

Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*

Paola Bilancia**

SOMMARIO: 1. La concezione storicamente “materialistica” dell’ambiente nella Costituzione. – 2. La nuova sensibilità sociale per i temi dell’ambiente e la prospettiva comparata (e multilivello). – 3. Enti decentrati e ambiente negli ordinamenti costituzionali tedesco, francese e italiano. – 3.1. Germania. – 3.2. Francia. – 3.3. Italia. – 3.4. (segue) Esempi di possibili interventi che facciano leva sulle competenze degli enti decentrati. 4. Conclusioni.

1. La concezione storicamente “materialistica” dell’ambiente nella Costituzione

La Costituzione repubblicana, nella versione originariamente approvata dall’Assemblea costituente, non faceva espressa menzione dell’“ambiente” (termine che è stato poi successivamente introdotto con la revisione costituzionale del 2001). L’articolo 9 Cost. – uno dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale – tutela infatti soltanto il “paesaggio”, che viene affiancato al “patrimonio storico e artistico della Nazione” quale oggetto di

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il presente scritto rielabora la relazione tenuta dall’Autrice ad Alessandria il 10 maggio 2019, in occasione dell’XI Settimana di studi sulle autonomie locali, dedicata a “Regioni, enti locali e ambiente” e promossa dal Dottorato di ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza dell’Università del Piemonte Orientale.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

tutela da parte della Repubblica¹. L'interpretazione iniziale del concetto di "paesaggio" era quindi un'interpretazione materialistica e statica², sostanzialmente coincidente, nelle prime letture dottrinali e giurisprudenziali, con la nozione di "bellezze naturali". Lo stesso concetto di "bellezze naturali" era, del resto, già stato introdotto nell'ordinamento, in epoca pre-repubblicana, con la legge n. 1497 del 29 giugno 1939 sulla "Protezione delle bellezze naturali" che tutelava una serie di beni naturali e paesaggistici sulla scorta di un criterio di amenità, e dunque per via del loro particolare valore estetico e tradizionale³.

La tesi materialistica e statica della protezione del paesaggio recepita in Costituzione, e dunque l'identificazione dell'oggetto della tutela di cui all'articolo 9 Cost. con le "bellezze naturali" di cui alla legge n. 1497/1939 è stata autorevolmente sostenuta, in dottrina, da Sandulli⁴. Tale interpretazione è stata condivisa a lungo dalla Corte costituzionale, che con diverse pronunce ha affermato come la tutela del paesaggio ex articolo 9 Cost. dovesse essere intesa come volta a soddisfare esigenze di tipo prevalentemente estetico, e dunque come tutela delle amenità naturali presenti nell'ordinamento⁵. L'orientamento giurisprudenziale in esame è stato definito quale "teoria della cristallizzazione" o "della pietrificazio-
ne" dalla dottrina che ha evidenziato come esso tendesse a tutelare i beni ritenuti rilevanti sotto il profilo costituzionale – nei termini di cui sopra – rendendoli di fatto "intangibili" per il privato così come per i pubblici poteri⁶.

In questa prima prospettiva il paesaggio viene quindi tutelato come valore estetico, come amenità del territorio nazionale, e deve essere *conservato*, ma non anche necessariamente *valorizzato*. La tutela del paesaggio è conseguentemente riconducibile a un interesse costituzionalmente tutelato alla protezione di beni che vengono giudicati "gradevoli" o "ameni" secondo la sensibilità prevalente dei consociati. L'ambiente e la natura sono, in una lettura siffatta, evidentemente serventi e subordinati rispetto alla centralità della persona umana nell'ordinamento discendente dal fondamentale principio personalista di cui all'articolo 2 Cost., che va dunque letto in parallelo rispetto all'articolo 9 Cost.

¹ Sull'articolo 9 Cost. e sulla sua genesi si vedano almeno: M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.

² Sulla materializzazione della tutela dell'ambiente si veda G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015.

³ Nella medesima direzione andava già la precedente legge n. 778 dell'11 giugno 1922, recante norme "per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico".

⁴ Si veda A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, p. 72.

⁵ Cfr., per tutte: Corte cost., n. 65/1959; Corte cost., n. 56/1968; Corte cost., n. 142/1972; Corte cost., n. 141/1982. Per un'approfondita ricognizione della giurisprudenza della Corte in materia si veda il dossier del 2015 a cura del Servizio Studi della Corte costituzionale intitolato *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*.

⁶ Si vedano sul tema: A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 3 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, UTET, 2008, pp. 542 ss.

