

ARTICOLI

MARIANNA MAZZARELLA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA ALLA PROVA DELLE NUOVE POLITICHE AMBIENTALI

SOMMARIO: 1. La sostenibilità ambientale e il ruolo della pubblica amministrazione. – 2. I principi funzionali all'allocazione delle competenze multilivello. – 3. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE). – 4. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE). – 5. Il rapporto Stato-regioni e il ruolo degli enti locali nel settore ambientale. – 6. Osservazioni conclusive.

1. La sostenibilità ambientale e il ruolo della pubblica amministrazione

La rilevanza acquisita dalle finalità ambientali e l'assenza di una disciplina uniforme hanno evidenziato – con maggiore vigore a partire dagli anni 2000 – la necessità da un lato di una regolazione normativa nazionale e dall'altro di un *corpus* di norme europee adeguatamente cogenti, uniformi e armonizzate¹.

Nel sistema italiano, il principio dello sviluppo sostenibile² è stato

¹ M. Delsignore, *Ambiente* (voce), in *Enc. dir.*, 2022, 51-52.

² Nonostante l'assenza di una chiara definizione di sviluppo sostenibile, definito dalla dottrina come «in sé ambiguo» (così si esprime P. Perlingieri, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in *Id.*, *La persona e i suoi diritti. Problemi di diritto civile*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, 73), si assiste a una associazione concettuale tra l'ambiente e lo sviluppo. Nel 1987 la Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development-WCED*) ha elaborato il Rapporto Brundtland, dal titolo «*Our common future*», nel quale è contenuto per la prima volta un riferimento allo sviluppo sostenibile inteso come: «[...] uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». Lo sviluppo sostenibile deve essere dunque ritenuto un processo di cambiamento caratterizzato dalla coerenza tra lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico, i cambiamenti istituzionali e i bisogni attuali e futuri. Il rapporto Brundtland non determina però le caratteristiche specifiche dello sviluppo sostenibile e so-

accolto dal legislatore nazionale con il d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4³, che ha introdotto l'art. 3-*quater* nel d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152⁴ (c.d. Codice dell'ambiente). Ai sensi del c. 1 di tale disposizione, le attività giuridicamente rilevanti poste in essere dall'uomo devono rispondere al principio dello sviluppo sostenibile, così che la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future non siano lese e limitate dal soddisfacimento dei bisogni di quelle attuali⁵. Tale principio, al fine di evitarne un'applicazione generalizzata ed eccessivamente penetrante, può dunque trovare applicazione in tutti quei casi in cui l'uomo deve discrezionalmente decidere sull'uso di risorse naturali in relazione alle prospettive di sviluppo⁶.

L'incisività della tutela ambientale emerge dal contenuto del c. 2 del medesimo articolo da ultimo citato, alla luce del quale anche le pubbliche amministrazioni, nello svolgimento delle loro funzioni, devono garantire l'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile. Il legislatore specifica, infatti, che ogniqualvolta vengano comparati interessi pubblici e privati e la pubblica amministrazione eserciti poteri discrezionali nella scelta finale da adottare, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere considerati in modo prioritario.

prattutto non si sofferma sugli effetti sistemici prodotti dall'adozione delle nuove politiche ambientali, così la nozione è rimasta, in tale rapporto, di natura indeterminata. Sul punto si vedano: P. Fois, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, 72 ss.; F. Fracchia, *Environmental Law. Principles, Definitions and Protection Models*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 88-90; F. Fracchia, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'anno e E. Picozza vol. I, Padova, Cedam, 2012, 559 ss.

³ Il d.lgs. n. 152/2006 è stato emanato in seguito all'adozione della l. 15 dicembre 2004, n. 308, con cui il legislatore ha delegato il Governo a riordinare, coordinare e integrare la legislazione in materia ambientale e ha disposto misure di diretta applicazione. Il medesimo decreto legislativo è stato più volte modificato, oltre che dall'adozione del d.lgs. n. 4/2008, anche del d. lgs. 29 giugno 2010, n. 128, e della l. 22 maggio 2015, n. 68, a cui si deve l'introduzione nel Codice penale del nuovo Titolo VI-*bis* dedicato alla disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale.

⁴ Per approfondimenti cfr. N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 19-23.

⁵ Sul tema si vedano F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. De Carolis, E. Ferrari e A. Police, Milano, Giuffrè, 2005, 119 ss.; M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Napoli, Jovene, 2008, 425.

⁶ F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2010, 15.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

Benché il testo unico in materia ambientale fosse nato per rendere organica la disciplina della materia, tali indicazioni elaborate dal legislatore non sono risultate di sostanziale innovazione nella guida dell'attività amministrativa. L'inserimento di un riferimento esplicito al principio dello sviluppo sostenibile anche a livello normativo è da considerarsi tuttavia estremamente significativo del ruolo centrale assunto da esso non solo a livello europeo, ma anche nazionale⁷. Spetta alla pubblica amministrazione agire conformemente a esso, affinché il diritto diventi uno strumento di applicazione dell'etica ambientale⁸.

Tali affermazioni hanno assunto maggior vigore e concretezza in seguito alle modifiche costituzionali⁹ intervenute sugli artt. 9 e 41 Cost.¹⁰,

⁷ M. Ferrara, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Ist. fed.*, 2022, 853, parla dei processi di «normativizzazione per consolidamento» e di «tassativizzazione per via giurisprudenziale». Per quanto riguarda il primo fenomeno, si tratta della «valorizzazione e [del]l'acquisizione in sede ermeneutica delle istanze ambientaliste», spesso precedenti alla «formalizzazione normativa». La tassativizzazione per via giurisprudenziale attiene invece al riconoscimento da parte della giurisprudenza della tutela dell'ambiente come conseguenza del recepimento diretto di principi di diritto internazionale consuetudinario.

⁸ F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, cit., 18.

⁹ Sul tema *ex multis* si vedano: L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *federalismi.it*, 2022, n. 4, 188-201; M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2022, 707-820; *Id.*, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra i rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, n. 3, 285 ss.; F. de Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022; *Id.*, *L'attività di programmazione e indirizzo "verde" nel diritto nazionale*, in *Id.*, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023, 133-156; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, 15-30; G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Ist. fed.*, 2022, 875-898; A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Dir. comp.*, 2022, 415 ss.; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 2; una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 2022, n. 13, 187-212; I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021.

¹⁰ Le modifiche sono state introdotte con la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1. L'attuale art. 9 Cost. recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L'art. 41 Cost. recita: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge

frutto di una evoluzione sinergica delle posizioni giurisprudenziali, dottrinali, legislative e sociali¹¹, che hanno elevato l'ambiente a «valore primario e sistemico»¹². La concezione dell'ambiente come materia trasversale, che richiede il bilanciamento di innumerevoli interessi e competenze (non solo statali)¹³, rende la relativa tutela una vera e propria funzione amministrativa da eseguire considerando i diversi livelli di governo¹⁴.

Le pubbliche amministrazioni, nell'adempiere al dettato costituzionale, non devono più solo orientare la propria attività alla mera tutela dell'ambiente, intesa come difesa della natura dall'intervento umano, ma devono agire in vista della realizzazione di un equilibrio dinamico tra l'ambiente e lo sviluppo, utilizzando in modo adeguato le risorse naturali¹⁵.

2. I principi funzionali all'allocazione delle competenze multilivello

La transnazionalità acquisita dall'interesse ambientale ha reso evidente il bisogno di attribuire adeguate competenze sia a livello nazionale sia a livello internazionale ed europeo.

Nella determinazione di esse si sono rivelati essenziali i principi europei del livello appropriato di azione e di sussidiarietà. Secondo quanto determinato nel primo programma europeo di azione ambientale del 1973, considerando la natura dell'inquinamento e l'area geografica su cui intervenire, occorre individuare il livello più appropriato di azione, attribuendo alle istituzioni comunitarie, prima, ed europee, poi, le azioni che da esse sareb-

determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Prima della modifica di tali articoli attraverso la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, le norme costituzionali non contenevano espressi rinvii alle nozioni di sviluppo sostenibile e di tutela delle generazioni future.

¹¹ M. Delsignore, *Ambiente* (voce), cit., 47.

¹² Servizio studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, giugno 2021, n. 396, 4. Si veda anche B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione*, in S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio, *Ambiente e diritto*, Firenze, Olshki, 1999, 90 ss. L'Autore si sofferma sulla concezione dell'ambiente come valore, rendendolo non solo possibile oggetto di un diritto o principio interpretativo di leggi e trattati, ma anche elemento costitutivo della società.

¹³ C. cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407; C. cost., sent. 14 novembre 2007, n. 378.

¹⁴ M. Delsignore, *Ambiente* (voce), cit., 49.

