto competenziale di dominio esclusivo dello Stato adottato nel 2001. Il processo di ricentralizzazione della competenza legislativa ambientale che si è così attuato è stato accompagnato dalle sentenze costituzionali che si sono succedute a partire dal 2007, che hanno di fatto portato all'erosione progressiva delle competenze regionali, sia ordinarie che speciali, (anche se in misura diversa), non solo in materia ambientale, ma anche in ambiti trasversalmente interessati dalla tutela dell'ambiente.

Prima di passare al dibattito svoltosi in sede di Giurisprudenza costituzionale si intende dar conto brevemente in questo paragrafo delle vicende più recenti del cosiddetto "regionalismo differenziato o asimmetrico"⁴⁷ che riguarda, invece, territori tradizionalmente caratterizzati dall'assenza di un riconoscimento di specificità giuridica⁴⁸ come le Regioni a statuto ordinario. La possibile diffusione capillare di una differenziazione tra le Regioni ordinarie viene qui presentata al fine di evidenziarne le implicazioni per la materia ambientale.

L'art. 116, c. 3 Cost., come modificato nel 2001, prevede la possibilità che le Regioni ordinarie negozino con lo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riguardo alle materie di legislazione concorrente e ad alcune materie di legislazione esclusiva statale tra cui la tutela dell'ambiente. L'inclusione di questa materia nel novero di quelle riconducibili a una richiesta regionale di maggiore autonomia sembra sia stata dettata anche dalla volontà di riequilibrare la scelta prevalsa nel 2001 di esclusiva competenza legislativa e regolamentare ambientale in capo allo Stato (art. 117, c. 2, lett. s) con la precedente proposta che voleva invece mantenere l'ambiente tra le materie di ripartizione concorrente⁴⁹. I tentativi di differenziazione effettuati da alcune Regioni negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, tra gli anni 2003-2008, si sono, però, arenati a una fase iniziale di negoziazione con il Governo. Si mette in risalto, in questa sede, un dato comune a tutti gli atti di indirizzo, proposte e deliberazioni sull'autonomia non giunte a compimento: il riferimento all'ambiente, diversamente declinato in termini di "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici", "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", "beni paesaggistici e ambiente"⁵⁰. E, quindi, l'interesse vivo da parte delle Regioni di continuare a intervenire attivamente in questo ambito. Dopo anni di rafforzamento di un clima alquanto negativo nei confronti delle autonomie e del regionalismo differenziato⁵¹, alcune

⁴⁷ La dottrina sul tema è vastissima, tra i più recenti contributi: L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, Riv AIC, 3, 2019.

⁴⁸ Così F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, Istituz. Fed., 2, 2018, 262.

⁴⁹ In tal senso A. Morrone, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art. 116, c. 3, della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1, 2007, 139-190, 175.

⁵⁰ Rispettivamente: proposta di delibera n.1237 della Toscana, risoluzione del 3 aprile 2003 e mozione del 10 luglio del 2007 della Lombardia, delibera del Consiglio regionale del dicembre 2007 del Veneto, delibera del Consiglio regionale del 2008 del Piemonte. Per una ricostruzione dei tentativi menzionati si veda A. Sterpa, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 22, 2014, 1-19.

⁵¹ Così F. Palermo, *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, cit., 80.

Regioni - Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna - hanno tentato per prime, nuovamente, di attivare l'applicazione dell'art. 116, c. 3., attraverso percorsi inizialmente diversi, ma poi tutti sfociati negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018. L'interesse per una maggiore autonomia è così cresciuto anche in altre Regioni, che hanno formalizzato con mandati ai rispettivi Presidenti delle Giunte l'avviamento della negoziazione con il Governo⁵². Nel quadro ancora incerto e a tratti foschi di questo *iter*, preme però sottolineare come sia negli accordi preliminari sottoscritti da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, sia nei mandati delle altre Regioni interessate, l'ambiente compare come materia chiave per le Regioni, che ne chiedono, quindi, una (ri)attribuzione in forme diverse.

Anche in Spagna si è osservata un'evoluzione importante nell'ambito delle competenze ambientali autonome. Da un sistema asimmetrico di autonomie a due velocità (in forza della seconda disposizione transitoria della Cost.) e in cui solo alcune detenevano la competenza legislativa, si è passati a una sostanziale simmetria di competenze autonome ambientali. Inizialmente, le Comunità Autonome che avevano negoziato l'autonomia ai sensi dell'art. 143 Cost. disponevano di una competenza limitata, ex art. 148 Cost., alla gestione della tutela ambientale. Le altre, Comunità "storiche" e Comunità che, ai sensi dell'art. 151 Cost., avevano potuto accedere al maggior grado di autonomia, disponevano, invece, di competenze più estese ex art. 149; quindi, alle funzioni amministrative affiancavano quelle legislative che non erano oggetto di riserva statale (in concreto, lo sviluppo della normativa di dettaglio e di disposizioni di tutela più elevata).

In questo modo, le Comunità Autonome "di prima leva"⁵³, erano riuscite ad inserire fin da subito negli Statuti le competenze ex artt. 149.1.23 e 148.1.9 Cost., mentre le altre si erano dovute limitare a quelle previste ex art. 148.1.9 Cost., così non potendo inizialmente legiferare in questo ambito: almeno, fintanto che non avessero riformato lo Statuto originario (modifica possibile solo una volta trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore dello stesso), oppure avessero fatto ricorso al procedimento previsto dall'art. 150.2 Cost.⁵⁴ È soltanto nel 1992, con l'approvazione della Legge organica n. 9/1992, relativa al trasferimento di competenze, che si raggiungeva la sostanziale simmetria di competenze ambientali in capo alle Comunità, anche per quelle che avevano negoziato l'autonomia ai sensi dell'art. 143 Cost. In conformità con l'art. 3c) della Legge n. 9/1992 si trasferiva, così, nell'ambito della legislazione quadro statale, nei termini da questa previsti, lo sviluppo di norme di dettaglio e funzioni amministrative nell'ambito delle "disposizioni di tutela più elevata".

A seguito di questa legge organica, si cominciavano, così, a modificare, prima nel 1994 e poi nel 1996 e successivamente nel 1999, gli Statuti delle Comunità interessate⁵⁵. Dal 1999 tutte le 17 Comunità Autonome si sono trovate, pertanto, in una situazione di sostanziale equiparazione rispetto alle competenze ambientali. L'iniziale configurazione a due velocità si è, dunque, attenuata progressivamente nell'ambito del Titolo VIII della Cost., e in particolare nello sviluppo della legislazione ambientale ex art. 149 Cost., sebbene la redazione utilizzata nei vari Statuti evidenzia le diverse sfumature con cui ogni Comunità ha assunto le stesse competenze. Più di recente, a partire dal 2006, alcune Comunità⁵⁶ hanno riformato gli Statuti, accentuando la diversità

⁵² Per una ricostruzione dei processi in atto: *Autonomia differenziata*, Dossier tecnico Cinsedo n. 1/2019.

⁵³ Paesi Baschi, Catalogna, Andalusia, Galizia, Navarra e Comunità Valenziana.

⁵⁴ Sulla differenziazione a doppia velocità in ambito ambientale si rinvia l'approfondimento a: L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 84-88.

