



Audizione del WWF Italia sul disegno di legge

AC 1665 Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione

8 aprile 2024

Ringraziamo il Presidente della I Commissione (*Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni*) on. Nazario Pagano, e i membri della stessa Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione.

Una premessa doverosa

L'attivazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. sappiamo essere qualcosa di non necessario: la disposizione è facoltizzante e abilita il legislatore ordinario a derogare a un quadro costituzionale generale, qual è quello tracciato all'articolo 117, commi secondo e terzo, Cost. e, allo stesso tempo, impone a quello stesso legislatore una perimetrazione di tale eventualità nel rispetto di alcuni limiti, ovvero di sistema, tecnici e per così dire, di buon senso.

Per il WWF non può che essere condivisa la testimonianza sullo stato di allarme e di preoccupazione espresso sinora da realtà sociali, accademici, sindacati, associazioni e anche istituzioni, per le ricadute pregiudizievoli che i progetti di legge sul regionalismo differenziato presentati rischiano oggi di innescare sull'uniformità dei diritti, sull'unità giuridica ed economica della Repubblica, sulla coesione sociale del Paese, sull'indebolimento del ruolo del Parlamento e, in particolare per quanto attiene alla mission della nostra Associazione, sull'ulteriore frammentazione delle politiche ambientali.

Si tratta di pericoli la cui origine non può essere integralmente addebitata al disegno di legge oggetto di questa audizione, ma discende, in gran parte, dai contenuti della riforma del Titolo V del 2001. Una riforma a tratti disattenta: per citare un esempio, si pensi all'attribuzione della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" tra le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, ovvero quelle di legislazione concorrente.

Possiamo dire infatti che è assai discutibile che una materia connotata dal suo carattere 'nazionale' sia assoggettata al regime della competenza concorrente, e ancor più razionalmente discutibile è che sulla stessa possa registrarsi un incremento dei poteri regionali anche di fronte all'attuale crisi ecologica.

Limiti di sistema: i nuovi articoli 9 e 41 della Costituzione.

Nel documento depositato in Senato "*Osservazioni ai disegni di legge AS 615, 273 e 62*" del 30 maggio 2023, ci siamo espressi in termini interrogativi sull'incidenza della legge costituzionale n. 1 del 2022 sull'autonomia regionale differenziata.

La novella dell'articolo 9 Cost. - *ricordiamo che si tratta dell'unica modifica intervenuta sui principi fondamentali della Costituzione* - non ritratta la scelta fatta ventun anni prima in ordine all'autonomia regionale differenziata, ma per noi, e secondo parte della dottrina, la circoscrive fortemente.

In primo luogo, la Repubblica è costituita (anche) dallo Stato che non può essere interamente espropriato della propria funzione costituzionalmente predicata di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. Anzi, come recita l'articolo 9 Cost: "*la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*".

In secondo luogo, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, assurti al piano dei principi fondamentali, devono comunque essere tutelati dalla Repubblica nel suo insieme, cioè al di là degli enti territoriali da cui essa è costituita. E ciò vale a conferma di un'asserzione da tempo riscontrabile nella giurisprudenza costituzionale: quella per cui dalle eventuali leggi regionali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema deve derivare un livello di tutela almeno equivalente ("adeguata e non riducibile" si dice a partire dalla sentenza n. 61 del 2009) a quello espresso dalle leggi statali.

Veniamo invece ora alla modifica dell'articolo 41 Cost. sui rapporti economici: la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata si deve ora rivolgere a fini non più solo sociali, ma anche ambientali. Le leggi richiamate dal comma 3 dello stesso articolo non possono che essere leggi dello Stato, magari non esclusivamente, ma prevalentemente o, comunque, certamente

anche dello Stato: questo perché l'attività economica pubblica e privata è costituzionalmente declinata al singolare e perché financo la legge costituzionale n. 3 del 2001, ad avviso della Corte costituzionale, ha inteso "unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese" (sentenza n. 14 del 2004). Ne consegue che la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, circoscrive sensibilmente gli spazi per un'eventuale attivazione dell'autonomia regionale differenziata.

Sul trattamento uguale – e non differenziato – delle materie di legislazione esclusiva e concorrente.

Un limite del disegno di legge in esame è dato per noi dal fatto che, dal momento che l'articolo 116 Cost. non richiama la necessità di una norma applicativa, il legislatore nel decidere di definirla possa distinguere le procedure di attribuzione di ulteriori forme di autonomia tra le materie concorrenti e le materie di competenza esclusiva dello Stato. In special modo riguardo alla tutela ambientale considerando la modifica degli articoli 9 e 41 avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2022.

Ciò a maggior ragione se, con riferimento al secondo comma dell'articolo 2, rileviamo una forte discrezionalità assegnata al Governo che può limitare l'oggetto del negoziato con le Regioni ad alcune materie o ambiti di materie, escludendo così quelle che metterebbero a rischio (*ad esclusivo e non sindacabile parere del Governo*) l'unità giuridica ed economica, nonché le politiche pubbliche ritenute "prioritarie". Riteniamo che in questo caso un rinvio a criteri più precisi, in particolare ai principi di cui al primo comma dell'articolo 118 Cost., sarebbe opportuno: sono infatti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza il vero fondamento costituzionale che deve governare l'esercizio delle materie e delle funzioni, anche di quelle devolute.