¹⁵ F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, cit., 20; A. Moliterni, *La transizione alla "green economy" e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi e M. Monteduro, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020, 53-54.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

bero svolte più efficacemente¹⁶. In correlazione con esso va considerato il principio di sussidiarietà¹⁷, di cui all'art. 5 TUE¹⁸, elaborato per la prima volta nell'Atto unico europeo per regolare la materia ambientale e poi divenuto,

¹⁶ E. Morlino, *Amministrare e punire. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale*, Milano, FrancoAngeli, 2020, 36.

¹⁷ A titolo esemplificativo, sul principio di sussidiarietà si vedano: R. Bifulco, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 2014, 38-41; M. Cammelli, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *il Mulino*, 2000, 447 ss.; S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, vol. 118, 373 ss.; V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (voce)*, in *Enc. Giur. "Trecani"*, vol. XII, 2004; L. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998; A. D'Atena, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in *Dir. giur. agraria e amb.*, 2004, n. 2, 69-71; A. D'Atena, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *Rass. Parl.*, 2021, 41-62; P. De Carli, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002; G. della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, a cura di G. della Cananea, Milano, Giuffrè, III ed., 2011, 27-28; P. Maceroni, *L'organizzazione amministrativa del diritto ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, vol. II, Padova, Cedam, 2013, 873 ss.; G.C. De Martin, *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, Cedam, 2009; S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione istituzionale*, in R. Ferrara e M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, 403 ss.; M. Petrachi, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *federalismi.it*, 2016, n. 24; I.M. Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003; A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001; A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. Rinella, L. Coen e R. Scarciglia, Padova, Cedam, 1999, 3 ss.; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1041-1093.

¹⁸ Tale articolo recita che: «1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

in seguito al Trattato di Maastricht, uno dei principi guida dell'esercizio delle competenze dell'Unione europea. In materia ambientale, proprio alla luce di tale principio, molte di esse sono state attratte a livello sovranazionale, ritenendo che la rilevanza e l'ampiezza delle finalità da perseguire non ne consentissero un adeguato perseguimento a livello nazionale¹⁹. L'intervento dell'Unione europea nel settore ambientale, in quanto materia di potestà concorrente con gli Stati membri secondo il dettato dell'art. 4, c. 2, lett. e), TFUE, avviene tuttavia in via residuale qualora si ritenga che gli obiettivi non siano sufficientemente raggiungibili a livello nazionale, né centrale né territoriale²⁰. Solo se si considera efficace e adeguato l'intervento delle istituzioni più vicine ai cittadini, subentrano quelle poste al livello di governo più lontano da essi.

La complessità e l'ampiezza della materia ambientale spesso determinano tuttavia una avocazione delle competenze dal livello di governo superiore, sia nell'ordinamento nazionale sia europeo, ritenuto più idoneo. È il principio di differenziazione²¹ a guidare l'intervento delle istituzioni centrali e locali degli Stati membri per intervenire, *in melius* o *in peius*, integrando o derogando alle previsioni europee.

Il principio di sussidiarietà regola, però, non solo la distribuzione delle competenze tra gli ordinamenti nazionali e l'Unione europea, ma anche di quelle esercitate, nell'ordinamento italiano, dalle amministrazioni centrali e locali. A tal proposito rileva il contenuto dell'art. 118, c. 1, Cost.²², che

¹⁹ M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2012, 70-71.

²⁰ Sul riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e le relative procedure legislative di armonizzazione cfr. B. Caravita, L. Casseti, *Unione europea e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Casseti e A. Morrone, Bologna, il Mulino, 2016, 94-97.

²¹ M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, Giuffrè, 2012, 283-306.

²² L'art. 118 Cost. recita: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Cfr. M. Ainis e M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, Milano, Giuffrè, 2015, 329-332; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno cittadini attivi per una

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

sancisce il principio di sussidiarietà verticale²³, relativo all'attribuzione delle funzioni amministrative, che risultano chiaramente decentrate.

Si tratta di un modello caratterizzato da una flessibilità funzionale alla realizzazione delle necessità ambientali e dall'intervento collaborativo dei soggetti che operano ai diversi livelli di governo, più elevati nel caso in cui sia necessaria una gestione unitaria delle esigenze e inferiori per intervenire a livello locale²⁴.

Per conoscere la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo e i poteri esercitati in relazione alle finalità da perseguire, alla luce dei dati normativi, ci si concentrerà prima sul ruolo dell'attuale Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Si intende ripercorrere il processo di concentrazione delle competenze in materia di ambiente in capo a un unico potere centrale, sin dalla nascita del Ministero dell'ambiente, nel 1986, fino all'organizzazione dell'attuale ministero, al fine di comprendere come i principi fondamentali che regolano la disciplina ambientale sono stati applicati al sistema dell'organizzazione amministrativa italiana.

Si analizza poi il ruolo dei soggetti che supportano il suddetto Ministero in materia ambientale, cioè il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPES) e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).

Infine, in ragione delle considerazioni effettuate nei paragrafi precedenti, si ritiene di interesse soffermarsi sull'attribuzione delle competenze tra i livelli di governo e, quindi, sul rapporto Stato-regioni e il ruolo degli enti locali nel settore ambientale.

3. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE)

Alla luce di quanto premesso riguardo al ruolo ricoperto dall'ammini-

nuova amministrazione, Roma, 7-8 febbraio 2003; C. Barbati, *I soggetti*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciuolo, il Mulino, Bologna, 2011, 118-119; R. Bifulco, *Le Regioni*, cit., 79-81; P. Chirulli, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 2019, 697 ss.; F. Fracchia, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 Cost. della Costituzione*, in *Dir. econ.*, 2003, 239-272.

²³ Sul tema si vedano: F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in V. Castiglione e A. Pizzoferrato, *Diritti sociali e riforme costituzionali*, Padova, Cedam, 2007, 33-84; F. Costantino, *La proiezione ascendente del principio di sussidiarietà verticale*, Roma, Aracne, 2008; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002.

²⁴ M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 274 ss.; M. Petrachi, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, cit., 8-10.

strazione per il compimento del processo di transizione ecologica e dell'elevazione dell'ambiente a interesse giuridicamente e politicamente rilevante, si è ritenuto necessario investire un soggetto autonomo di adeguati poteri politici e amministrativi²⁵. Proprio per questo, mediante la l. 8 luglio 1986, n. 349²⁶, è stato istituito il Ministero dell'ambiente, organo centrale a cui sono stati trasferiti poteri e funzioni concernenti materialmente l'interesse ambientale, prima oggetto di cura da parte di differenti ministeri che si occupavano, tra le altre materie, anche di quella ambientale²⁷.

Nonostante i successivi interventi legislativi²⁸, fino al 1999 al Ministero dell'ambiente erano attribuite solo competenze generali, per prevenire e reprimere i danni ambientali e settoriali in materia di rifiuti, inquinamen-

²⁵ L'identificazione della tutela dell'ambiente come funzione ha determinato la corrispondente necessità di investire un'apposita «figura organizzativa» dei poteri necessari. Cfr. M.S. Giannini, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 312. Si v. anche M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 130 ss.; U. Pototschnig, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, 1970, 474; F. Salvia, *Il ministero dell'ambiente*, Roma, Carocci, 1989, 25 ss.

²⁶ Pur mancando ancora un inserimento dell'ambiente nell'organizzazione amministrativa, già mediante il d.P.R. 4 agosto 1983 era stato nominato un ministro senza portafoglio per l'ecologia, divenuto nel 1984 – con i d. l. 29 maggio 1984, n. 176, e 25 luglio 1984, n. 381 – presidente dei comitati interministeriali sulla tutela delle acque dall'inquinamento e sui rifiuti.

²⁷ Mediante la l. 29 gennaio 1975, n. 5, si istituiva il Ministero per i beni culturali e ambientali, competente in materie precedentemente attribuite al Ministero della pubblica istruzione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli interni. Il Ministero della sanità doveva occuparsi del contrasto all'inquinamento, il Ministero dell'agricoltura tutelava la natura, il Ministero dei lavori pubblici doveva difendere il suolo e le risorse idriche, mentre il Ministero dell'industria si occupava di energia, cave e torbiere. Sul tema si v. A. Ferrara, *Le competenze dell'amministrazione statale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone, cit., 99 ss.; A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 440; G. Rossi, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, Giappichelli, 2021, 13 e 54-55.