⁵⁵ Aragona, Asturie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia-León, Estremadura, Isole Baleari, La Rioja, Madrid e la Regione di Murcia. Sulla Legge Orgánica 9/1992 e le successive riforme si veda: L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 88-98.

⁵⁶ Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenziana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra.

redazionale in tema di competenze ambientali⁵⁷. Alla luce di queste riforme, si può osservare che tutti i 17 Statuti d'Autonomia contemplano ora le competenze di gestione in materia ambientale. La maggior parte reca anche un riferimento alla competenza legislativa di dettaglio e amministrativa, (con formule redazionali differenti che ampliano o riducono l'estensione della tutela), e, in alcuni casi, con una lista di sub-materie su cui si esercita la competenza autonoma⁵⁸, che risulta, così, inclusa nella competenza concorrente⁵⁹. Fanno eccezione lo Statuto delle Isole Baleari, che include la competenza in materia ambientale tra le competenze primarie esclusive, salva la legislazione quadro statale⁶⁰; e quello della Galizia, che non reca alcun riferimento allo sviluppo di legislazione di dettaglio, menzionando soltanto la competenza esclusiva sulle disposizioni di tutela più elevata in materia di ambiente e paesaggio⁶¹. D'altra parte, la maggior parte degli Statuti contempla, a differenza di quanto previsto in precedenza, la competenza per stabilire disposizioni di tutela più elevata, con talune distinzioni. In alcuni casi, si procede con una lista di competenze esclusive,⁶² in altri, con la competenza concorrente di legislazione di dettaglio ed amministrativa⁶³. Infine, in alcuni si afferma semplicemente che tale competenza appartiene alle Comunità senza configurarla come esclusiva o concorrente⁶⁴, (seppur si possa interpretare come esclusiva), oppure la si include entro la competenza di legislazione di dettaglio ed amministrativa, "senza pregiudizio della facoltà di stabilire disposizioni di tutela più elevata"⁶⁵. Da ultimo, quattro Comunità autonome non includono nel loro Statuto di autonomia la competenza per emanare norme di tutela più elevata⁶⁶.

Sebbene gli Statuti presentino al loro interno notevoli differenziazioni, in realtà si osserva una uniformità sostanziale⁶⁷ nell'esercizio delle competenze di legislazione di dettaglio e di norme di tutela più elevata⁶⁸. Quindi, si può affermare che attualmente ci sia una simmetria *de facto* tra le Comunità autonome per quanto riguarda l'esercizio delle competenze ambientali autonome. Esistono, però, differenze nell'attivazione di nuove iniziative in materia ambientale da parte di alcune Comunità. Per esempio, alcune hanno anticipato l'azione statale, approvando leggi sul cambiamento climatico o su altre materie, come l'inquinamento luminoso, non disciplinate da

⁵⁷ Sul punto: L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 98-106.

⁵⁸ Si tratta degli Statuti d'Autonomia di Catalogna (art. 144.1) e Andalusia (art. 57.3).

⁵⁹ Andalusia, Aragona, Asturie, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenziana, Estremadura, La Rioja, Madrid, Mursia, Navarra e Paesi Baschi.

⁶⁰ Art. 30.46 dello Statuto d'Autonomia delle Isole Baleari.

⁶¹ Art. 27.30 dello Statuto d'Autonomia della Galizia.

⁶² Aragona, Castiglia e Leon, Estremadura, Galizia e le Isole Baleari.

⁶³ Asturie, Castiglia-La Mancia, La Rioja e Murcia.

⁶⁴ Andalusia e Catalogna.

⁶⁵ Comunità Valenziana e Madrid.

⁶⁶ Isole Canarie, Cantabria, Navarra e Paesi Baschi.

⁶⁷ Sulla sostanziale omogeneità autonoma in materia ambientale: A. Rodríguez, *Medio Ambiente, espacios naturales y meteorología*, in F. Balaguer (a cura di), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, 643-644.

⁶⁸ In tal senso: L. Pomed, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 98, 1998, 186. L'autore ritiene che non sussistano differenze tra gli enunciati normativi, poichè tutti presentano lo stesso significato: l'assunzione di competenze legislative ambientali, che costituisce il presupposto logico per la creazione di un ordinamento giuridico autonomo.

normativa statale quadro: è il caso dell'Andalusia⁶⁹, della Catalogna⁷⁰, delle Isole Baleari⁷¹ e della Navarra⁷², della Cantabria⁷³, della Castiglia e León⁷⁴. Altre Comunità hanno adottato la legislazione di attuazione della normativa dell'UE, così anticipando ed estendendo i margini dell'azione attuativa statale: per esempio le leggi approvate in tema di rifiuti da Navarra⁷⁵ e da Isole Baleari⁷⁶, le leggi in tema di autorizzazione integrata ambientale approvate dalla Catalogna⁷⁷, o la legge in tema di valutazione d'impatto ambientale approvata dalle Isole Baleari⁷⁸. Così pure, alcune comunità hanno esercitato le proprie competenze per stabilire norme di tutela più elevata e proibire la frattura idraulica⁷⁹, salvo tuttavia incorrere nel giudizio di illegittimità costituzionale⁸⁰. A partire dal 2008, tuttavia, il processo di ampliamento delle competenze ambientali autonome ha subito una forte limitazione, (coincisa con la crisi economica), attraverso l'esercizio statale della competenza legislativa ambientale. Ciò ha condotto ad una progressiva ricentralizzazione delle competenze ambientali, sostenuta anche dalla Giurisprudenza costituzionale.⁸¹ Esistono forti elementi di ricentralizzazione nella legislazione ambientale degli ultimi anni, alcuni già presenti nel periodo antecedente, ma in misura meno accentuata, (a titolo d'esempio: l'interpretazione estensiva della legislazione quadro; l'utilizzo eccezionale, che diventa ordinario, di strumenti di rango inferiore alla legge per approvare la legislazione quadro; l'eccessivo livello di dettaglio della legislazione quadro; l'attuazione della legislazione dell'UE che diventa strumento per limitare l'ambito competenziale delle Comunità) oppure in misura inusuale rispetto al passato. Esempi significativi in quest'ultima direzione sono offerti dall'espansione, sostenuta dalla Giurisprudenza costituzionale, della funzione amministrativa statale e degli strumenti di coordinamento statali, o dall'approvazione di legislazione avente contenuti ambientali, ma sulla base di titoli competenziali diversi da quelli inclusi nell'art. 149.1.23 Cost. A parere di chi scrive, appaiono particolarmente discutibili gli interventi statali adottati sulla base di titoli competenziali trasversali, come per esempio quello derivante dall'art. 149.1.13 Cost. (leggi quadro e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica), per introdurre norme di contenuto ambientale.

⁶⁹ L. n. 8/2018, misure per combattere il cambiamento climatico e per la transizione energetica.

⁷⁰ L. n.16/2017 sul cambiamento climatico e Legge n. 6/2001 sulla disciplina dell'illuminazione per la tutela dell'ambiente notturno.

⁷¹ L. n. 3/2005 sulla protezione dall'ambiente notturno.

⁷² L. forale n. 10/2005, sulla disciplina dell'illuminazione per la tutela dell'ambiente notturno.

