



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO I

Antonio D'Atena
Tutela ambientale e autonomia differenziata

8 gennaio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio D'Atena

Tutela ambientale e autonomia differenziata*


SOMMARIO: 1. Le materie regionalizzabili: punto debole dell'art. 116, u.c., Cost. – 2. La tutela dell'ambiente e la sua evoluzione ad opera della giurisprudenza e della legge costituzionale. – 3. La clausola di asimmetria e i limitati spazi per l'incremento delle competenze regionali in materia ambientale.

ABSTRACT: *The paper highlights that the evolution undergone by "environmental protection" as a result of the case-law of the Constitutional Court and as a result of the Constitutional Law no. 1/2022 does not leave ample space for the regional asymmetry envisaged by the art. 116.III of the Constitution. It also underlines the opportunity to focus attention on the concrete content of the agreements between the State and the Regions, rather than on the compatibility of differentiated autonomy with the Constitution (which art. 116.III deprives much of its consistency).*

1. Le materie regionalizzabili: punto debole dell'art. 116, u.c., Cost.

Tra gli addetti ai lavori è diffusa l'opinione secondo cui, nella clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, terzo comma, una delle parti meno riuscite sarebbe quella riferentesi alle materie di competenza dello Stato trasferibili alle Regioni¹.

Si consideri, ad esempio, che, tra gli ambiti regionalizzabili in base a tale clausola, figura l'intera istruzione. La norma, infatti, contempla espressamente: da un lato, la materia di competenza esclusiva dello Stato denominata "norme generali sull'istruzione", dall'altro, l'intero elenco delle materie di legislazione concorrente, comprendente, come noto, la "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". Prescindendo, in questa sede, da ogni considerazione sul senso dell'affidamento ai legislatori sub-statali delle norme "generali" sull'istruzione (che,

*  Relazione al Convegno organizzato dal WWF su *Ambiente, Autonomia differenziata, Costituzione*, Roma, Sala Capitolare del Chiostro di S. Maria sopra Minerva, 16 ottobre 2023 (contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 12, del regolamento della Rivista).

Antonio D'Atena è Professore emerito di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma Tor Vergata.

¹ V., per tutti: A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 62; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del metodo*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 255, nonché già: A. D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le Regioni italiane*, in *Rass.parl.*, 2/2007 (ed in *Id.*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* Torino 2016, 36); *adde, amplius*: *Id.*, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 330 ss.



proprio perché “generalisti”, dovrebbero essere uniche per l’intero territorio nazionale²), si può seriamente dubitare che gli artefici della legge costituzionale del 2001 abbiano valutato con attenzione l’impatto di questa scelta.

E ancora più grave è la situazione determinatasi in materia di energia. Infatti, per effetto del rinvio, ad opera dell’articolo 116, terzo comma, all’intero titolo competenziale di cui al terzo comma dell’art. 117 (legislazione concorrente), tra le materie regionalizzabili, figura anche quella denominata “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. La quale, a causa di un errore materiale nel passaggio dal secondo testo licenziato dalla Commissione bicamerale D’Alema alla c.d. bozza-Amato, è transitata dalla competenza esclusiva dello Stato alla competenza concorrente senza che nessuno si sia preso la briga di espungere, dalla sua denominazione, l’aggettivo “nazionale”³ (logicamente incompatibile con una disciplina risultante da un *corpus* unitario di principi statali e 21 diverse discipline di dettaglio adottate dalle Regioni e dalle due Province autonome di Trento e Bolzano) Ebbene, se è discutibile che una materia connotata dal suo carattere “nazionale” sia assoggettata al regime della competenza concorrente, ancora più discutibile è che, sulla stessa, possa registrarsi un incremento dei poteri regionali, per effetto dell’applicazione della clausola di asimmetria.

2. La tutela dell’ambiente e la sua evoluzione ad opera della giurisprudenza e della legge costituzionale.

Diverso è, invece, il discorso per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema: uno degli ambiti di competenza esclusiva dello Stato richiamato esplicitamente dall’articolo 116, terzo comma. In quest’ambito, infatti, non sembra che l’applicazione di tale norma possa compromettere l’equilibrio complessivo del sistema. Per rendersene conto, è sufficiente considerare che, nel concreto dell’esperienza maturata dal 2001 ad oggi, il riparto delle competenze in materia ambientale è venuto ad assumere un assetto che riduce considerevolmente la possibilità che,

² Sul punto, sinteticamente e rigorosamente: C. PETRILLO, *Istruzione*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli 2015, 253 ss., con ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale.