Si trattava di una subordinazione che tuttavia lascia trapelare un'impostazione in un certo senso elitaria e monoclasse, riconducibile alla forma di Stato liberale borghese, in cui il paesaggio sembrerebbe, in effetti, poter essere apprezzato solo in un'accezione colta o intellettuale, e pertanto non da ogni cetto sociale indistintamente⁷. E del resto, in questo senso sembra deporre altresì l'accostamento del paesaggio al "patrimonio storico e artistico della Nazione" di cui al comma 2 dell'articolo 9 Cost., oltre che la connessione con la promozione della cultura di cui al comma 1 del medesimo articolo (accostamento e connessione che sono comuni alle Costituzioni europee del Secondo Dopoguerra)⁸.

In una fase successiva, e più precisamente già a partire dalla metà degli anni '70, si è gradualmente fatta largo, sia in giurisprudenza che in dottrina, una diversa interpretazione dell'articolo 9 Cost., che ha cominciato a prendere atto del fatto che il concetto di ambiente tutelato costituzionalmente non può essere limitato secondo un mero criterio estetico, ma deve invece ampliarsi. In questa nuova prospettiva, l'ambiente non può essere interamente asservito alle esigenze dell'uomo secondo una concezione statica: si prende, in altri termini, atto che l'ambiente non è una risorsa illimitata e infinitamente sfruttabile ai fini di soddisfare le molteplici esigenze produttive, ma è piuttosto un bene "intrinsecamente limitato" e per questo particolarmente bisognoso di essere preservato, in particolare dall'impatto delle attività umane⁹. Tale cambio di orientamento non tardava ad essere recepito, ancora una volta, nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁰, se si considera che già la sentenza n. 239/1982 superava il canone meramente estetico per introdurre, per la prima volta, un canone estetico-culturale¹¹. Con il passo successivo, la Consulta si è lasciata definitivamente alle spalle la "teoria della cristallizzazione", introducendo una nuova concezione "dinamica" della tutela del paesaggio¹². In un ulteriore passaggio, infine, la Corte è giunta a riconoscere la rilevanza costituzionale del "bene ambiente", riconducendolo ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto¹³.

Il mutamento in chiave evolutiva delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali non è certo stato casuale dal momento che, come spesso accade, appunto, per le interpretazioni evolutive delle norme costituzionali, esse si sono limitate a riflettere l'immagine di un mu-

⁷ Si veda, in ultimo, D. D'AMICO, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Ratio Iuris*, 10 febbraio 2018.

⁸ Sul tema si veda G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 21 ss.

⁹ Tesi autorevolmente sostenuta, per primo, da Massimo Severo Giannini. Si veda, *ex multis*, M. S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975.

¹⁰ Si veda M. LIBERTINI, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del "decreto Galasso"*, in *Il Foro italiano*, 1985, nn. 7-8, pp. 209 ss.

¹¹ Sulla sentenza in esame e sulla sua rilevanza si veda C. DRIGO, *Ambiente e paesaggio*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritto costituzionale. Casebook*, Rimini, Maggioli, 2013, p. 655.

¹² Cfr., per tutte: Corte cost., sentenza n. 94/1985; Corte cost., sentenza n. 359/1985.

¹³ Cfr., per tutte: Corte cost., sentenza n. 151/1986; Corte cost., sentenza n. 641/1987.

tato quadro sociale e di un diverso *idem sentire* tra i consociati. Nella società italiana dell'epoca infatti, così come negli altri Paesi europei, andava affermandosi la presa di coscienza, anche politica, dell'importanza dei temi ambientali e della stretta connessione tra la tutela della persona e della sua salute e la tutela dell'ambiente e della natura, aspetti inscindibili e profondamente interconnessi¹⁴. E del resto, è proprio in quegli anni che si è registrato l'emergere, in tutta Europa, dei partiti "Verdi", che trovano negli ideali dell'ambientalismo e della tutela della natura il fulcro del proprio programma politico¹⁵. Similmente, è nella medesima epoca che si sono tenuti i cosiddetti "referendum sul nucleare" del 1987, con i quali il corpo elettorale, esprimendosi favorevolmente in merito all'abrogazione della norma che consentiva allo Stato di provvedere alla localizzazione delle centrali elettronucleari e di quelle che prevedevano contributi per gli enti locali che avessero deciso di ospitare tali centrali, ha altresì dato un forte segnale politico nel senso di un rifiuto di tecnologie che (a torto o a ragione) erano percepite come pericolose per l'uomo e per l'ambiente¹⁶. Nel quadro evolutivo che si è cercato (in modo necessariamente sommario) di descrivere, si può quindi ritenere che la corretta lettura del concetto di "paesaggio" attraverso le lenti del principio personalista di cui all'articolo 2 Cost. non è quindi, come si era ritenuto in un primo momento, quella dell'ambiente e della natura come beni *serventi* rispetto alla persona, ma quella dell'ambiente come *elemento necessario e imprescindibile* per la tutela e lo sviluppo della persona, anche nelle formazioni sociali. L'ambiente e il paesaggio non sono pertanto, in prospettiva kantiana, meri *mezzi* per lo sviluppo dell'individuo, ma devono a loro volta (evidentemente entro i limiti imposti dalla centralità della persona umana nell'ordinamento) essere il *fine* di apposite politiche, che ne garantiscano la conservazione e la valorizzazione¹⁷.