⁷³ L. n. 6/2006, sulla prevenzione dell'inquinamento luminoso.

⁷⁴ L. n. 15/2010 sulla prevenzione dell'inquinamento luminoso e dello sviluppo ed efficienza energetica degli impianti di illuminazione.

⁷⁵ L. forale n. 14/2018, sui rifiuti e sulla fiscalità.

⁷⁶ L. n. 8/2019, sui rifiuti e suoli contaminati.

⁷⁷ L. n. 20/2009, su prevenzione e controllo ambientale delle attività; e prima dalla Legge n. 3/1998, sull'intervento integrato della gestione ambientale.

⁷⁸ L. n. 12/2016.

⁷⁹ Si tratta della Legge della Cantabria n. 1/2013, che proibisce nel proprio territorio la frattura idraulica come tecnica di ricerca e estrazione di gas non convenzionali; della legge della Rioja n. 7/2013, che proibisce sul proprio territorio la frattura idraulica come tecnica di ricerca ed estrazione di gas non convenzionali; della Legge della Navarra n. 30/2013, che proibisce sul proprio territorio la frattura idraulica come tecnica di ricerca ed estrazione di gas non convenzionali; della Legge della Catalogna n. 2/2014, su misure fiscali, amministrative e finanziarie e relative al settore pubblico, che introduce un nuovo comma 10 all'art. 47 della legge sull'Urbanistica (D. Lgs. n. 1/2010), che proibisce la frattura idraulica; della Legge dei paesi Baschi n. 6/2015, sulle misure di tutela ambientale più elevata per l'estrazione di idrocarburi non convenzionali e per la frattura idraulica.

⁸⁰ Ad eccezione della Legge n. 1/2017 della Castiglia-La Mancia, recante misure di tutela più elevata della salute pubblica e dell'ambiente in merito all'esplorazione, ricerca o utilizzo degli idrocarburi attraverso la tecnica della frattura idraulica, *infra*.

⁸¹ Sul punto, si veda il paragrafo seguente.

Questo uso-abuso di titoli competenziali ex art. 149.1.13 Cost., nel periodo di crisi economica, ha portato a soppiantare l'art. 149.1.23 Cost. come titolo per l'approvazione di norme ambientali e ad ampliare notevolmente l'azione statale in ambito ambientale. Esistono poi altri elementi nuovi in questo processo di ricentralizzazione: la giustificazione sulla base dell'art. 149.1.23 Cost. di competenze legislative di dettaglio e amministrative statali altrimenti inesistenti; la volontà di armonizzare la legislazione ambientale al ribasso, con il pretesto di incentivare lo sviluppo economico in un periodo di crisi (ne è esempio la Legge n. 21/2013 sulla valutazione d'impatto ambientale); l'esigenza di garantire l'unità del mercato interno e di evitare distorsioni che possano derivare dalla decentralizzazione e dalla differente regolazione autonoma. Le conseguenze risultano evidenti nell'intensificazione del potere statale, nell'erosione delle competenze autonome e nella crescente difficoltà ad adottare politiche autonome in materia ambientale.

4. Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di accentramento della competenza ambientale

Si è anticipato come l'introduzione all'interno della Costituzione italiana di un esplicito riferimento alla competenza in materia ambientale e il conferimento in via esclusiva della competenza in esame al legislatore statale abbia generato un conflitto, mai sperimentato in questi termini prima di allora, tra lo Stato e le Regioni (ordinarie e speciali e Province Autonome). Il corpus contenziioso costituzionale che si è venuto formando a seguito della riforma del 2001 conferma, da un lato, la volontà dei legislatori regionali e provinciali delle autonomie speciali di continuare a legiferare in un ambito che li aveva fino ad allora visti protagonisti⁸², dall'altro evidenzia la possibilità che attraverso l'esercizio della competenza ambientale da parte dello Stato si stabiliscano crescenti invasioni nelle competenze regionali ad essa connesse, con evidente erosione delle stesse.

Si nota a questo proposito che, dopo una fase interpretativa iniziale di sostanziale continuità, (salvo pochi casi isolati)⁸³ con quanto si era consolidato prima della riforma, ovvero la competenza concorrente delle Regioni nella materia ambientale, attraverso l'elaborazione dei concetti di "materia trasversale, materia-non materia, materia-obiettivo, materia-valore"⁸⁴, a partire dal 2007 la Corte costituzionale italiana adotta un orientamento piuttosto restrittivo dell'intervento regionale non solo in materia ambientale, ma anche nelle materie su cui l'ambiente (e quindi la competenza statale esclusiva) viene ad incidere, così erodendo di fatto anche le competenze concorrenti e residuali delle Regioni.

⁸² Cfr., tra gli altri: M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente. Niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 31, 2002, 318-336; G. D'Alfonso, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente, territorio e beni culturali nella Giurisprudenza costituzionale. (Cinquanta anni della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana)*, a cura di F. Lucarelli, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 3-69; P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 7, 2009, 585; A. Ferrara, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, 2001; *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo e M. Renna, Milano, Giuffrè, 2004; M. Sciarra, *La trasversalità della tutela dell'ambiente. Un confine mobile delle competenze tra Stato e Regioni*, in *archivio.rivistaaic.it*, 2005; V. Vattani, *La riaffermazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale. Riflessioni sulla definizione delle "materie" e sulla funzione della "leale collaborazione"*, in *forumcostituzionale.it*, 2005.

⁸³ Corte cost., sent. n. 536/2002.

⁸⁴ In tal senso, tra le altre: Corte cost., sent. nn. 407/2002, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 108/2005, 135/2005, 246/2006.

Appare necessaria, dunque, ai fini della comprensione e della verifica di questi fenomeni e delle tendenze in corso, un'analisi più in dettaglio, sebbene sintetica, delle pronunce della Corte costituzionale elaborate tra gli anni 2007-2019, non a caso intervenute, come anticipato, dopo l'approvazione del D.Lgs. n. 152/2006.

Si darà poi conto, in particolare, dell'evoluzione giurisprudenziale costituzionale riguardante il Trentino-Alto Adige, in quanto essa permette di chiarire i contorni della progressiva limitazione di competenze avvenuta anche a scapito delle Regioni speciali.

A partire dal 2007, dunque, la Corte sostiene, contrariamente a quanto fatto in precedenza, che l'ambiente non è un bene immateriale, ma un "bene della vita, materiale e complesso", per il quale è prevista la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti, oggetto di discipline dedicate⁸⁵. L'ambiente, pertanto, si ri-materializza per essere oggetto di disciplina uniforme e standardizzata ad opera dello Stato.

Nelle pronunce seguenti la Corte sostiene, infatti, che il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente ("materia finalistica") comporta la prevalenza della legislazione statale su quella delle Regioni nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettata⁸⁶. Nel ragionamento della Corte, la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve, quindi, garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore, rendendo la competenza derivante da altre materie attribuite alle Regioni necessariamente recessiva⁸⁷. La Corte rilegge, così, la trasversalità nel senso della "prevalenza dell'interesse statale alla tutela dell'ambiente" sull'interesse di cui le Regioni sono portatrici.