²⁸ Il riferimento è al d. l. 30 dicembre 1986, n. 920 – convertito nella l. 16 febbraio 1987, n. 39 – e alla l. 3 marzo 1987, n. 59, contenenti disposizioni transitorie e urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente; alla l. 13 luglio 1993, n. 221, relativa a «Misure urgenti per assicurare il funzionamento del Ministero dell'ambiente»; al d. l. 4 dicembre 1993, n. 496 – convertito nella l. 21 gennaio 1994, n. 61 – contenente delle disposizioni urgenti per la riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente; al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con cui sono stati conferiti funzioni e compiti amministrativi statali alle regioni e agli enti locali, in attuazione della precedente l. n. 59/1987. Su tale ricostruzione normativa si v. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2008, 83.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

to e aree protette. La stretta correlazione tra l'ambiente e altri interessi ha continuato a determinare il coinvolgimento del Ministero in procedimenti propri di altre amministrazioni titolari, con cui venivano condivise ancora diverse funzioni²⁹. L'istituzione di un ministero *ad hoc* non ha quindi avuto come immediata conseguenza l'accentramento in capo ad esso di tutte le competenze in materia ambientale: il Ministero dell'ambiente agiva, infatti, congiuntamente ad altre amministrazioni³⁰, in ragione di un'operazione di «ritaglio di competenze» e non di un vero e proprio riordino dell'organizzazione governativa³¹. Il Ministero sembrava quindi essere nato come «centro unitario di imputazione di molteplici interessi “complementari”» per rendere lo Stato, almeno formalmente, titolare dell'interesse ambientale³². Si riteneva infatti che questo Ministero fosse nato per rispondere a nuove esigenze politico-amministrative ma che fosse un'organizzazione tradizionale³³, non dotata di uffici periferici e non in grado di agire autonomamente, ma solo di concerto con altre amministrazioni³⁴. Si è alimentato così l'invecchiamento del sistema amministrativo, dovuto allo sviluppo di un sistema disordinato, a rete, che si è sovrapposto all'apparato tradizionale³⁵.

²⁹ G. Rossi, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, cit., 14.

³⁰ Artt. 2-3, l. n. 349/1986.

³¹ L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, il Mulino, Bologna, 2000, 306. In tal senso si v. anche N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 75.

³² Cfr. L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, cit., 305. Della stessa opinione sembra essere O. Sepe, *In tema di modelli organizzativi: il Ministero dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 689 ss. L'Autore sostiene infatti che «i legislatori commettono sovente dei gravi errori semantici, ma uno dei più clamorosi ed imperdonabili è quello di aver chiamato “Ministero dell'ambiente” quella creatura asfittica cui si è dato vita con la l. 8 luglio 1986, n. 349, e che si occupa di ambiente non solo in senso restrittivo ma addirittura marginale. I provvedimenti che hanno creato questo neo Ministero sono sintomatici del perpetuarsi di una disattenzione a quelli che sono i gravi problemi dell'organizzazione amministrativa» (689).

³³ Il Ministero è stato disciplinato dal d. l. 30 dicembre 1986, n. 920 – convertito nella l. 16 febbraio 1987, n. 39 – e dal d.P.R. 19 giugno 1987, n. 306.

³⁴ O. Sepe, *In tema di modelli organizzativi: il Ministero dell'ambiente*, cit., 690.

³⁵ S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 378; *Id.*, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 472-474; L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 2021, 573-576; M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro amm.*, 1979, 2667 ss.; F. Ost e M. van De Kerchove, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2019; S. Raimondi, *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana (La riforma della pubblica amministrazione: progetti, realizzazioni, prospettive)*, Palermo,

L'«entificazione (seppur incompleta) dell'interesse ambientale»³⁶ ha, dunque, inevitabilmente alterato e modificato la fitta trama di relazioni tra i numerosi soggetti amministrativi, anche alla luce della necessità di includere l'ambiente tra gli interessi da tenere in considerazione nel programmare e pianificare gli interventi economici e produttivi finalizzati allo sviluppo territoriale³⁷.

Se l'aspirazione era quella di compiere dei primi passi verso l'attivazione del processo di transizione ecologica integrando, sulla spinta europea, la politica ambientale di sviluppo sostenibile con le altre politiche nazionali, ci si è in concreto scontrati con un apparato amministrativo non ancora predisposto alla concreta integrazione tra la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo economico³⁸.

L'inefficienza dell'organizzazione amministrativa, dalle competenze frammentate e poco centralizzate, ha evidenziato la necessità di adottare delle nuove politiche industriali e produttive, che fungessero da impulso per una riorganizzazione governativa finalizzata alla transizione ecologica³⁹.

Mediante il d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300⁴⁰ – con cui è stata riformata l'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11, l. 15 marzo 1997, n. 59 – sono state ampliate le competenze del Ministero, denominato «dell'ambiente e della tutela del territorio». Al Ministero nel 1999 – oltre a rimanere le competenze originariamente previste – venivano trasferite le funzioni e i compiti del Ministero dei lavori pubblici e delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale, fatte salve però le funzioni attribuite ad altri ministeri, a regioni ed enti locali⁴¹. Venivano poi affidate al Ministero

Edigraphica Sud Europa, 1979, 6; D. Serrani, *L'organizzazione per ministeri. L'Amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, Officina, 1980, 43.

³⁶ In tali termini si esprime A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 440.

³⁷ L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e la tutela del territorio*, cit., 294-295.

³⁸ M. Monteduro, *Funzioni e organizzazioni amministrative: dall'antagonismo all'integrazione tra ambiente e sviluppo*, in G. Rossi e M. Monteduro, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, cit., 61 ss. L'Autore teorizza tre modelli di relazione tra ambiente e sviluppo (contrapposizione, conciliazione e conversione), a cui corrispondono diversi assetti organizzativi.

³⁹ A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, cit., 441; Id., *Transizione ecologica, e sistema amministrativo*, cit., 436-438.

⁴⁰ Poi modificato dal d. lgs. 12 giugno 2001, n. 217.

⁴¹ Art. 35, d.lgs. n. 300/1999. Il Ministero dei beni culturali continuava a detenere le competenze relative ai beni paesaggistici e ambientali. Le funzioni relative al territorio venivano esercitate congiuntamente dal Ministero dell'ambiente e da quello dei trasporti e delle

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

dei trasporti e delle infrastrutture le competenze relative al governo del territorio⁴², mentre la sua protezione – e quella dell'ambiente in senso ampio – era affidata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, stante una collaborazione tra tali ministeri riguardo alle conseguenze prodotte sull'ambiente dagli interventi su di esso.

Nell'originario art. 36, d.lgs. n. 300/1999⁴³, si individuavano aree funzionali molto ampie di spettanza del Ministero, con aspirazioni onnicomprensive e i cui confini erano difficilmente individuabili⁴⁴.

infrastrutture, ritenendo che l'amministrazione statale dovesse occuparsi del territorio da un duplice punto di vista. Il primo concernente lo sviluppo delle infrastrutture e della mobilità, il secondo relativo al territorio inteso come bene ambientale. Al Ministero è dunque affidata la tutela del territorio, all'altro il suo utilizzo. Cfr. L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, cit., 293-294.

⁴² Il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture si occupava della realizzazione delle opere pubbliche statali, dal momento del loro finanziamento alla gestione.

⁴³ Ai sensi di tale articolo: «1. Il ministero svolge, in particolare, le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: a) promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche, per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo; b) valutazione d'impatto ambientale; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio; c) assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa del suolo; polizia ambientale; polizia forestale ambientale; sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette, sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali; d) gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall'inquinamento idrico; difesa del mare e dell'ambiente costiero».

⁴⁴ La competenza di ogni area era affidata a un dipartimento, per un massimo di quattro. Gli artt. 4 e 5, d.lgs. n. 300/1999, regolavano l'organizzazione in generale e i dipartimenti. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si serviva inoltre degli uffici territoriali del governo (art. 37, c. 2, d.lgs. n. 300/1999). Tale assetto organizzativo è stato modificato dall'entrata in vigore del d. lgs. 6 dicembre 2002, n. 287 – mediante la l. 6 luglio 2002, n. 137, il legislatore ha delegato il Governo a riorganizzare i ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito della più ampia riforma prevista dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 –, con cui è stato direttamente modificato il d.lgs. n. 300/1999, introducendo rilevanti novità sull'organizzazione generale dei ministeri e, specificamente, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. In attuazione del d.lgs. n. 287/2002, è stato adottato il d.P.R. 17 giugno 2003, n. 261 – successivamente abrogato dal d.P.R. 3 agosto 2009, n. 140 –, con cui è stato compiuto il processo di transizione da una organizzazione per dipartimenti a una per direzioni generali, in relazione a cui sono stati definiti compiti e aree funzionali (artt. 1-7, d.P.R. n. 261/2003).

Mediante il d. l. 18 maggio 2006, n. 181⁴⁵, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha assunto la denominazione di «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare». Si deve all'art. 58 del Codice dell'ambiente una puntuale elencazione delle competenze assunte dal Ministero, sebbene sia intervenuto dopo ben venti anni dalla sua istituzione. In questo articolo si conferma, inoltre, l'attribuzione, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle competenze proprie del Ministero dei lavori pubblici e si sostituisce il Comitato nazionale per la difesa del suolo con la Conferenza Stato-regioni⁴⁶.