³ Così la Bozza-Amato all’art. 3, con riferimento all’art. 117, comma 3, Cost. Diversa – come si è detto – la soluzione accolta dai due progetti della Bicamerale, che collocavano la voce nell’elenco dedicato alla legislazione statale esclusiva (così, rispettivamente, l’art. 59, comma 1, lett. c), del progetto del 30 giugno 1997, e l’art. 58, comma 1, lett. u), del progetto del 4 novembre dello stesso anno). Tra i primi a segnalare l’incongruenza della soluzione: U. DE SIERVO, *Intervento*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., 77. Per l’opinione secondo cui tale incongruenza sarebbe l’effetto di un uso poco controllato dei comandi “copia” e “incolla” del sistema di videoscrittura usato: A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. costituz.*, 1/2003, nonché in *Id. Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano 2005, 117 ss., spec. 120.



in conseguenza della clausola di asimmetria, il sistema delle relazioni tra Stato e Regioni possa subire cambiamenti sensibili.

Anzitutto è da ricordare che la Corte costituzionale non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale, benché essa figuri tra gli oggetti che l'articolo 117, comma 2, assegna alla competenza esclusiva dello Stato⁴. Inizialmente ha fatto, a tal fine, uso di una tecnica piuttosto primitiva, ravvisando in questo oggetto un "valore", in quanto tale, non precluso all'intervento legislativo delle Regioni⁵. Successivamente, tuttavia, il giudice delle leggi, è ricorso, più rigorosamente, alla categoria della "competenza finalistica"⁶. Esso, in particolare, pur non accogliendo sempre, con la dovuta coerenza, il giusto presupposto che, per questa parte, la

⁴ *Ex plurimis*: Corte cost., [sentt. nn. 407/2002](#), [96/2003](#), [259/2004](#), [61/2009](#), [234/2010](#). Eccezionali sono i casi nei quali la Corte esclude l'ingresso delle regioni in ambito ambientale. Per un esempio, v. la [sent. n. 269/2014](#), la quale, con riferimento alla disciplina dettata dallo Stato in tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, afferma, con eccessiva perentorietà: "Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può introdurvi deroghe, né dettare una diversa disciplina".

⁵ Fondamentale, in proposito, Corte cost., [sent. n. 407/2002](#): "dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". V. anche Corte cost., [sent. n. 536/2002](#), nella quale, tra l'altro, si legge: "Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una 'materia', essendo invece l'ambiente da considerarsi come un 'valore' costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo ([sentenza n. 407 del 2002](#)). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117* della Costituzione. Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore ([sentenza n. 356 del 1994](#)), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza ([sentenza n. 67 del 1992](#)). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

⁶ Sulle competenze finalistiche e sulla loro assimilazione alla *konkurrierende Gesetzgebung*: A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit.; ID., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003 (nonché, con integrazioni, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, ed in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit.), analogamente già A. FERRARA, *La "materia ambiente" nel testo della riforma del titolo V (30 maggio 2001)*, in [federalismi.it](#), 2001; *contra*: A. ANZON DEMMIG, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003. In argomento, anche: F.S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002.



Costituzione non abbia riservato alla competenza esclusiva statale un “oggetto” (l’ambiente) ma una finalità (la “tutela” dell’ambiente)⁷, riconosce, comunque, che tale finalità non possa ritenersi interdotta al legislatore regionale. E ammette, conseguentemente, che questo sia legittimato a perseguirla, quando intervenga in materie di sua pertinenza, come – ad esempio – l’agricoltura o la caccia. Materie, peraltro, occupabili anche dal legislatore statale, quando ciò sia necessario al perseguimento della predetta finalità⁸.

È appena il caso di notare che, in casi del genere, i problemi più delicati sorgono quando le norme regionali entrano in conflitto con quelle adottate dallo Stato. E in queste ipotesi – come noto – la Corte, in genere, riconosce la prevalenza della legge – statale o regionale – che più intensamente persegue lo scopo (nella specie: la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema)⁹. Su

⁷ Per l’enunciazione della tesi secondo cui la voce “tutela dell’ambiente” avrebbe un duplice carattere: a) oggettivo, in quanto riferita al bene ambiente, e b) finalistico, “perché tende alla migliore conservazione del bene stesso”, v. Corte cost., [sent. n. 225/2009](#).