In un'altra sentenza la Corte precisa, poi, in che senso tale riparto di competenze normative incida sulla distribuzione delle funzioni amministrative. Secondo la Corte, l'affermazione della competenza esclusiva in tema di tutela non impone da sola più forme d'intesa o di collaborazione tra diversi livelli territoriali nello svolgimento di funzioni amministrative, proprio perché la competenza è esclusiva e non "condivisa"⁸⁸.

Mentre, dunque, prima del 2007, la competenza trasversale significava necessità di far convivere le competenze regionali con quelle statali, quest'ultima rilettura della competenza trasversale si traduce in limiti alla relativa azione regionale⁸⁹, che diventa recessiva⁹⁰ rispetto a quella statale. Secondo la Corte, l'unica azione legittima delle Regioni nell'esercizio delle competenze concorrenti che incida indirettamente sull'ambiente sarebbe quella che offra una tutela più elevata rispetto a quella statale⁹¹. Tuttavia, la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati "non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria "quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti" ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua

⁸⁵ Corte cost., sent. nn. 367/2007, 378/2007, 431/2007.

⁸⁶ Così le sent. nn. 12, 30, 61, 164, 220, 225, 249, 315 del 2009.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 278/2012, che cita nel testo: Corte cost., sent. n. 378/2007.

⁸⁸ In tal senso: Corte cost., sent. n. 225/09.

⁸⁹ In tal senso: Corte cost., sent. nn. 378/2007, 104/2008, 25/2009, 61/2009, 9/2013, 278/2012, 198/2018. Per un commento si veda: F. Benelli, Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali, *Le Regioni*, 4-5, 2008, 905.

⁹⁰ Più di recente, ancora in tal senso: Corte cost., sent. n. 9/2013.

⁹¹ Così: Corte cost., sent. nn. 67/2010, 145/2013, 246/2013, 199/2014, 66/2018, 198/2018.

competenza esclusiva”⁹², e, dunque, di fatto diventa oggetto di decisione caso per caso da parte della Corte.

Per quanto riguarda, più in particolare, il Trentino-Alto Adige, la Corte costituzionale ha elaborato numerose sentenze che, per la loro rilevanza, hanno contribuito a determinare l’orientamento prevalente in materia nel corso degli ultimi dieci anni circa.

Anzitutto, a partire dal 2007, la Corte costituzionale ha preliminarmente censurato la posizione delle Province Autonome di Trento e di Bolzano che si era venuta formando negli anni precedenti secondo cui le stesse risultavano titolari di una competenza generale di tipo esclusivo in materia ambientale da evincersi dalle disposizioni dei rispettivi Statuti e, per la Provincia Autonoma di Bolzano, anche dalle norme di attuazione⁹³. La Corte ha, infatti, affermato che la maggior parte delle materie elencate dalle difese provinciali a sostegno della propria competenza non riguarda la tutela ambientale (es. igiene e sanità), mentre altre, tra le quali la tutela del paesaggio, caccia e pesca, parchi per la protezione della flora e della fauna, le foreste, (incluse nell’art. 8 dello Statuto), sono da considerarsi “semplici aspetti della materia della tutela ambientale”, e, pertanto, da questi aspetti non è possibile far derivare una competenza generale in materia ambientale. Tuttavia, nel caso specifico, la Corte riconosce pur sempre in capo alle Province Autonome una indiscussa competenza primaria in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna e fa discendere da questa la potestà attuativa concreta delle direttive Uccelli⁹⁴ e *Habitat*, e quindi, la potestà di definire misure di salvaguardia e di conservazione in capo alle autonomie.

In una sentenza di poco posteriore, la Corte ribadisce ancora una volta che la materia tutela dell’ambiente non è contemplata nello Statuto del Trentino-Alto Adige, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle competenze attribuite alle Province Autonome, sono ricompresi nella competenza generale dello Stato nella stessa materia, “la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell’ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale”⁹⁵.

In un’altra sentenza successiva, la Corte ha poi precisato che la potestà legislativa primaria della Provincia Autonoma di Trento in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita dall’art. 8, primo comma, n. 14, dello Statuto speciale) trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. *s*, della Costituzione di disciplinare l’ambiente nella sua interezza, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. Di conseguenza, secondo quanto ricostruito dalla Corte, alla Provincia è consentito soltanto incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando “essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato”⁹⁶.

Infine, la Corte, nel dichiarare illegittimo un provvedimento della Provincia Autonoma di Trento in tema di concessioni di piccole derivazioni a scopo idroelettrico⁹⁷, ribadisce l’orientamento in

⁹² Corte cost., sent. n. 147/2019 e poi ripresa da Corte cost., sent. n. 178/2019.

⁹³ In tal senso: Corte cost., sent. n. 378/2007; poi seguita da Corte cost., sent. nn. 62/2008, 104/2008 e 226/2009.

⁹⁴ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁹⁵ Corte cost., sent. n. 387/2008.

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 145/2013. V. anche Corte cost., sentt. nn. 58/2013, 66/2012 e 225/2009.

⁹⁷ Corte Cost., sent. n. 86/2014: «L’art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, pur nell’asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all’esclusiva competenza statale della tutela dell’ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell’unica direzione consentita dall’ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell’ambiente. La formulazione originaria dell’impugnato art. 25, comma 1, (oggi modificata dall’art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012) – nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono

base a cui non è consentito alle Regioni ed alle Province Autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, c.2, Cost.

Sulla stessa linea si collocano altre sentenze in cui la Corte costituzionale spiega come in quei settori, come rifiuti⁹⁸, miniere, energia e risorse geotermiche⁹⁹, riconducibili alla più ampia materia della tutela dell'ambiente, ma in cui possono venire in rilievo anche interessi sottostanti ad altre materie di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano, il legislatore provinciale può intervenire nell'esercizio delle proprie competenze, ma non in senso derogatorio o peggiorativo dei livelli di tutela uniformi apprestati dallo Stato.

Margini di competenza più ampi da parte delle Province Autonome sembrano residuare nell'ambito del servizio idrico, settore a cavallo tra la tutela dell'ambiente e della concorrenza. Infatti, la Corte¹⁰⁰ respinge il ricorso dello Stato sulla questione concernente la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione e conclude richiamando una sentenza¹⁰¹ precedente alla riforma costituzionale del 2001, in base alla quale la competenza a regolare il servizio idrico era riservata dallo Statuto di autonomia alla Provincia Autonoma di Trento. La Corte osserva, in via che pare però eccezionale rispetto ad altre pronunce, che la riforma del 2001 non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia Autonoma, e, dunque, la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento non è da considerarsi sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente.

La Corte, nel corso di quest'ultimo decennio, elabora, dunque, e rafforza il principio secondo cui, ove la materia dell'ambiente non sia contemplata negli Statuti di autonomia, essa rifluisca nella competenza generale dello Stato¹⁰². Soltanto per specifici e limitati interessi ambientali richiamati espressamente negli Statuti speciali, la Corte ritiene legittima l'azione legislativa ed amministrativa delle Regioni speciali e, in particolare, delle Province Autonome, come riaffermato da ultimo nella sentenza n. 215/2019. Secondo la Corte, le finalità del potere delle Province autonome, nel caso specifico di proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli *habitat* naturali¹⁰³ e prevenire gravi danni alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque, attengono alle materie di competenza provinciale primaria di cui all'art. 8, n. 16) (e n. 21)), dello Statuto: “alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna” e “agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico”, e in forza di questa esplicita riserva,

ottenere l'aumento della portata massima derivabile, «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque» – risulta in contrasto con l'art. 12-bis del R.D. n. 1775 del 1933 – come modificato dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque. Pertanto, l'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.»