Il repentino e continuo mutamento delle esigenze ambientali ha quindi determinato il bisogno di adeguare l'organizzazione ministeriale, dotando il Ministero di nuove e diverse competenze. Tra il 2009 e il 2019⁴⁷ sono stati adottati ulteriori decreti di riordino, emblematici della perdurante frammentazione delle competenze ambientali tra diversi ministeri e della conseguente indeterminazione delle attribuzioni proprie del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Un intervento legislativo significativo dell'esigenza di adeguare l'organizzazione amministrativa al processo di transizione ecologica è costituito dal d.P.C.m. 6 novembre 2019, n. 138, con cui è stato modificato il precedente d.P.C.m. 19 giugno 2019, n. 97, recante il «Regolamento di organizzazione

⁴⁵ Tale decreto legge è stato convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2006, n. 233. Tramite questo strumento legislativo il Ministero è stato nuovamente organizzato in dipartimenti e non più in direzioni generali.

⁴⁶ Per un commento all'art. 58, d.lgs. n. 152/2006, si v. L. Costato e F. Pellizzer, *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2007, 57 ss.

⁴⁷ Un'altra riorganizzazione del Ministero è stata effettuata attraverso il d.P.R. 3 agosto 2009, n. 140: rimanendo ferme le competenze di cui al Codice dell'ambiente e all'art. 35, d.lgs. n. 300/1999, sono state ricostituite le direzioni generali, a cui il regolamento ha attribuito nuove competenze, e ampliati i poteri del Segretario generale, di cui all'art. 6, d.lgs. n. 300/1999. È possibile fare riferimento ancora a innumerevoli riordini del Ministero, tra cui occorre ricordare il d.P.C.m. 10 luglio 2014, n. 142, che ha ridisciplinato *ex novo* la materia, ponendosi come una vera e propria «*lex posterior*» (in tali termini A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., 132), abrogativa della eventuale precedente normativa contrastante con essa. Alla luce di quest'ultima disciplina, il Ministero dell'ambiente è stato organizzato in conformità con gli altri dicasteri, rimanendo caratterizzato dalla collaborazione di organi collegiali che fungono da consulenti e soggetti istruttori. Mediante il d.l. 12 luglio 2018, n. 86 – convertito nella l. 9 agosto 2018, n. 97 – sono state ampliate le competenze del Ministero (all'art. 35, c. 2, d.lgs. n. 300/1999, sono state aggiunte le lettere *c-bis* e *c-ter*) che, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, doveva occuparsi delle politiche di promozione per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse. A esso era stato attribuito anche il coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione». Sono stati istituiti due dipartimenti e otto direzioni generali. Il Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (DiPENT)⁴⁸ e un apposito Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI). Quest'ultimo è stato articolato in quattro uffici di livello dirigenziale generale quali: la Direzione generale per l'economia circolare (ECI); la Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria (CLEA); la Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CRESS); e la Direzione generale per il risanamento ambientale (RIA).

Proprio dalla costituzione del DiTEI è derivata l'istituzione di un vero e proprio Ministero della transizione ecologica (MITE) e del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), di cui ci si occuperà nel paragrafo seguente.

Il legislatore, adottando il d.l. 1 marzo 2021, n. 22⁴⁹, ha ridenominato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della transizione ecologica, modificando anche diversi articoli del d.lgs. n. 300/1999. Al MITE, organizzato in nove direzioni generali, sono state attribuite nuove competenze in materia energetica. Al nuovo art. 35, d.lgs. n. 300/1999, si prevedeva che il Ministero svolgesse funzioni e compiti spettanti allo Stato relativi allo «sviluppo sostenibile» – in considerazione delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri – e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema.

Nel d.P.C.m. 29 luglio 2021, n. 128, è stato determinato il regolamento di organizzazione del MITE. Fino alla sua entrata in vigore, presso il Ministero era istituito il Dipartimento per l'energia e il clima, a cui erano attribuite le funzioni proprie della Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e della Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari, entrambe istituite in precedenza presso il Ministero dello sviluppo economico. Le competenze energetiche proprie di quest'ultimo Ministero sono state così assunte dal MITE⁵⁰. Mediante il d.P.C.m. n. 128/2021 è stato infatti istituito

⁴⁸ Il DiPENT si articolava nella Direzione generale per il patrimonio naturalistico (PNA), nella Direzione generale per il mare e le coste (MAC), nella Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua (SUA) e nella Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP).

⁴⁹ Il decreto legge conteneva disposizioni urgenti in materia di riordino dei ministeri ed è stato convertito con modificazioni dalla l. 22 aprile 2021, n. 55.

⁵⁰ Così come specificato nell'art. 35, c. 2, lett. b), d.lgs. n. 300/1999, modificato dall'art. 2, d.l. n. 22/2021

un dipartimento *ad hoc* per la materia energetica (il DiE), articolato in tre livelli dirigenziali generali, quali la Direzione generale infrastrutture e sicurezza (Is), la Direzione generale competitività ed efficienza energetica (CEE) e la Direzione generale incentivi energia (IE)⁵¹.

Oltre che in materia energetica, il Ministero era stato chiamato ad adottare piani e misure in materia di combustibili alternativi, di ricarica dei veicoli elettrici, di qualità dell'aria, di politiche per contrastare il cambiamento climatico e in materia di finanza sostenibile. Il MITE ha acquisito anche competenze in materia di economia circolare e gestione dei rifiuti e di danno ambientale⁵².

La centralizzazione delle competenze energetiche in seno al medesimo organo competente nella materia ambientale ha trovato massima esplicazione nel mutamento di denominazione del Ministero della transizione ecologica in «Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica» (MASE), come statuito nell'art. 4, d. l. 11 novembre 2022, n. 173⁵³.

Il Ministero è attualmente competente non più solo per quel che concerne lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, ma anche la sicurezza energetica, nel rispetto dei poteri propri della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵⁴. Restano ferme l'organizzazione e le suddette competenze, rispetto a cui il legislatore evidenzia la promozione della produzione e dell'impiego dell'energia da fonti rinnovabili. Proprio a tal fine e per il compimento degli interventi di sicurezza energetica nazio-

⁵¹ All'art. 2, d.P.C.m. n. 128/2021, è stato previsto che il MITE fosse organizzato in tre dipartimenti e dieci direzioni generali. Oltre al DiE sono stati istituiti il Dipartimento amministrazione generale, pianificazione e patrimonio naturale (DiAG) e il Dipartimento sviluppo sostenibile (DiSS). Il primo constava di quattro uffici dirigenziali generali: Direzione generale risorse umane e acquisti (RUA), Direzione generale innovazione tecnologica e comunicazione (ITC), Direzione generale attività europea e internazionale (AEI), Direzione generale patrimonio naturalistico e mare (PNM). Il DiSS era invece costituito da una Direzione generale economia circolare (Ec), dalla Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche (Ussri) e dalla Direzione generale valutazioni ambientali (VA).

⁵² Per esse si rinvia al contenuto dell'art. 35, c. 2, lett. d)-m), d.lgs. n. 300/1999, come modificato dall'art. 2, d.l. n. 22/2021.

⁵³ Tale decreto legge contiene le disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri ed è stato convertito con modificazioni dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204.

⁵⁴ Il Ministero ha inviato formalmente nel giugno 2023 alla Commissione europea un progetto di revisione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), essenziale nella definizione della politica energetica e ambientale nazionale per favorire la decarbonizzazione. Nel 2021 lo stesso Ministero ha iniziato a lavorare alla definizione della Strategia nazionale per la biodiversità, adottata ufficialmente nell'agosto 2023.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

nale è stato incrementato il contingente del personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro fino a un massimo di trenta unità.

Gli sviluppi organizzativi illustrati trovano il loro fondamento teorico nel principio di integrazione europeo, che deve essere interpretato nel senso di commistione profonda tra programmazione delle attività economiche, di pianificazione e governo del territorio e di valutazione delle conseguenze ambientali⁵⁵.

Favorendo la partecipazione degli enti territoriali accanto agli organi centrali dello stato, si tenta di compiere quel mutamento di paradigma da mera protezione dell'ambiente dall'intervento umano a programmazione delle politiche pubbliche coerentemente con la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico sostenibile.

Adottando tale angolo visuale, appare ora di interesse procedere all'analisi del ruolo del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).

4. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)

L'aspirazione italiana di adottare una strategia di programmazione politico-economica integrata con lo sviluppo sostenibile, per compiere concretamente l'attesa transizione ecologica, trova conferma nella trasformazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) in Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), operata dalla l. n. 141/2019.