È in questi termini, e precisamente attraverso una lettura evolutiva della Costituzione e, in particolare, del principio fondamentale di cui all'articolo 9 Cost. (e del diritto alla salute di cui all'articolo 32 Cost.¹⁸), che il concetto di "paesaggio" è gradualmente venuto a

¹⁴ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia si veda F. POLITI, *Governo del territorio e salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, Il Mulino, 2016.

¹⁵ Si vedano sul tema: M. DIANI, *Movimento ecologista, liste verdi, domanda ecologica*, in *Il Mulino*, n. 4, 1988, pp. 652 ss.; G. NEBBIA, *Fatti, idee e movimenti dell'ambientalismo italiano negli ultimi 20 anni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1988, n. 79, pp. 45 ss.

¹⁶ Sulla vicenda si vedano almeno: A. PACE, F. A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Le conseguenze giuridiche dei tre referendum sul "nucleare"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, n. 10, pp. 3091 ss.; L. COEN, *La Corte ammette il referendum sul nucleare, ma non smentisce il precedente*, in *Le Regioni*, 1987, n. 4, pp. 687 ss.

¹⁷ E del resto recente dottrina, straniera ma anche italiana, si è spinta sino a ipotizzare di ricostruire la natura come soggetto titolare di propri diritti. Si veda, per tutti, R. LOUVIN, *La dimensione sociale ed ecologica del diritto all'acqua*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 519 ss.

¹⁸ Non ci si può soffermare in questa sede sullo stretto nesso che intercorre tra la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute. Si vedano, per tutti: M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1984, pp. 784 ss.; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, 1983, pp. 33 ss.; G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, 1998.

coincidere con quello di “ambiente”. Il percorso evolutivo che ha conosciuto il concetto di paesaggio (che si è trasformato fino ad includere la moderna nozione di ambiente) si è peraltro svolto in parallelo e simmetricamente rispetto al percorso evolutivo dell'altra componente dell'art. 9 Cost.: il patrimonio storico e artistico (che si è trasformato fino a giungere alla moderna nozione di patrimonio culturale)¹⁹.

2. La nuova sensibilità sociale per i temi dell'ambiente e la prospettiva comparata (e multilivello)

L'impostazione recepita dal costituente italiano – descritta al paragrafo precedente – appare comune, se non altro nei suoi tratti fondamentali, a tutte le Costituzioni europee del Secondo Dopoguerra cosiddette “di prima generazione”, tra cui vanno annoverate, oltre alla nostra Costituzione repubblicana altresì quella tedesca e quella francese. Trattasi di Costituzioni che quindi, per motivi prevalentemente cronologici, affrontavano in origine il tema dell'ambiente in una prospettiva materialistica o della “cristallizzazione”, e che hanno conseguentemente dovuto pervenire a nuove e più pregnanti forme di tutela per il tramite del meccanismo dell'interpretazione evolutiva (e attraverso un ruolo spesso di primo rilievo delle Corti).

L'attenzione crescente per i temi ambientali, con un diffuso mutamento di carattere evolutivo nel comune sentire del corpo sociale, è infatti fenomeno che ha preso realmente piede a livello internazionale solo a partire dagli anni '70 del XX secolo²⁰, in un processo che è ben esemplificato dall'emblematica (e, per molti versi, epocale) “Dichiarazione di Stoccolma” del 1972 (Dichiarazione delle Nazioni Unite su “L'Ambiente Umano”), che al suo principio 1 riconosce che ogni persona gode del diritto fondamentale “alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future”. Il principio 2 statuisce inoltre che “le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione”. Nello stesso senso andavano poi i lavori della Commissione Mondiale

¹⁹ Sul tema si vedano: M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991; J. LUTHER, *Articolo 9*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore, 1998; F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, cit.; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976; A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Roma, Aracne, 2010.

²⁰ Per una ricostruzione approfondita di tali processi si veda L. SALVEMINI, *Sul concetto di sostenibilità*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, ESI, 2015, pp. 17 ss.

su Ambiente e Sviluppo delle Nazioni Unite del 1983, in ultimo sfociati nel cosiddetto “Rapporto Bruntland” su “*Our Common Future*” infine emanato nel 1987²¹.