⁹⁸ Corte cost., sent. n. 62/2008.

⁹⁹ Corte cost. sent. n. 112/2011.

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 357/2010.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 412/1994.

¹⁰² Corte cost., sentt. n. 387/2008, n. 288/2012 e n. 151/2011.

¹⁰³ Poteri provinciali con cui, peraltro, si dà applicazione all'art. 16 della Dir. Habitat 92/43/CEE.

quindi, l'esercizio di tali competenze può essere rivendicato legittimamente a livello provinciale, ma solo entro questi precisi limiti. La Corte, ammette, quindi, un esercizio delle competenze primarie (e secondarie) previste dagli Statuti speciali, ma ne puntella il perimetro d'intervento entro precisi e rigidi limiti, così di fatto restringendone l'azione e l'influenza.

In Spagna, il riparto competenziale tra lo Stato e le Comunità Autonome in materia ambientale presenta una notevole complessità, come già anticipato, sintetizzabile in cinque motivi. Il primo è racchiuso dall'espressione "blocco di costituzionalità"¹⁰⁴ e dal binomio legislazione quadro statale-legislazione di dettaglio autonoma, cui si affianca la previsione di disposizioni di tutela più elevata, con la conseguente questione in tema di distinzione tra la seconda categoria e queste ultime. Inoltre, sebbene la funzione amministrativa corrisponda in linea generale alle Comunità, nella realtà questa attribuzione è diluita tra le stesse e lo Stato. Un secondo motivo di complessità è dato dalla definizione dei limiti della legislazione quadro statale: ciò ha portato il legislatore statale e il Tribunale costituzionale a interpretare in modo estensivo il concetto, così determinando un processo progressivo di assorbimento della regolazione da parte dello Stato. Un terzo dalla difficoltà di delineare con chiarezza l'oggetto (l'ambiente) sul quale si delineano le varie competenze previste dalla Costituzione. Il quarto motivo attiene alla trasversalità e intersettorialità dell'ambiente con altri interessi e settori dell'ordinamento giuridico; legato al precedente, il quinto riguarda la presenza di titoli competenziali concorrenti che si intrecciano con quello ambientale e che, quindi, consentono l'azione più o meno estesa da parte dello Stato come delle Comunità Autonome.

Tali fattori spiegano l'altissima conflittualità competenziale esistente tra lo Stato e le Comunità Autonome¹⁰⁵. Molte delle leggi ambientali approvate dallo Stato vengono impugnate dalle Comunità, e viceversa, come pure sono numerosi i casi di conflitti positivi di competenza. Quindi, diventa fondamentale il ruolo del Tribunale Costituzionale nel determinare i confini delle competenze ambientali anche nel caso di titoli competenziali diversi che si intrecciano con l'ambiente. Data l'estensione delle sentenze emanate negli ultimi quarant'anni¹⁰⁶, si è scelto in questa sede di centrare l'analisi sulle sentenze degli anni 2008-2019, con l'obiettivo di identificare i criteri utilizzati per la delimitazione delle rispettive competenze statali e autonome. Le

¹⁰⁴ Detto anche "Blocco costituzionale", è formato essenzialmente dalla Costituzione spagnola e dagli Statuti di Autonomia, anche se esistono interpretazioni dottrinali che ne ampliano o negano l'esistenza. Sul punto si confrontino: M. A. Aparicio, *Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad*, in M. A. García (a cura di), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997, 533-553; R. Bercovitz, *El bloque de la constitucionalidad*, in *Aranzadi Civil*, 2, 2001, 2173-2175; A. de Cabo, *Nota sobre el bloque de la constitucionalidad*, in *Jueces para la Democracia*, 24, 1994, 58-64; I. Gómez, *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, in *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, vol. 54, 1, 2006, 61-98; M. Lorenzo, *Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad*, in R. Morodo, P. de Vega (a cura di), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. 4, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001, 2609-2622; P. Requejo, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo: Universidad de Oviedo, 1997; F. Rubio, *El bloque de constitucionalidad*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, 27, 1989, 9-38; F. Rubio, *El bloque de constitucionalidad*, in S. Martín-Retortillo (a cura di), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 1, Madrid: Civitas, 1991, 3-28.

¹⁰⁵ B. Lozano, *Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, in *Revista de Administración Pública*, 200, 2016, 431, richiama l'attenzione sull'elevata conflittualità in materia ambientale.

¹⁰⁶ Per un'ampia analisi delle sentenze costituzionali in materia ambientale si possono consultare le eccellenti cronache giurisprudenziali periodiche elaborate da J. Jaria e G. Valencia, pubblicate rispettivamente sulla Revista Catalana de Dret Ambiental (<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/index>) e sulle informative del Observatorio de Políticas Ambientales (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/>). Si veda anche: G. Valencia, *Jurisprudencia Constitucional y Medio Ambiente*, Aranzadi: Cizur Menor, 2016.

sentenze riguardano diversi settori (valutazione d'impatto ambientale, la tutela delle aree protette, l'inquinamento atmosferico, la qualità dell'aria, il cambiamento climatico, l'inquinamento acustico, la contaminazione dei suoli, rifiuti, auditing ambientale, frattura idraulica, tributi ambientali, sovvenzioni, ecc.), ciò a conferma dell'estensione dei conflitti competenziali che si sono creati, e che si caratterizzano per un *favor* indubbio nei confronti dello Stato¹⁰⁷.