Il CIPE⁵⁶ è stato istituito mediante la l. 27 febbraio 1967, n. 48, per la predisposizione degli indirizzi della politica economica nazionale, per indicare le linee generali per l'elaborazione del programma economico nazionale e i progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato. Il

⁵⁵ A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, cit., 449-450.

⁵⁶ G. D'Urgolo, *Il ruolo strategico del CIPE nelle politiche economiche pubbliche alla luce della recente legislazione di riforma*, in *GiustAmm.it*, 2014, n. 6; L. Einaudi, *Il Cipe e gli investimenti infrastrutturali*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2015, 697-705; P. Infante, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*, in *Il governo dello sviluppo sostenibile*, a cura di B.G. Mattarella, Torino, Giappichelli, 2023, 211-219.

CIPE era anche deputato al coordinamento dell'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici⁵⁷.

Nonostante il CIPE avesse ricoperto un ruolo attivo nell'adozione di misure di contrasto al cambiamento climatico, soprattutto in attuazione del protocollo di Kyoto⁵⁸, l'esigenza di attribuire al medesimo soggetto poteri di coordinamento e decisione in materia di sviluppo economico e, al contempo, sostenibile, si è attualizzata nell'adozione della denominazione di CIPES.

Attraverso la l. n. 141/2019, che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (il c.d. decreto clima), è stato in esso introdotto il nuovo art. 1-*bis*, contenente la previsione che – affinché l'Italia perseguisse gli obiettivi di sostenibilità di cui all'Agenda 2030 – dal 1 gennaio 2021 il CIPE dovesse mutare in CIPES⁵⁹.

Per quanto concerne la sua composizione e presidenza, è rimasto in vigore l'art. 16, l. n. 48/1967, pertanto il CIPES è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta di un comitato permanente composto attualmente⁶⁰ dal: Ministro dell'economia e delle finanze (che assume anche il ruolo di vicepresidente); Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; Ministro delle imprese e del made in Italy; Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; Ministro del lavoro e delle politiche sociali; Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica; Ministro della cultura; Ministro

⁵⁷ Sull'evoluzione storica del ruolo del CIPE si veda il seguente link: www.programmazioneeconomica.gov.it/la-storia-del-cipe/.

⁵⁸ Al CIPE era stato affidato, dalla l. 1 giugno 2002, n. 120, il compito di deliberare il Piano di azione nazionale per la riduzione del gas serra e doveva occuparsi della redazione dei primi programmi finalizzati alla riduzione delle emissioni e all'uso di piantagioni forestali per l'assorbimento del carbonio. Anche mediante la l. 3 maggio 2016, n. 79, il CIPE acquisisce nuove competenze nel medesimo settore alla luce dell'estensione dell'efficacia del Protocollo di Kyoto fino al 2020, tra cui l'adozione della Strategia nazionale di sviluppo a basse emissioni di carbonio prevista dal Reg. UE n. 525/2013. In argomento cfr. D. Pappano, *Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell'aria*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, cit., 395-396.

⁵⁹ Tale novità si inserisce in un più ampio quadro di interventi a tutela del clima, tra cui si segnalano i principali. All'art. 1 del decreto clima si prevedeva che, in sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, venisse approvato il «Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria» e che ogni pubblica amministrazione conformasse la propria attività al contrasto ai cambiamenti climatici e al miglioramento della qualità dell'aria. All'art. 1-*ter* veniva determinato l'avviamento di campagne di informazione e formazione ambientale nelle scuole, mentre all'art. 2 erano indicate misure per incentivare la mobilità sostenibile nelle aree metropolitane.

⁶⁰ La composizione del CIPES muta ogniqualvolta cambi il potere esecutivo, quella riportata è relativa al governo Meloni.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

del turismo; Ministro dell'università e della ricerca; Ministro dell'istruzione e del merito; Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR; Ministro per gli affari regionali e le autonomie; Presidente della Conferenza dei Presidenti di regione.

Le sue precedenti funzioni sono state dunque integrate, e sono ancora in corso di integrazione, con altre idonee al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁶¹. Esso funge, infatti, da organismo di programmazione e finanziamento di investimenti pubblici orientati alla sostenibilità e da organismo di indirizzo delle attività economiche private, definendone condizioni, opportunità e vincoli⁶².

Il Comitato contribuisce inoltre a realizzare la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS), approvata con una apposita delibera⁶³.

Il CIPES esercita i propri compiti adottando provvedimenti strategici per quanto riguarda le infrastrutture, le politiche di coesione, il sostegno alle esportazioni, la salute, gli interventi territoriali di ricostruzione in seguito a catastrofi naturali e i sostegni economici e finanziari alle imprese. Accanto a tali interventi, per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità a partire dal 2022, il Comitato ha adottato deliberazioni contenenti interventi a tutela della salute e del territorio e ha intrapreso altre azioni per la promozione di politiche urbane e di attività produttive sostenibili⁶⁴.

Per guidare il Comitato nell'adozione delle delibere in materia di sostenibilità ambientale, il DIPE ha elaborato nel 2022 delle «Linee guida in materia di sviluppo sostenibile relativamente alle proposte di piani, program-

⁶¹ Proprio in vista degli investimenti pubblici sostenibili del CIPES sono stati indicati gli indirizzi operativi da seguire nelle recenti «Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPES) per l'anno 2022».

⁶² Per un elenco dettagliato delle principali competenze del CIPES si veda il seguente link: www.programmazioneeconomica.gov.it/competenze-cipess/.

⁶³ La prima Strategia è stata approvata con la delibera n. 108/2017 e, ai sensi della l. 28 dicembre 2015, n. 221, è oggetto di revisione triennale. Per approfondimenti sul tema è possibile consultare M. Cossu, *Il processo di attuazione e revisione della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile e il potenziale del forum per lo sviluppo sostenibile*, liberamente consultabile al link: www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/SNSvS_eventi/snsvs_forum_081020_presentazione_cossu1.pdf. La SNSvS è scaricabile al link: www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf.

⁶⁴ A riguardo è possibile consultare liberamente la *Relazione al Parlamento sull'attività del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPES)*, elaborata dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica per l'anno 2022, consultabile al link: www.programmazioneeconomica.gov.it/relazione-sullattivita-del-cipess-nel-2022/.

mi e progetti di investimento pubblico da sottoporre al CIPES» relative a uno schema di delibera. In quest'ultimo sono indicati criteri metodologici e suggerimenti per sostenere le amministrazioni nella presentazione al Comitato delle proposte di investimento per ottenerne i finanziamenti e nell'inserimento della valutazione di sostenibilità durante l'istruttoria delle proposte stesse.

Il DIPE⁶⁵ supporta infatti il CIPES nello svolgimento delle sue attività⁶⁶, curando soprattutto sia la fase istruttoria della presentazione delle proposte sottoposte dalle amministrazioni competenti all'approvazione del Comitato, sia la fase successiva all'adozione delle delibere⁶⁷.

Il DIPE – ai sensi dell'art. 4, d.P.C.m. 19 luglio 2021 – agisce anche a supporto del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).

L'istituzione del CITE⁶⁸ presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si deve all'art. 4, d.l. 1 marzo 2021, n. 22 (il c.d. decreto riordino ministeri)⁶⁹,

⁶⁵ Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica è stato istituito con il d.P.C.m. del 21 giugno 2007, come struttura generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il DIPE deve supportare il Presidente nelle attività di coordinamento sia della politica economica e di programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale sia delle politiche di sviluppo economico di territori e aree urbane finanziate con risorse ordinarie. Il Dipartimento coordina e gestisce le banche dati sugli investimenti pubblici, analizza l'utilizzo delle risorse assegnate dal CIPES, ed effettua l'analisi economica degli andamenti nazionali e internazionali e della spesa in conto capitale. Per ulteriori approfondimenti è possibile consultare il seguente link: www.presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/dipe.html.

⁶⁶ Tale indicazione è prevista dall'art. 20, d.P.C.m. 1 ottobre 2012, come modificato dall'art. 1, d.P.C.m. 22 febbraio 2022.

⁶⁷ Spetta infatti al DIPE – secondo le previsioni del Regolamento interno del CIPES, di cui alla delibera 15 dicembre 2020, n. 79 – redigere il testo definitivo dei provvedimenti adottati dal CIPES e trasmettere gli schemi di delibera al Ministero dell'economia e delle finanze, affinché compia i necessari controlli relativi agli effetti prodotti dalle delibere stesse sulla finanza pubblica (si tratta infatti di provvedimenti di rilevanza economica strategica). Successivamente a tali controlli, gli schemi di delibera vengono trasmessi prima al Segretario e poi al Presidente del CIPES. La Corte dei conti effettua infine un controllo preventivo di legittimità sulle delibere e la loro registrazione. Le delibere vengono poi pubblicate in Gazzetta Ufficiale e trasmesse telematicamente alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Il procedimento deliberativo del CIPES è puntualmente illustrato nella pagina istituzionale del DIPE, al seguente link: www.programmazioneeconomica.gov.it/come-funziona-il-cipess/.