Prima di affrontare il tema dei LEP è utile ricordare che la vita di tutti noi e la stessa economia dipendono dai servizi ecosistemici che la natura ci fornisce. Gli ecosistemi non coincidono con i confini amministrativi regionali: è fondamentale considerare che gli ecosistemi sono sistemi aperti e che la definizione di indicatori minimi per la natura è inadatto al concetto di resilienza.

È allora possibile inquadrare la complessità della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in questo prospettato regionalismo differenziato?

Con quale sguardo ci stiamo rivolgendo a quelle future generazioni di cui all'articolo 9 Cost.?

La determinazione dei LEP ambientali ed ecosistemici: un dovere che va oltre l'attivazione della clausola di regionalismo differenziato. Ma determinare non è sinonimo di garantire.

Il diritto ad un ambiente salubre si configura come un diritto alle prestazioni pienamente esigibile e il fatto che si tratti di un diritto "quantitativo" e "per soglie" non dovrebbe preoccuparci. I LEP "ambiente" ed "ecosistema" sono fondamentali per garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale il diritto ad un ambiente salubre, in quanto diritto civile e sociale, o quantomeno precondizione essenziale di quest'ultimo.

Inizialmente, per alcuni, la definizione dei LEP ambientali ha richiamato i LEPTA che rappresentano il livello qualitativo e quantitativo di attività tecniche e svolte dal SNPA da garantire in modo omogeneo sul piano nazionale.¹ Ne deriva chiaramente che LEP e LEPTA non sono sovrapponibili.

Alla luce del lavoro ricognitivo svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni presieduto dal prof. Sabino Cassese. e in particolare dal Sottogruppo 8, ci limitiamo ad evidenziare che apprezzando lo sforzo compiuto dai componenti dello stesso, quanto fatto rappresenta un lavoro "per titoli" e "temi" presentando delle lacune che il Governo deve necessariamente colmare.

A nostro avviso, ad esempio, un punto di riferimento per ciò che attiene la tutela della biodiversità è dato dall'Accordo di Kunming-Montreal, sottoscritto nel 2021 dalle Parti della CBD in occasione della COP 15, e nel quale sono contenuti i 23 importanti target da perseguire: esattamente quelli contenuti nell'Annesso "2030 Targets (with guidelines notes)". Utile è poi segnalare il lavoro internazionale ed europeo sulla contabilità ambientale.

Ciò detto, ci limitiamo a rilevare che per il rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lett m), non basterà la *determinazione* dei LEP con D.lgs. - anche ambientali - ma sarà necessario *garantire* i relativi diritti su tutto il territorio nazionale. Subordinare (come indicato al secondo comma dell'art. 1) l'attribuzione delle funzioni alle regioni alla determinazione dei livelli essenziali, non è sufficiente.

¹ Rammentiamo che la definizione dei LEPTA tramite DPCM doveva avvenire nel 2017. Nonostante l'importante lavoro svolto da ISPRA il DPCM deve ancora essere emanato.

Se è vero, infatti, che la determinazione rappresenta il presupposto per la garanzia, essa però di per sé non garantisce nulla.

A tal fine è necessario mettere mano alla questione delle risorse e della distribuzione di queste tra le Regioni. Ma, com'è noto, il DDL in discussione stabilisce l'invarianza finanziaria (art. 9) e, al più, la previsione che eventuali ulteriori spese dovranno essere coperte, ma non si sa ancora come.

Un ulteriore punto che vorremmo evidenziare è quello dell'irreversibilità della devoluzione delle materie e delle funzioni: l'articolo 7 indica il requisito della maggioranza assoluta delle Camere per la cassazione dell'intesa sottoscritta dieci anni prima. Ma siamo sempre di fronte ad una legge ordinaria che non può stabilire maggioranze qualificate per leggi ordinarie successive. Violerebbe quantomeno l'articolo 64, terzo comma, Cost.

D'altronde la sottovalutazione del problema della reversibilità delle intese si palesa al secondo comma dell'articolo 7 ove si indicano le modalità per giungere alla "disdetta" dell'intesa: *"alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un eguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza"*.

Con riferimento poi al secondo comma dell'articolo 4 la distinzione tra trasferimenti in materie LEP che necessitano la loro previa fissazione e dei relativi costi e fabbisogni standard e le materie non LEP che possono invece essere immediatamente trasferite, rischia di far sì che l'unitarietà del bilancio e delle risorse umane e strumentali disponibili sia a livello regionale sia statale rischia di venir compromessa a favore delle materie non LEP - che arrivano prima rispetto a quelle LEP - che risulterebbero residuali o comunque si inserirebbero in un assetto di trasferimenti già dato.

Per concludere, la prospettiva dei diritti civili e sociali secondo la quale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è impostata in funzione dell'essere umano - che diventa il baricentro del bene ambiente - deve essere necessariamente connessa con la prospettiva ecosistemica, nella quale l'essere umano è un componente di un sistema ben più complesso.