Dall'analisi di queste sentenze si identificano alcuni elementi di ricentralizzazione, visibili nell'applicazione di alcune linee argomentative e in alcuni criteri interpretativi che riducono la competenza autonoma. Tra questi: l'interpretazione del "blocco di costituzionalità" e del concetto di legislazione quadro sufficientemente elastica da consentire l'ampiamiento dei margini dell'azione statale e la conseguente inclusione di leggi quadro che appaiono discutibili. A partire dalla sentenza n. 102/1995, il Tribunale ha mantenuto costante l'interpretazione della legislazione quadro in materia ambientale sulla base di criteri formali e sostanziali. Dal punto di vista formale, la legislazione quadro, con carattere generale, deve essere emanata attraverso leggi e solo eccezionalmente attraverso regolamenti e atti amministrativi. Sotto il profilo sostanziale, stabilisce *standards* minimi che, però, non possono essere di tale dettaglio da condurre allo svuotamento l'azione legislativa autonoma di dettaglio. Pertanto, corrisponde allo Stato il potere di definire le linee di inquadramento dell'azione politica globale in materia ambientale, tenendo presenti le istanze internazionali e di solidarietà collettiva ex art. 45.2 della Costituzione¹⁰⁸. Questa dottrina è stata applicata in numerose sentenze tra il 2008 e il 2016 (sia nei ricorsi contro leggi quadro statali che non si ritenevano tali, sia contro leggi autonome ritenute in violazione delle leggi quadro), con espresso richiamo agli argomenti contenuti nella sentenza n. 102/1995, ma con il risultato concreto, nella maggior parte dei casi, di una pronuncia a favore dello Stato. In particolare, rispetto ai ricorsi presentati dalle Comunità riguardo all'estensione delle leggi quadro statali, si citano i seguenti esempi, senza pretesa di esaustività: la sentenza n. 69/2013 in cui il Tribunale, distaccandosi dalla precedente giurisprudenza, considera che rientri nella legislazione quadro la regolazione dettagliata sui procedimenti di cattura e uccisione degli animali e, in particolare, la definizione di alcuni divieti nei procedimenti di cattura; le sentenze in cui il Tribunale considera come non eccedente i limiti della legislazione quadro la disciplina dei piani di mobilità sostenibile contenuti nell'art. 101 della Legge sull'economia sostenibile (sent. n. 174/2013), la determinazione del contenuto dei pareri preliminari in materia di suolo contaminato (sent. n. 104/2013), la determinazione della necessità di rispetto da parte degli enti gestori dei parchi nazionali dei principi di pubblicità, obiettività, imparzialità e trasparenza nei procedimenti di concessione e autorizzazione dei servizi nei parchi nazionali e l'applicazione dei principi concorrenziali nelle gare d'appalto (sent. n. 102/2013); la regolazione inclusa nell'allegato del R. D. n. 139/2011 per lo sviluppo dell'elenco delle specie selvatiche in regime di protezione speciale e del catalogo spagnolo delle specie minacciate di estinzione (sent. n. 146/2013); la regolazione dei residui da industria estrattiva e di ripristino dei luoghi danneggiati dalle attività di estrazione minerarie (sent.

¹⁰⁷ L. Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 331-332. I dati offerti in questo contributo dall'autrice sono rivelatori: di 61 sentenze costituzionali in materia ambientale nel periodo tra il 2008 e il 2016, son poche quelle a favore delle Comunità Autonome. Su 23 ricorsi di incostituzionalità promossi dallo Stato, 19 sono stati dichiarati legittimi (11 totalmente, 8 parzialmente), e solo 4 ritenuti illegittimi. L'unico conflitto positivo di competenza promosso dallo Stato è stato giudicato completamente legittimo. Rispetto a quelli promossi dalle Comunità Autonome, 32 totali, di cui 19 di incostituzionalità e 13 conflitti positivi, solo 11 sono stati dichiarati legittimi (2 totali e 9 parziali). I 21 casi restanti sono stati di rigetto per le Comunità. Infine, su 5 questioni di incostituzionalità derivano competenze a favore dello Stato.

¹⁰⁸ Nel periodo analizzato, sono molte le sent. in cui si richiama questa dottrina: per esempio, n. 69/2013, n. 138/2013, n. 161/2014, n. 45/2015.

n. 45/2015). Così pure, il Tribunale costituzionale ammette che la legislazione quadro possa essere contenuta in regolamenti e in atti amministrativi. Si osserva, quindi, una ipertrofia della legislazione quadro sia dal punto di vista formale che sostanziale, che erode le capacità autonome e limita la possibilità di successo delle Comunità Autonome nei conflitti di competenza davanti al Tribunale costituzionale. In altri casi, il Tribunale ha interpretato in modo espansivo titoli competenziali concorrenti per legittimare l'introduzione di norme di carattere amministrativo¹⁰⁹. L'esclusione in molti casi dell'ambiente come titolo competenziale e la riconduzione di materie chiaramente ambientali a titoli competenziali diversi è servita ad ampliare le competenze statali. Tra gli argomenti utilizzati in tal senso, si richiama quello secondo cui la competenza ambientale viene attratta alla competenza sostanziale, così di fatto attribuendo la titolarità allo Stato: è il caso per esempio di alcune attività che non vengono ricondotte alla materia ambientale, bensì ad altre materie (come le opere pubbliche di interesse generale, gli aeroporti, ecc.). Tale interpretazione si rinviene nella Giurisprudenza relativa alla valutazione di impatto ambientale, ove il Tribunale Costituzionale considera che la valutazione non costituisca attività amministrativa ambientale, ma si incardini piuttosto nella competenza sostanziale dell'Amministrazione cui si ascrive il progetto da approvare o autorizzare. Quindi, la valutazione di impatto ambientale è affidata all'Amministrazione stessa che esegue o autorizza il progetto di un'opera, installazione o attività soggetta alla sua competenza, secondo il "blocco costituzionale"¹¹⁰. Questi criteri giurisprudenziali sono stati applicati, più di recente, ad altri ambiti, come la valutazione delle ripercussioni di piani o progetti sui siti Natura 2000¹¹¹, le opere pubbliche di interesse generale¹¹² e le infrastrutture di competenza statale¹¹³. In aggiunta, il Tribunale Costituzionale ha affermato la competenza dell'Amministrazione statale sulla gestione dei permessi e delle concessioni in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio, di conseguenza avvallando un modello di gestione centralizzata delle concessioni di stoccaggio¹¹⁴; inoltre, ha giustificato numerose competenze amministrative statali in materia di qualità dell'aria, richiamando il titolo competenziale ex art. 149.1.20 Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sul servizio meteorologico¹¹⁵. La giustificazione da parte del Tribunale Costituzionale delle ampie competenze statali in materia di gestione dell'ambiente, a scapito di quelle autonome, costituisce senza dubbio un punto debole della Giurisprudenza costituzionale ambientale¹¹⁶ e il principale cavallo di battaglia per le Comunità Autonome. Non deve

¹⁰⁹ In tal senso: A. Nogueira, *La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico*, in X. Arzo (a cura di), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2013, 301.

¹¹⁰ Il criterio giurisprudenziale così elaborato nella sent. n. 13/1998, è stato utilizzato in numerose occasioni ed è ormai consolidato. Per esempio, si vedano le sent. nn.: 1/2012; 34/2012; 149/2012; 113/2019.

¹¹¹ Si vedano le sent. nn. 149/2012 e 59/2013.

¹¹² Si veda la sent. n. 202/2013, in cui il Tribunale Costituzionale ritiene che la competenza ad adottare la decisione di sospendere in via precauzionale i lavori dell'impianto di dissalazione di Torreveja spetti allo Stato, che detiene la competenza sulla sua costruzione.

¹¹³ Si veda la sent. n. 161/2014, in cui non si considerano come "gestione in materia ambientale" e, pertanto, si attribuiscono allo Stato determinate competenze amministrative relative alle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali e portuali (per esempio, l'elaborazione, l'approvazione e la revisione delle mappe acustiche, la delimitazione delle zone di esposizione al rumore e i limiti di esposizione. *Si veda anche in tema di rumore la sentenza n. 5/2013.*

¹¹⁴ Si veda la sent. n. 165/2016.

¹¹⁵ Si veda la sent. n. 53/2016.