⁶⁸ P. Infante, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*, cit., 217-218; E. La Placa, *L'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica*, in *Il governo dello sviluppo sostenibile*, a cura di B.G. Mattarella, cit., 221-238; A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, cit., 447-449.

⁶⁹ Tale decreto legge è stato convertito con modificazioni, dalla l. 22 aprile 2021, n. 55.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

con cui è stato introdotto il nuovo art. 57-*bis* al Codice dell'ambiente. Si è ritenuto necessario istituire tale Comitato per un migliore coordinamento e una più efficace programmazione delle politiche nazionali per la transizione ecologica, nel rispetto delle competenze già proprie del CIPES⁷⁰.

La presidenza del CITE è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica o il Ministro delle imprese e del made in Italy, se si tratta di politica industriale. Il Comitato è composto dai Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. È prevista inoltre la partecipazione alle riunioni di altri ministri competenti nelle materie oggetto di discussioni e decisioni.

Tra le principali funzioni del CITE è rilevante richiamare quella relativa all'approvazione del Piano per la transizione ecologica (PTE), strumento nazionale cardine di attuazione delle politiche di cui al *Green Deal* europeo. Mediante il Piano si intendono individuare le azioni, le misure, i finanziamenti e le relative scansioni temporali da adottare, congiuntamente alle amministrazioni competenti alla loro attuazione⁷¹. Il Comitato deve anche monitorare l'attuazione del Piano e aggiornarlo al perseguimento delle finalità determinate dalle istituzioni europee.

Per coadiuvare il CITE nello svolgimento delle sue attività è istituito un Comitato tecnico di supporto, composto da un rappresentante del DIPE e da un rappresentante per ogni ministero che costituisce il CITE stesso.

Il Comitato esercita inoltre i suoi poteri di intervento sulla raccolta e sulla catalogazione dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli⁷², attraverso la partecipazione in esso dei ministeri che provvedono a erogare i sussidi⁷³.

⁷⁰ Con il d.P.C.m. 19 luglio 2019 è stato adottato il regolamento interno del CITE.

⁷¹ Le materie di intervento attengono a: riduzione delle emissioni di gas climalteranti; mobilità sostenibile; contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo; mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; risorse idriche e relative infrastrutture; qualità dell'aria; economia circolare; bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile; sostegno e sviluppo delle imprese in materia di produzione energetica; utilizzo delle fonti rinnovabili e dell'idrogeno; sicurezza energetica.

⁷² Ai sensi dell'art. 68, c. 2, l. 28 dicembre 2015, n. 22, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare, è istituito il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, aggiornato entro il 30 giugno di ogni anno.

⁷³ Si tratta del Ministero delle imprese e del made in Italy, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero del lavoro delle politiche sociali e del Ministero delle politiche agricole, ambientali e forestali.

5. Il rapporto Stato-regioni e il ruolo degli enti locali nel settore ambientale

Dopo aver trattato del ruolo degli organi centrali dello Stato che sono competenti in materia ambientale, è necessario soffermarsi sulle origini dell'annosa questione relativa al riparto di competenze tra lo Stato e le regioni e al ruolo degli enti locali⁷⁴.

Le prime criticità relative alle relazioni intersoggettive tra lo Stato e le regioni sono senza dubbio sorte a causa della mancata enumerazione dell'ambiente tra le materie di cui alla versione originaria dell'art. 117 Cost., c. 1. Il legame anche implicito di diverse materie con le questioni ambientali⁷⁵ acuisce il bisogno di una definita distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, per consentire una coerente riorganizzazione dell'apparato amministrativo⁷⁶.

Negli anni Settanta l'igiene del suolo e dell'ambiente, l'inquinamento atmosferico e delle acque, gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri e la protezione dell'ambiente dagli inquinamenti – inserita nella materia urbanistica – venivano attribuiti alla competenza regionale⁷⁷, aprendo la strada a un filone c.d. regionalista e panurbanista⁷⁸. Si trattava tuttavia di materie estremamente ampie e difficilmente imputabili a un solo soggetto competente: esse sono state infatti attribuite in modo frammentato alle numerose regioni. Da ciò è conseguito un accentramento dei poteri, a fini riordinatori, in capo al Ministero dell'ambiente⁷⁹.

⁷⁴ Sul tema cfr.: G. Manfredi, *Tre modelli di riparto delle competenze in materia di ambiente*, in *Ist. fed.*, 2004, 509-535; F. Mattasoglio, *Il riparto dei funzioni amministrative in materia ambientale: quale "spazio" per le Regioni?*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, a cura di M.P. Chiti e R. Ursi, Torino, Giappichelli, 2009, 123 ss.; N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, 2022, n. 23, 241-272; M. Renna, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, cit., 157 ss.

⁷⁵ Basti pensare alla tutela della salute, al governo del territorio o alla tutela dell'ecosistema.

⁷⁶ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., 90-91.

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 13, c. 2, n. 8, d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e art. 101, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

⁷⁸ A. Ferrara, *Le competenze dell'amministrazione statale*, cit., 109; N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 78.

⁷⁹ A. Ferrara, *Le competenze dell'amministrazione statale*, cit., 110; A. Romano Tassone, *Stato, regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 1993, n. 2, 108. Tale tendenza è stata confermata dall'adozione della l. 8 agosto 1985, n. 431 (la c.d. legge Galasso); della l. 18 maggio 1989, n. 183; e della l. 6 dicembre 1991, n. 394.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

La prima risposta alle reclamate richieste di riforma e riorganizzazione delle competenze è avvenuta con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (nota come legge Bassanini) e con i successivi decreti attuativi⁸⁰, con cui il Governo è stato delegato a conferire funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa.

Se nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost. si prevedevano espressamente le materie di competenza legislativa regionale, con l'intervento della legge Bassanini veniva invece invertito il criterio di attribuzione delle competenze. Senza modificare o abrogare formalmente l'art. 117 Cost. – e per questo si parlava di federalismo amministrativo a Costituzione invariata⁸¹ –, mediante l'art. 1, l. n. 59/1997, si elencano le materie di competenza esclusiva statale e si delega il Governo a conferire ogni altra funzione amministrativa a regioni ed enti locali⁸².

Al c. 4 del medesimo art. 1 si attribuiscono allo Stato i compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente.

Il titolo III, d.lgs. n. 112/1998, è dedicato alla suddivisione delle competenze in materia di territorio, ambiente e infrastrutture: all'art. 69, c. 1, e agli artt. 77, 80, 83, 85 e 88, sono indicati i compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente; mentre al c. 2 dello stesso art. 69 sono individuate le

⁸⁰ Il riferimento è soprattutto al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

⁸¹ Sul tema, *ex multis*, si vedano: E. Cuccodoro, *Il federalismo a Costituzione invariata*, in *Nuova rass. legisl., dott. e giur.*, 1999, 1683-1693; C. De Benedetti, *L'ambiente tra unitarietà della responsabilità statale e pluralità delle competenze: un difficile equilibrio a costituzione invariata*, in *Il Dir. Reg.*, 2000, 547-560; L. Dell'Atti, *Effetti dell'autonomia differenziata sulla combinazione funzionale dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione: verso una riforma del regionalismo a Costituzione invariata?*, in *Nuove aut.*, 2020, 867-879; *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel DL n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, a cura di G. Falcon, Bologna, il Mulino, 1998, 644; G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E.R. Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 217-224; G. Soricelli, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, 1029-1056; L. Torchia, *Regioni e "federalismo amministrativo"*, in *Le Regioni*, 2001, 257-266.

⁸² È proprio all'art. 4, c. 3, lett. a), della legge Bassanini che viene esplicitamente sancito il principio di sussidiarietà, alla luce del quale: «con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

funzioni concorrenti tra lo Stato e le regioni⁸³. Tutte le restanti materie non attribuite espressamente allo Stato sono affidate, in via residuale, alle regioni e agli enti locali⁸⁴.

Se dunque, da un lato, secondo il dettato costituzionale di cui all'originario art. 117 Cost. si prevedeva un'attribuzione esplicita e definita delle materie di competenza regionale, lasciando quelle di interesse esclusivamente locale all'attribuzione a province, comuni o ad altri enti locali, secondo il dettato dell'art. 118 Cost.; dall'altro, con la legge Bassanini e i relativi decreti delegati – comunque in vigore accanto alle previsioni costituzionali –, si è verificata un'inversione di tendenza quasi opposta al decentramento delle funzioni.