⁸ Con riferimento alla caccia, v. Corte cost., [sent. n. 315/2010](#), la quale, facendo leva sulla potestà legislativa statale in ordine alla *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, afferma che la legge-cornice sulle aree protette (l. n. 394/1991) seguita a vincolare la legislazione regionale in materia di caccia, benché, in tale materia, le Regioni siano divenute titolari di competenza residuale: “la trasformazione della competenza legislativa regionale in materia da concorrente a residuale non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell’esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.”.

⁹ Cfr. spec., anche per i richiami alla giurisprudenza anteriore, Corte cost., [sent. n. 234/2010](#): “in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome ([sentt. nn. 272/2009](#) e [378/2007](#)), in quanto ‘lo Stato stabilisce standard minimi di tutela’ intendendosi. tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela ‘adeguata e non riducibile’ dell’ambiente ([sent. n. 61/2009](#))”; *adde*, da ultimo: [sentt. nn. 7, 44/2019, 40, 63, 118, 134, 178/2020](#) (con richiamo dei precedenti), [158, 233/2021; 21/2022](#). Analogamente, con riferimento alla cadenza annuale del calendario venatorio: Corte cost., [sent. n. 209/2014](#); mentre, relativamente alla dimensione necessariamente sub-provinciale degli ambiti territoriali di caccia: Corte cost., [sentt. nn. 165/2009, 268/2010, 142/2013, 124/2016](#). *Adde* Corte cost., [sentt. nn. 199/2014, 149/2015](#). Interessante sul carattere non meccanico dell’accertamento della disciplina che più intensamente persegue la tutela ambientale: Corte cost., [sent. n. 147/2019](#). Esempi di disciplina regionale peggiorativa, e quindi illegittima, sono, rispettivamente, offerti: dalla l.r. Liguria n. 17/2011, la quale prevedeva il rinnovo tacito delle autorizzazioni agli scarichi domestici ed assimilati (Corte cost., [sent. n. 133/2012](#)), da una legge della Provincia di Trento in materia di concessione di piccole derivazioni idroelettriche (Corte cost., [sent. n. 86/2014](#)), da una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di rifiuti (Corte cost., [sent. n. 181/2014](#)), da una legge campana che disciplinava il silenzio-assenso sulle istanze di autorizzazione degli scarichi in fognatura (Corte cost., [sent. n. 209/2014](#)), da una l. veneta sull’addestramento dei falchi per l’esercizio venatorio, che abbassava il livello della tutela (Corte cost., [sent. n. 63/2020](#)), da una legge della Regione Molise, che, prevedendo l’estensione della durata dei periodi venatori, ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica (Corte cost., [sent. n. 113/2021](#)); da una legge della Regione Lazio, che riduceva il livello di tutela delle faggete depresse, escludendo dalla tutela quelle ubicate sopra i 300 metri di altezza (Corte cost., [sent. n. 141/2021](#)). Per altri esempi, in materia, rispettivamente, di acque superficiali, di caccia, di pesca nelle acque interne, di certificazione ASL per la movimentazione del bestiame, di aziende agriturismo-venatorie e di valutazione d’impatto ambientale (VIA): Corte cost., [sentt. nn. 159, 278](#) e



queste basi, ha, ad esempio, ritenuto legittima una normativa piemontese in materia di caccia, la quale, riducendo il numero delle specie cacciabili rispetto agli *standard* nazionali, ha accresciuto la protezione dell'ambiente¹⁰.

Ma non è tutto. Infatti, l'evoluzione intervenuta in materia ambientale non è soltanto dovuta alla giurisprudenza costituzionale, ma anche al legislatore costituzionale. Mi riferisco, in particolare, alla l. cost. n. 1/2022, la quale ha aggiunto all'art. 9 della Carta, il terzo comma, in forza del quale la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Questa norma ha, anzitutto, l'effetto di corroborare la giurisprudenza della Corte che si è appena richiamata, poiché la "Repubblica" non si identifica con lo Stato, ma, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, "è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". In conseguenza di ciò, il diritto d'ingresso delle Regioni nella tutela ambientale, che prima era affidato per intero alla giurisprudenza, risulta oggi provvisto, in virtù di questa novella costituzionale, di un espresso fondamento normativo.¹¹

La stessa legge costituzionale del 2022 produce, inoltre, un altro relevantissimo effetto: essa non consente di estromettere del tutto lo Stato dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

In precedenza, prima, cioè, del 2022, non mancavano elementi per ritenere che, almeno sul piano teorico, alle Regioni potesse essere attribuita, per il rispettivo territorio, l'intera protezione ambientale. Ma oggi questa conclusione è chiaramente esclusa dal nuovo art. 9. Cost. Poiché, tra gli enti costitutivi della Repubblica elencati dall'articolo 114, comma 1, figura