¹¹⁶ In tal senso: G. Valencia, *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional*, in F. López (a cura di), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2006, 265. L'autore rileva che, sebbene il riparto delle competenze legislative in materia ambientale sia stato definito in modo ragionevole: "L'ambito

meravigliare, quindi, che uno degli ambiti di maggior conflittualità competenziale in materia di tutela ambientale si produca proprio sulle competenze amministrative. Il Tribunale costituzionale, peraltro, ha legittimato ampie facoltà di coordinamento in capo allo Stato, come dimostrano i casi sulla qualità dell'aria¹¹⁷ e sulle riserve della biosfera¹¹⁸. Infine, si nota la preminenza attribuita a determinati titoli competenziali concorrenti dello Stato a discapito delle competenze autonome in materia ambientale, in particolare, il potere di dettare norme di tutela più elevata che viene, così, fortemente compresso. La Giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni dimostra il *favor* assegnato allo Stato nei conflitti competenziali in cui la competenza autonoma ambientale si scontra con quelle statali che afferiscono a titoli economici e dal cui esercizio prevale una visione economica e di sviluppo. Tra il 2008 e il 2019, anni di grave crisi economica, come si è anticipato, si sono instaurate davanti al Tribunale alcune controversie relative alla legittimità costituzionale, in cui si è evidenziato proprio lo scontro tra l'azione delle Comunità Autonome in difesa dell'ambiente, esercitata nell'ambito delle proprie competenze in questa materia, e l'azione dello Stato esercitata sulla base di altri titoli competenziali e diretta a stimolare l'utilizzo delle risorse in un'ottica di sviluppo economico.

Nel contesto di scarsità di risorse insito in questo periodo di crisi, le sentenze del Tribunale costituzionale vertenti su questa contrapposizione competenziale sono state favorevoli allo Stato¹¹⁹. Ad eccezione di un caso¹²⁰, il Tribunale non ha ritenuto che le Comunità Autonome possano introdurre limitazioni assolute o parziali sull'utilizzo della tecnica di frattura idraulica per la ricerca ed estrazione del gas non convenzionale¹²¹, o determinati divieti generali relativi all'attività estrattiva e di sfruttamento delle risorse minerarie¹²²; allo stesso modo, non ha ammesso che ragioni ambientali possano giustificare l'introduzione di limiti alla libertà di insediamento di infrastrutture commerciali da parte delle Comunità Autonome sulla base delle competenze ad esse assegnate in materia di urbanistica, ordinamento del territorio e dell'ambiente¹²³; inoltre, ha impedito che le Comunità Autonome possano, nell'esercizio delle proprie competenze ambientali, predisporre misure di tutela più elevata in relazione alle installazioni per le comunicazioni radio¹²⁴; infine, ha limitato fortemente le competenze in materia di cambiamento climatico, come risulta dalla dichiarazione di incostituzionalità di buona parte degli articoli della Legge catalana n.

più sorprendente è quello della gestione, poichè da un lato si chiude la porta allo Stato con il riferimento alla legislazione quadro, dall'altro si apre l'accesso statale inquadrando la gestione sotto un'altra materia. È questo il punto debole della giurisprudenza costituzionale. A chiunque si spieghi che in Spagna lo Stato non può condividere la gestione dei Parchi nazionali, tuttavia, può autorizzare gli sversamenti nella maggior parte delle acque dolci spagnole e dichiarare l'impatto ambientale di certi progetti e gestire le riserve marine, questo probabilmente non lo riterrà coerente. E infatti non è logico, salvo quanto anticipato". Così anche: G. Valencia, *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional*, in F. López (a cura di), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Cizur Menor: Aranzadi, 2006, 265.

¹¹⁷ Si veda la sent. n. 53/2016.

¹¹⁸ Si vedano le sent. nn.: 69/2013 e 138/2013.

¹¹⁹ J. Jaria, *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, cit., 23-24. L'autore afferma che "si può constatare una chiara tendenza che combina la ricentralizzazione e la regressione in materia di tutela ambientale in una giurisprudenza che salva la maggior parte delle decisioni prese dalle istituzioni centrali dello Stato in materia di tutela ambientale e che allo stesso tempo blocca la reazione autonoma sulle stesse".

¹²⁰ Si veda la sent. n. 65/2018, in cui il Tribunale Costituzionale avvalva la Legge di Castiglia-La Mancia n. 1/2017, con cui si stabiliscono misure di protezione più elevata della salute pubblica e dell'ambiente rispetto all'esplorazione, ricerca o esplorazione di idrocarburi attraverso la tecnica della frattura idraulica.

¹²¹ Si vedano le sent. nn. 106/2014, 134/2014, 208/2014, 73/2016, 8/2018.

¹²² Si veda la sent. n. 235/2015, e n. 260/2015.

¹²³ Si veda la sent. n. 157/2016.

¹²⁴ Si veda la sent. n. 8/2012.

16/2017 sul cambiamento climatico¹²⁵, una legge ambiziosa che ambiva a formulare una politica climatica globale e coerente in un contesto di emergenza climatica e di assenza di legislazione quadro statale. Pertanto, si evidenzia un processo di ricentralizzazione e di regressione in materia di tutela ambientale in cui prevale un'interpretazione estensiva delle competenze economiche delle istituzioni statali volte a inibire all'iniziativa autonoma di tutela. Dalla Giurisprudenza costituzionale esaminata si evince anche un'ampia tutela della competenza statale per approvare legislazione quadro in materia ambientale in ambiti in cui le Comunità Autonome hanno competenze esclusive (per esempio, caccia, urbanistica e ordinamento del territorio), condizionandole così in modo decisivo¹²⁶. Pertanto, si è visto come la *vis expansiva* del titolo competenziale ambientale possa condurre ad un progressivo svuotamento delle competenze autonome ad esso connesse. Viceversa, si incontrano esempi in cui il Tribunale costituzionale richiama nuovi titoli di competenza che impediscono l'esercizio da parte delle Comunità autonome delle proprie competenze ambientali. Così, il Tribunale ha ammesso ampie competenze statali con un'incidenza sulla materia ambientale ai sensi di altri titoli competenziali concorrenti al di là dei contenuti dell'articolo 149.1.23 Cost.: per esempio, le competenze relative al servizio meteorologico (art. 149.1.20 Cost.) e alla difesa (art. 149.1.4 Cost.) sono state interpretate per legittimare competenze statali che limitano le competenze ambientali autonome¹²⁷.

D'altra parte, l'analisi mette in luce le difficoltà incontrate dalle Comunità Autonome per ottenere decisioni a loro favorevoli, dal momento che la maggior parte lo sono per lo Stato. Esiste, pertanto, una tendenza generale ad alterare l'equilibrio in favore dello Stato nei casi di conflitti in cui viene messa in discussione la portata delle rispettive competenze, statali e regionali, con un impatto sull'ambiente. Tuttavia, si rileva pure, che esistono alcune eccezioni a questa tendenza generale, che consentono di difendere determinati spazi di potere autonomo: per esempio, la materia dei scarichi è stata inserita nel titolo competenziale ambientale sia per quanto riguarda la funzione legislativa che amministrativa¹²⁸; la designazione dei verificatori ambientali ha preservato la funzione amministrativa autonoma¹²⁹; il contenuto dei piani di ordinamento delle risorse ambientali approvati dalle Comunità Autonome per i propri spazi naturali protetti ha prevalso sulla pianificazione idrologica nei bacini intercomunitari e, di conseguenza, sulla competenza statale in materia di acqua e opere idrauliche di interesse generale¹³⁰; l'art. 149.1.23 Cost. non può giustificare l'introduzione da parte dello Stato di previsioni sui requisiti, sulle caratteristiche e sui termini dell'attività d'ispezione tecnica degli edifici; i ricorsi costituzionali presentati contro le leggi su determinati tributi ambientali sono stati rigettati¹³¹.