Il successivo intervento legislativo dalle aspirazioni chiarificatrici in relazione all'allocazione delle competenze è rappresentato dalla riforma operata mediante la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, con cui però solo apparentemente il legislatore ha elaborato uno schema rigido e risolutivo⁸⁵. In seguito alla modifica dell'art. 117 Cost., la tutela dell'ambiente è stata inserita, al c.

⁸³ L'art. 59, c. 3, d.lgs. n. 112/1998, recita: «2. Lo Stato continua a svolgere, in via concorrente con le regioni, le funzioni relative: a) alla informazione ed educazione ambientale; b) alla promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile; c) alle decisioni di urgenza a fini di prevenzione del danno ambientale; d) alla protezione dell'ambiente costiero».

⁸⁴ All'art. 70, d.lgs. n. 112/1998, si prevede infatti che: «Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni degli articoli 68 e 69 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: a) i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; b) il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), resa esecutiva dalla legge 19 dicembre 1975, n. 874; c) le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale».

⁸⁵ La ripartizione delle competenze ambientali tra i soggetti istituzionali centrali e periferici è da tempo una questione aperta e controversa, come rappresentato dall'iniziale mancata previsione dell'ambiente nell'art. 117, c. 1, Cost. Il nodo da sciogliere consisteva, infatti, nel ritenere la materia ambientale implicitamente inclusa tra quelle indicate in modo esplicito in tale articolo oppure una materia nuova, e quindi estranea al riparto di competenze Stato-regioni. Sul tema M. Cecchetti, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2002, 253-282; Id., *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2002; Id., *Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Dir. gest. Amb.*, 2002, 399-439; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., 90-118.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

2, lett. s), di tale articolo, tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale. La complessità e l'estensione dell'ambiente richiedono tuttavia l'intervento di soggetti posti su diversi livelli di governo, dal momento che la tutela dell'ambiente è un obiettivo comune, anche alla luce di quanto previsto all'art. 116, c. 3, Cost.⁸⁶.

La giurisprudenza della Corte costituzionale⁸⁷ si è nel tempo consolidata in tale direzione: dapprima i giudici hanno escluso la qualificazione della tutela dell'ambiente come «“materia” in senso tecnico», ritenendola piuttosto un «“valore” costituzionalmente protetto» in relazione al quale si esercitano competenze trasversali⁸⁸ anche regionali, e non solo statali, che non sono precisamente delimitate, bensì correlate con differenti poteri e interessi⁸⁹. Gli stessi giudici hanno successivamente evidenziato, però, che

⁸⁶ In tale articolo si prevedono forme di regionalismo “differenziato” relativamente alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. L'art. 116, c. 3, Cost. recita: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Sul tema, tra i numerosi contributi recenti, si vedano: R. Di Maria, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Dir. reg.*, 2023, 199-215; N. Gullo, *Le autonomie speciali nel prisma dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.*, in *Dir. reg.*, 2022, 210-233; ID., *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, in *Nuove Autonomie*, 2020, 817-835; *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e G. Armao, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; P. Maci, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in *federalismi.it*, 2022, n. 19, 111-145; S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Dir. reg.*, 2023, 1-50; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 113, c. 3, della Costituzione*, in *Fed. fiscale*, 2007, n. 1, 139-190; A. Natalini, *Il tempo del regionalismo differenziato è ormai passato?*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2022, n. 85-97; G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Dir. reg.*, 2021, 779-827; L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, 574-584.

⁸⁷ Sul tema cfr.: M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, cit., 157 ss.

⁸⁸ Relativamente alla trasversalità di alcune materie di competenza esclusiva statale si veda anche la sentenza della C. cost., 26 giugno 2002, n. 282. Si vedano anche le sentenze in essa richiamate: C. cost., sentt. 17 luglio 1998, n. 273; 7 ottobre 1999, n. 382; 13 novembre 2000, n. 507.

⁸⁹ C. cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407. La giurisprudenza costituzionale si è successivamente consolidata in tal senso: C. cost., sentt. 24 giugno 2003, n. 222; 18 marzo 2005, n. 108; 14 novembre 2007, nn. 378-380.

nonostante la trasversalità della materia ambientale, lo Stato deve determinare «*standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale» e le regioni – anche quelle speciali e le Province autonome⁹⁰ – non possono derogarli o modificarli *in peius*⁹¹. Permane in capo alle regioni la possibilità di emanare leggi nelle materie di potestà legislativa concorrente con lo Stato o residuale, *ex art.* 117, c. 3 e 4, Cost., per il perseguimento della tutela ambientale⁹². Proprio tra tali materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni rientra invece la valorizzazione dei beni ambientali: sebbene apparentemente le funzioni di tutela e valorizzazione possono sembrare tra loro distinte, in concreto la linea di confine che le separa non è poi così marcata, come evidenziato anche in relazione all'ambito paesaggistico e culturale⁹³.

Bisogna a questo punto considerare il ruolo dei comuni e delle province, a cui sono state attribuite consistenti funzioni ambientali dal d.P.R. n. 616/1977⁹⁴. Tramite l'art. 104, i comuni sono divenuti competenti sul controllo dell'inquinamento atmosferico e acustico; mentre le province relativamente al controllo su discariche, rifiuti ed emissioni prodotte da impianti industriali.

⁹⁰ La disciplina statale del bene ambiente, inteso in senso complessivo e unitario, prevale anche su quella determinata dalle regioni e dalle Province autonome, sebbene in tal caso occorra considerare gli statuti speciali di autonomia. Sul punto cfr. C. cost., sent. n. 378/2007.

⁹¹ C. cost., sentt. 7 giugno 2006, n. 246; 29 luglio 2009, n. 235. A riguardo è rilevante il contenuto dell'art. 3-*quinquies*, c. 2 e 3, del Codice dell'ambiente: «[...]Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati». Sulla complessa interpretazione di tale disposizione normativa si v. D. De Pretis, *Il codice dell'ambiente e il riparto delle funzioni fra Stato e Regioni*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, a cura di M.P. Chiti e R. Ursi, cit., 103-123.

⁹² C. cost., sent. n. 246/2006 e, in senso conforme, C. cost., sent. 5 maggio 2006, n. 183. Si v. anche C. cost., sentt. 22 luglio 2004, n. 259; 16 giugno 2005, n. 232; 27 luglio 2005, n. 336.

⁹³ Sul tema si vedano, a titolo esemplificativo: N. Aicardi, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 2003, n. 1; L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651-707; S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss.

⁹⁴ G. Rossi, *Funzioni e organizzazione*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, cit., 62-64.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

Il legislatore è successivamente intervenuto riguardo alle competenze comunali e provinciali con la l. 8 giugno 1990, n. 142, abrogata e confluita nel d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali)⁹⁵.

Il comune⁹⁶, se non diversamente attribuito da una legge statale o regionale, esercita le funzioni amministrative relative alla popolazione e al territorio comunale, per quanto attiene, in relazione alla materia ambientale, all'assetto e all'utilizzazione di esso⁹⁷. Nell'esercizio di queste funzioni il comune può agire sia in forma decentrata, sia cooperando con altri comuni o con la provincia. Sono attribuite invece a quest'ultima numerose funzioni amministrative di interesse provinciale, sulle zone intercomunali o sull'intero territorio provinciale, tra cui: la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità; la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; la protezione della flora e della fauna dei parchi e delle riserve naturali; l'organizzazione dello smaltimento provinciale dei rifiuti, il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche⁹⁸.

In linea con tali attribuzioni è intervenuta la l. 7 aprile 2014, n. 56, nota come legge Delrio, che ha riformato l'ordinamento provinciale e istituito le città metropolitane. In quanto enti di area vasta, alle province compete, ai sensi dell'art. 1, c. 85, di tale legge, tra le altre funzioni enumerate, anche la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza.

Si tratta dunque di funzioni di estremo rilievo, definite, al contempo, con espressioni molto generiche, che richiamano competenze attribuite sia allo Stato sia alle regioni, basti pensare alla difesa del suolo o all'utilizzo della ricorrente espressione di «valorizzazione dell'ambiente».

Si potrebbe dire che il decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale trova un arresto comunque al livello provinciale. In ragione della complessità e dell'ampiezza dei poteri e dei compiti da esercitare, i comuni sono incaricati di svolgere funzioni più specifiche, cioè quelle di rilascio di autorizzazioni paesaggistiche, di controllo di emissioni sonore e piani di risanamento acustico⁹⁹.

I diversi interventi del legislatore non si sono dunque rivelati efficaci

⁹⁵ N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 80 ss.

⁹⁶ Sul ruolo del comune nella *governance* multilivello si v. L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, cit., 551 ss.

⁹⁷ È quanto previsto dall'art. 13 TUEL.

⁹⁸ Tali competenze sono attribuite alla provincia ai sensi dell'art. 19 TUEL.