[288/2012](#), [72](#), [90](#) e [93/2013](#) (quest'ultima, parzialmente anticipata dalla [sent. n. 227/2011](#)). Per l'esclusione che il legislatore regionale possa variare (nella specie, in senso meno garantistico) la qualificazione dei rifiuti, ricomprendendoli nella categoria dei "rifiuti urbani", anziché nella categoria dei "rifiuti speciali", secondo quanto dispone la legislazione nazionale: Corte cost., [sent. n. 101/2016](#), con la troppo drastica motivazione: "in ambito di competenza esclusiva dello Stato (quale quello che attiene alla 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema') non è certamente consentito alla Regione di adottare interventi normativi siffatti". Per un caso di derogabilità *in melius*, da parte delle Regioni, della disciplina relativa alla localizzazione delle discariche: Corte cost., [sent. n. 215/2018](#), la quale fa leva sulla circostanza che la disposizione regionale "ha dettato un criterio più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell'ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela".

¹⁰ Corte cost., [sent. n. 7/2019](#). *Adde* Corte cost., [sentt. nn. 171/2019](#), [21/2022](#). Anteriormente v. Corte cost., [sent. n. 267/2016](#), la quale, con ampio richiamo di precedenti, ribadisce che "le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale". Nella stessa linea: Corte cost., [sent. n. 74/2017](#). Per l'affermazione della derogabilità della disciplina statale, quando le Regioni adottino "norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze [...] che concorrono con quella dell'ambiente", v., infine, Corte cost., [sent. n. 212/2017](#).

¹¹ Per questa osservazione: A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?* in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli 2023, 117 s, (nonché in [Rivista AIC](#), 4/2022, 198).



anche – ed *in primis* – lo Stato: l'unico ente, tra l'altro, che può parlare per la Repubblica tutta intera.

3. La clausola di asimmetria e i limitati spazi per l'incremento delle competenze regionali in materia ambientale.

Fissati, così, i termini del riparto di competenza tra Stato e Regioni in ambito ambientale, è ragionevole ritenere che le Regioni non abbiano un particolare interesse a modificare l'attuale assetto delle competenze legislative. Esse, infatti, per effetto dell'articolo 9, appena citato, non potrebbero escludere lo Stato da tale ambito. Non potrebbero, quindi, ottenere una competenza "esclusiva" in materia ambientale, come forse sarebbe potuto avvenire prima della novella costituzionale del 2022. Al massimo potrebbero vedersi attribuita una competenza "concorrente". In tal modo, tuttavia, rischierebbero di peggiorare la loro situazione attuale, poiché, come noto, la competenza concorrente è tenuta al rispetto delle leggi-cornice statali (o dei principi non scritti chiamati a tenere il luogo). Il che, a stretto rigore, dovrebbe impedire loro quelle deroghe *in melius* della disciplina statale che sono oggi pacificamente ammesse dalla giurisprudenza costituzionale. Né si dica che, comunque, otterrebbero un vantaggio, venendo a godere di un *domaine réservé* – la normativa di dettaglio – sottratto agli interventi dello Stato. È, infatti, da ritenere che quest'ultimo possa, comunque, imporre loro il rispetto di contenuti dettagliati, nell'esercizio della sua competenza a disciplinare i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lett. m).

L'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, non consentirebbe nemmeno di modificare il criterio cui, per lo più, si affida la Corte costituzionale per risolvere eventuali conflitti tra la normativa statale e la normativa regionale negli ambiti in cui operano competenze finalistiche. La normativa destinata a prevalere dovrebbe seguire ad essere individuata in quella che, in modo più intenso, realizza lo scopo della tutela dell'ambiente. Infatti, l'articolo 9, terzo comma, presenta lo stesso carattere "finalistico" rilevabile nell'articolo 117, comma 2, lett. s)¹². Se, pertanto, da tale carattere si desume, condivisibilmente, che la prevalenza vada riconosciuta alla disciplina da cui sia più pienamente perseguito lo scopo, non si vede perché lo stesso non debba valere per l'articolo 9.

¹² Il carattere finalistico dell'art. 117, comma 3, lett. s) Cost. si deduce dall'uso del sostantivo "tutela", che in questa come in altre voci dell'elenco, evoca uno scopo e non un oggetto (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Torino 2022, 176 ss.). L'uso della forma verbale "tutela" da parte dell'art. 9, comma 3., Cost. fa logicamente ritenere che anche tale disposizione presenti carattere teleologico, esprimendo la tensione verso lo scopo che va perseguito dalla "Repubblica".