5. Processi in corso e tendenze: spunti comparati.

L'ambiente, dunque, come banco di prova della tenuta delle regole e dei meccanismi che regolano gli assetti costituzionali e come osservatorio privilegiato delle dinamiche e delle tendenze in seno agli ordinamenti composti¹³², offre interessanti spunti di diritto pubblico comparato.

¹²⁵ Si veda la sent. n. 87/2019.

¹²⁶ In tal senso: sent. nn. 69/2013, 114/2013, 87/2012, 137/2012, 5/2015.

¹²⁷ Si vedano le sent. n. 53/2016, 154/2014, 182/2014, e 192/2014.

¹²⁸ Si veda la sent. n. 138/2010.

¹²⁹ Si veda la sent. n. 20/2014 e la n. 141/2016.

¹³⁰ Si veda la sent. n. 154/2014 e la n. 182/2014.

¹³¹ Si vedano le sent. nn. 122/2012, 197/2012, 208/2012, 85/2013, 96/2013, 200/2013.

¹³² Per definizioni e concetti si rinvia a: F. Palermo e K. Kössler, *cit.*

Sulla base della rassegna delle competenze costituzionali e statutarie, delle norme attuative, della legislazione e della Giurisprudenza costituzionale, italiane e spagnole, effettuata nei precedenti paragrafi, si possono abbozzare alcune riflessioni conclusive.

La suddivisione tra Stato e Regioni (ordinarie e speciali) e tra Stato e Comunità Autonome delle competenze legislative, regolatorie, ed amministrative in materia ambientale e nelle materie ad essa intrecciate è il punto di partenza, in entrambi gli ordinamenti analizzati, per delineare il quadro costituzionale, ma tale ripartizione, esaminata da sola, non è sufficiente a spiegare il percorso di forte ricentralizzazione osservato in entrambi gli ordinamenti a partire dagli anni 2007-2008 e tuttora in corso. Il ruolo preponderante in questo processo di erosione delle competenze regionali a favore dello Stato è senza dubbio giocato sia in Italia che in Spagna, dalle Corti costituzionali dei rispettivi Stati.

La posizione della Corte costituzionale italiana, che risulta confermata dalle sentenze richiamate in questo lavoro, a partire dal 2007 si attesta sul dato della subordinazione, in materia ambientale, delle Regioni (ordinarie e speciali) allo Stato, tanto che le disposizioni di salvaguardia statali non sono derogabili in alcuna parte del territorio nazionale. In particolare, le Regioni devono adeguarsi anche nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, salvo che intervengano con l'effetto di innalzare il livello di tutela. Tuttavia, si è visto, come questo innalzamento indiretto di tutela sia oggetto di valutazione di legittimità caso per caso e non sia, quindi, automaticamente legittimo. Cristalline, in tal senso, anche le più recenti sentenze del 2019 esaminate in precedenza. Con l'orientamento giurisprudenziale che si è consolidato dopo il 2007 sfuma, dunque, il concetto di ambiente come valore-obiettivo che tutti i livelli territoriali sono chiamati a tutelare in un'ottica di leale collaborazione. La materia ambientale diventa teatro di un esercizio muscolare dello Stato volto a ristabilire sia la propria superiorità istituzionale sia l'interesse nazionale sopra quello regionale e autonomico. L'attrazione di parte delle competenze regionali in capo allo Stato si giustifica nel ragionamento della Corte per esigenze di tutela unitarie e di interesse nazionale prevalente. Vale la pena sottolineare come, in tal modo, l'effetto risulti essere ancora più restrittivo di quanto avviene per l'esercizio di competenze concorrenti da parte delle Regioni, poiché in questo caso le stesse sono tenute a rispettare i principi fondamentali della materia mentre nel caso di competenze regionali comprese in virtù di finalità unitarie ambientali spesso ci si riferisce alla lettera della normativa statale, senza possibilità di manovra delle Regioni (anche speciali). Quindi, come rilevato opportunamente dalla dottrina¹³³, la Corte diventa un organo costituente perché è chiamata a definire nel merito quanto e in che modo operino le esigenze unitarie, che non sono definite nella Costituzione.

Allo stesso modo, il Tribunale costituzionale spagnolo ha contribuito in modo determinante in questi ultimi anni al rafforzamento delle competenze ambientali dello Stato e alla limitazione di quelle autonome. Attraverso l'introduzione dei diversi criteri interpretativi che si sono analizzati nei paragrafi precedenti, si sono intensificati i poteri statali in questo ambito tanto a livello legislativo che amministrativo. Ciò si traduce non solo nell'esercizio da parte degli organismi centrali di competenze che, in principio, corrispondono a quelle autonome, ma anche nell'imposizione in forma diretta o indiretta di nuovi controlli, limiti o condizioni all'esercizio di competenze autonome che prima non esistevano. L'indebolimento riguarda sia la funzione legislativa, che viene limitata dalla legislazione quadro statale e da altri titoli competenziali concorrenti, sia la competenza a dettare disposizioni di tutela più elevata, che viene limitata come negli esempi citati del cambiamento climatico e della frattura idraulica, sia la funzione

¹³³ N. Cutrufo, *Il riparto delle competenze legislativa e amministrativa tra Stato e Regioni nel campo delle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, 2007-2008, sezioni 1.3 e 2.2.

amministrativa, attraverso l'assunzione in vari modi da parte dello Stato di funzioni amministrative che in linea di principio gli sarebbero interdette. La combinazione di queste circostanze si concretizza in una diminuzione dell'autonomia politica, finanziaria e amministrativa delle Comunità in questo ambito. In definitiva, è evidente un'involuzione e uno svuotamento progressivo dell'autonomia delle Comunità in ambito ambientale, (ma anche in altri ambiti), ad opera della Giurisprudenza costituzionale.

Gli orientamenti interpretativi richiamati, confermati anche dalle più recenti sentenze del 2019, hanno non soltanto rafforzato una visione centralista dell'ambiente sia in Italia che in Spagna, ricomponendo il contesto conflittuale tra enti territoriali in un nuovo equilibrio marcatamente statalista, ma hanno ormai ridisegnato i confini della materia-non materia ambiente.

Di fatto, la politica pubblica dell'ambiente, intrinsecamente trasversale, dinamica e multilivello, diventa un esercizio di regolamentazione condominiale da parte di un amministratore (lo Stato) sempre più sordo nei confronti delle istanze differenziate dei condomini (Regioni e Comunità Autonome). In questo contesto, comune ai due ordinamenti analizzati, resta da capire se e in quali forme l'attuale ondata di regionalismo differenziato e di nuove istanze autonome si concretizzerà in un cambiamento nei rapporti istituzionali e nel quadro competenziale, anche in materia ambientale.

A questa pagina ancora incerta e grigia si indirizza con interesse il prossimo studio.