⁹⁹ M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., 164-165.

nella predisposizione di un quadro chiaro e definito per la suddivisione delle competenze in materia ambientale, richiedendo un costante riferimento alla normativa di settore – relativa, per fare qualche esempio, a aria, acqua, rifiuti, energia, urbanistica, suolo, mare – che più nel dettaglio contempera le esigenze unitarie e autonomistiche¹⁰⁰.

6. Osservazioni conclusive

Il testo costituzionale originario non conteneva riferimenti normativi alla materia ambientale e alla sua tutela: un punto di partenza per intervenire sul punto è stato rinvenuto nelle disposizioni relative al paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., e alla salute, di cui all'art. 32 Cost. Il riferimento, contenuto nell'art. 117, c. 2, Cost. alle materie di urbanistica, cave e torbiere, acque minerali e termali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, ha permesso alla Corte costituzionale¹⁰¹ di intervenire operando una interpretazione estensiva e riconoscendo in capo allo Stato la potestà legislativa anche in materia ambientale. In virtù del principio di leale collaborazione si riconosceva in capo alle regioni una potestà concorrente.

Come evidenziato dall'analisi dei soggetti coinvolti a livello centrale e locale, proprio a causa della natura multisetoriale e multilivello della materia ambientale¹⁰², l'attribuzione delle competenze non è mai stata rigidamente determinata.

La riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, ha delineato il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni. La competenza legislativa statale è delineata all'art. 117, c. 2, lett. s), e attiene alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; la potestà legislativa è invece concorrente tra lo Stato e le regioni *ex art.* 117, c. 3, Cost. per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, attorno a cui orbitano anche altre materie enumerate al medesimo comma¹⁰³. *Ex art.* 117, c. 4, Cost., spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

¹⁰⁰ G. Rossi, *Funzioni e organizzazione*, cit., 65-66.

¹⁰¹ C. cost., sent. 27 giugno 1974, n. 203; n. 641/1987; 18 maggio 1989, n. 324; 9 febbraio 1994, n. 54; 23 novembre 1998, n. 382; n. 507/2000.

¹⁰² L. Carbonara e E. Morlino, *Amministrazione e tutela dell'ambiente*, in *La dinamica del diritto amministrativo*, a cura di L. Torchia, Bologna, il Mulino, 2017, 156-157.

¹⁰³ Si tratta della tutela della salute, della protezione civile, del governo del territorio, delle grandi reti di trasporto e di navigazione e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

Le difficoltà di comprensione dell'attribuzione delle competenze si fanno sempre più concrete in virtù delle previsioni contenute in statuti e norme di attuazione delle regioni speciali e delle province autonome¹⁰⁴. Sono spesso presenti, infatti, riferimenti all'attribuzione di funzioni e all'esercizio di poteri che facilmente si sovrappongono con la tutela ambientale, di competenza esclusiva statale (ad esempio in materia di acque e servizi pubblici, igiene, sanità).

Differentemente dall'approccio assunto nel diritto internazionale ed europeo¹⁰⁵, l'assenza, nel nostro ordinamento, di un quadro chiaro e definito della suddivisione delle competenze in materia ambientale è stata nel tempo sottoposta a interpretazioni ondivaghe, oscillanti tra intenti di accentramenti in capo allo Stato protagonista e aspirazioni di decentramento a favore degli enti locali¹⁰⁶.

In seguito alla riforma del 2001, e poi all'adozione del Codice dell'ambiente nel 2006, si assiste a una svolta «centralista»¹⁰⁷: la materia ambientale è stata complessivamente ripensata e il principio di leale collaborazione tra livelli di governo ha trovato sempre meno spazio di applicazione, nel tentativo di mitigare il protagonismo dello Stato¹⁰⁸.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha confermato questa tendenza¹⁰⁹: a una prima fase di riconoscimento di una competenza concorrente delle regioni – conseguente alla definizione della materia ambientale come trasversale e intesa come valore¹¹⁰ –, segue una seconda

¹⁰⁴ M. Alberton e F. Cittadino, *La tutela dell'ambiente*, in *Le variabili della specialità*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 319-345.

¹⁰⁵ Per uno studio sul ruolo ricoperto dagli enti locali nel diritto dell'ambiente internazionale ed europeo si consulti F. de Leonardis, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, Giapichelli, 2013, 87-96.

¹⁰⁶ F. de Leonardis, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, cit., 97.

¹⁰⁷ M. Alberton e L. Casado, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, 2020, 489; L. Corti, *I limiti della potestà normativa regionale in materia di procedimento per la valutazione di impatto ambientale: la Corte costituzionale ribadisce la prevalenza della legge statale*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, n. 1, 50-51; F. de Leonardis, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, cit., 99; V. Sessa, *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2011, 89-128.

¹⁰⁸ R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 529-574.

¹⁰⁹ M. Alberton e L. Casado, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, cit., 497-499.

¹¹⁰ C. cost., sentt. n. 407/2002; n. 222/2003; n. 259/2004; n. 246/2006.

fase¹¹¹ – iniziata con una definizione dell’ambiente come bene della vita, inteso in senso materiale – di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato, per garantire uniformità alla disciplina dell’ambiente, inteso come interesse pubblico a cui deve essere garantito il più elevato livello di tutela¹¹².

La trasversalità della materia ambientale non è più intesa, dunque, come convivenza di competenze statali e locali. Anche la previsione a livello locale di standard di tutela ambientale 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 competenza esclusiva»¹¹³.

Le decisioni della Corte costituzionale colmano quindi un vuoto nor-

¹¹¹ C. cost., sentt. n. 378/2007; 10 dicembre 2007, n. 431; 4 giugno 2010, n. 193; 22 luglio 2011, n. 227; 5 dicembre 2012, n. 278.

¹¹² F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, 905-913.

¹¹³ C. cost., sentt. 8 maggio 2019, n. 147; 5 giugno 2019, n. 178. A tal proposito è rilevante richiamare la sentenza del 26 luglio 2024, n. 151, con cui la Corte costituzionale ha fornito chiarimenti in merito al riparto di competenze tra lo Stato e gli enti locali in materia di bonifiche ambientali, nell’ambito delle quali si sono nel tempo susseguite questioni relative all’attribuzione dei compiti tra i diversi soggetti coinvolti. La Corte – richiamando le sue precedenti sentenze del 25 gennaio 2023, n. 50, del 10 novembre 2021, n. 251, e del 25 maggio 2018, n. 126 – afferma che la bonifica dei siti contaminati rientra nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, c. 2, lett. s)*, Cost. I giudici sostengono poi che «[...] nelle materie attribuite dall’art. 117, secondo comma, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, soltanto il legislatore statale è legittimato a “definire l’organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l’allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall’art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l’esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo” (sentenza n. 189 del 2021; nello stesso senso, tra le altre, sentenza n. 160 del 2023). Sicché, ove, “sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (ancora sentenza n. 189 del 2021), lo Stato abbia conferito tali funzioni alla regione, esse non possono da quest’ultima essere riallocate presso un altro ente territoriale infraregionale, in quanto una iniziativa siffatta comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell’assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale». La Corte ha, infine chiarito, che in materia di interventi bonifica dei siti contaminati, il legislatore statale, attraverso l’art. 22, decreto legge 10 agosto 2023, n. 104, ha riconosciuto alle regioni la facoltà di conferire, con legge, agli enti locali di cui all’art. 114 Cost. le funzioni amministrative dalle stesse esercitabili nell’ambito del procedimento ordinario disciplinato dall’art. 242, d.lgs. n. 152/2006, e quelle correlate al modello procedimentale semplificato generale introdotto dall’art. 242-bis del medesimo codice.

L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali

mativo rispetto alle circostanze e al modo in cui lo Stato avoca a sé i poteri in materia di tutela dell'ambiente¹¹⁴.

Proprio in ragione delle considerazioni effettuate, l'analisi è stata rivolta principalmente ad attori che agiscono a livello centrale.

Abstract

Public administrations, in fulfilling the constitutional provisions, must no longer direct their activities only towards the mere protection of the environment, understood as the defense of nature from human intervention. Instead, they must act with the aim of achieving a dynamic balance between the environment and development, utilizing natural resources appropriately.

Therefore, the powers and responsibilities entrusted to the protagonists of the ecological transition process of central administrations will be studied (such as those of the Ministry of the Environment and Energy Security, the Interministerial Committee for Economic Planning and Sustainable Development, and the Interministerial Committee for Ecological Transition). The origins of the debated division of competencies between the State and the regions and the role of local authorities in environmental matters are inevitably brought into the picture and are subsequently analysed.

¹¹⁴ M. Alberton e L. Casado, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, cit., 510; 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*, 26 settembre 2008.