Le sole le deroghe a questo criterio potrebbero essere introdotte dal legislatore statale, il quale, in sede di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, potrebbe stabilire che certi contenuti prescrittivi, anche di carattere dettagliato, si impongano inderogabilmente al rispetto dei legislatori periferici.

Alla luce di quanto precede, l'unico comparto in cui le Regioni potrebbero ottenere un accrescimento delle proprie competenze è quello delle funzioni amministrative¹³. Esse potrebbero infatti acquisire compiti attualmente esercitati dallo Stato¹⁴ o dagli enti locali, in base all'articolo 118 della Costituzione. Non deve, comunque, trattarsi di compiti inclusi dal legislatore statale tra le "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", che ad esso spetta individuare in base all'articolo 117, secondo comma, lettera p) (compiti che, com'è noto, possono riguardare anche oggetti rientranti in ambiti su cui le Regioni hanno competenza legislativa residuale). Infatti, la materia di cui alla lett. p) appena citata non è di quelle cui l'articolo 116, terzo comma, consente di derogare.

Va, peraltro, rilevato che neanche su questo terreno i risultati potrebbero mettere in pericolo la tenuta unitaria del sistema. Che sarebbe, comunque, garantita dai poteri sostitutivi dello Stato (artt. 117, comma 5, e 120, comma 2) e dalla competenza, ad esso spettante, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni. Senza contare che, per contemperare gli interessi in eventuale conflitto, le intese possono operare in modo creativo, attingendo largamente alle risorse che lo strumentario giuridico mette a disposizione. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di introdurre poteri sostitutivi o speciali moduli collaborativi non contemplati direttamente dalla Costituzione. Si pensi, ancora, alla possibile esclusione, dal trasferimento alle Regioni, dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme internazionali e degli

¹³ Benché la clausola d'asimmetria sia stata costruita facendo riferimento a materie di competenza *legislativa*, le ipotesi di intesa finora circolate si riferiscono anche – e soprattutto – a *competenze amministrative*. In conseguenza di ciò, la clausola di asimmetria finisce per configurarsi come un'alternativa al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost. (sul punto, ampiamente: E. GIANFRANCESCO, [L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 34 ss. peraltro, per la tesi secondo cui l'attuazione dell'art. 118 dovrebbe precedere le applicazioni dell'art. 116 u.c.: R. BIN, 'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituz. del Federalismo*, 1/2008, 15, seguito da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC](#), 2019, 283). Per una valutazione critica delle ragioni che militano a favore o contro l'applicazione della clausola di asimmetria alle funzioni amministrative, v. M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, 430 ss., il quale convincentemente argomenta l'estensione della clausola alle funzioni amministrative, dalla necessaria consultazione degli enti locali sulle intese da essa contemplate. In argomento, v., da ultimo, R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, in [Dirittifondamentali.it.](#), 2/2019.

¹⁴ A titolo puramente esemplificativo, si ricorda che tra le richieste avanzate dalla Lombardia figura il passaggio alla Regione di compiti assegnati allo Stato dall'art. 195 d.lgs. 3.4.2006, n.152 (*Norme in materia ambientale*).



atti dell'Unione europea (fermo, ovviamente, restando che – in mancanza di tali previsioni – in quest'ambito la salvaguardia degli interessi unitari ed infrazionabili sarebbe, comunque, soddisfatta dai poteri sostitutivi).

È questo il terreno su cui dovrebbe concentrarsi l'impegno. Mi sembra, infatti, più costruttivo affrontare in modo pragmatico i problemi che si pongono a proposito delle singole attribuzioni da trasferire, anziché concentrarsi sulla sterile contrapposizione "asimmetria sì-asimmetria no", che, giuridicamente parlando, la presenza dell'articolo 116, terzo comma, priva di gran parte della sua consistenza. Non è, quindi, sull'*an*, ma sul *quomodo* – sul "come" – dell'autonomia differenziata che vale la pena di impegnarsi, facendo uscire i concreti contenuti delle intese dal cono d'ombra in cui sono stati per troppo tempo confinati¹⁵.

¹⁵ Una felice eccezione al silenzio in genere serbato su questo profilo è rappresentata dai contributi di F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?* in federalismi.it, 6/2019; ID., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, ivi, 20/2019.