Nella stessa direzione si è mosso, sostanzialmente in parallelo anche dal punto di vista cronologico, anche il diritto europeo. Già il Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972 affermava infatti alcuni principi fondanti che erano, a ben vedere, quasi sovrapponibili rispetto a quelli posti dall'appena menzionata Dichiarazione di Stoccolma, adottata nel medesimo anno, e in particolare veniva espressamente dichiarata la necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente che accompagnasse l'espansione economica, previo lo sviluppo di un apposito programma di azione. In seguito, l'Atto unico europeo del 1987 per la prima volta ha introdotto una effettiva base giuridica per una politica ambientale europea comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali, comprendendo, peraltro, uno specifico titolo rubricato “Ambiente” (il Titolo VII), che poneva, quali principi dell'azione comunitaria, il principio di prevenzione e il principio di correzione, recependo peraltro per la prima volta il principio del “chi inquina paga”, che avrebbe di seguito ispirato le politiche nazionali e sovranazionali in materia negli anni a venire²².

Le successive revisioni dei Trattati hanno sempre più rafforzato le competenze europee in materia di tutela dell'ambiente, oltre che il ruolo del Parlamento europeo quale decisore nello sviluppo di una politica sovranazionale nella materia in esame, al punto che, nell'ordine: con il Trattato di Maastricht l'ambiente è divenuto espressamente un settore della politica dell'Unione²³; con il Trattato di Amsterdam è stato introdotto l'obbligo di integrare la tutela dell'ambiente in tutte le politiche dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile; con il Trattato di Lisbona si è affermato infine, non senza una certa lungimiranza, il principio della lotta al cambiamento climatico²⁴.

Sotto il profilo concreto l'Unione ha poi utilizzato, di fatto, in modo anche estremamente incisivo le proprie competenze, in particolare dando una forte attuazione al principio del “chi inquina paga”, che è rapidamente divenuto il vero e proprio fulcro delle politiche eurounitarie in materia ambientale²⁵ e basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alla direttiva che ha introdotto lo strumento della valutazione di impatto ambientale (VIA)

²¹ Cfr. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment.

²² Sul tema si veda G. CORDINI, *Comunità europee. Europa 1993: istituzioni e ambiente*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 2, pp. 351 ss.

²³ Si veda P. MADDALENA, *Ambiente ed Europa dopo Maastricht*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1996, n. 4, pp. 311 ss.

²⁴ Sulle competenze dell'Unione europea in materia di ambiente e sulle relative politiche si vedano, per tutti, il capitolo dedicato alle “fonti del diritto ambientale” in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016.

²⁵ Si vedano sul tema: N. GRECO, *Nascita, evoluzione ed attuale valore del principio “chi inquina paga”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1991, nn. 92-93, pp. 23 ss.; A. DE LUCA, *L'evoluzione del principio “chi inquina paga” nel diritto dell'Unione europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del libro bianco della Commissione*, in

degli insediamenti economici pubblici e privati²⁶. Tale principio ha improntato altresì la legislazione e le politiche degli Stati membri, che si sono conformate allo stesso dando attuazione ai molteplici strumenti di diritto derivato predisposti al livello sovranazionale²⁷. Altro tratto caratterizzante delle politiche europee in materia di ambiente è quello riferibile al concetto di “sostenibilità”, recepito a livello di diritto primario all’articolo 11 TFUE²⁸, che impone alle istituzioni europee e agli Stati membri di perseguire uno “sviluppo sostenibile”, e che dunque coniughi esigenze di crescita economica con esigenze di tutela dei beni ambientali e naturali²⁹. Trattasi di azioni che sono successivamente state integrate nel più ampio ambito della cosiddetta “strategia Europa 2020”, e che hanno avuto l’indubbio merito di recepire un concetto nuovo per le scienze giuridiche ma destinato ad assumere un rilievo centrale negli anni a venire, quale è quello, appena menzionato, di “sostenibilità”³⁰. Al livello nazionale dei singoli Stati europei, il mutamento di sensibilità circa la rilevanza dei temi ambientali, che erano stati sostanzialmente trascurati dalle Costituzioni del Secondo Dopoguerra (su questi aspetti ancora, per molti versi, legate, come si è visto, alla tradizione liberale-borghese), è stato invece pienamente recepito nelle Costituzioni “di terza generazione”, adottate a partire dalla metà degli anni ’70 in avanti.

Si pensi ad esempio alla Costituzione della Spagna del 1978, che all’articolo 45 introduce un vero e proprio diritto individuale a un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, oltre che il simmetrico dovere, per ogni individuo, di proteggere l’ambiente, prescrivendo contestualmente allo Stato di assicurare un utilizzo razionale delle risorse naturali e di adoperarsi (anche con sanzioni amministrative o penali) non solo per la protezione e la conservazione, ma anche per il risanamento e il miglioramento dell’ambiente e della qualità della vita³¹.

Di tenore sostanzialmente analogo l’articolo 66 della Costituzione del Portogallo del 1976, che riconosce il diritto a un ambiente sano ed “ecologicamente bilanciato”, ponendo il

Contratto e impresa. Europa, 2000, n. 1, pp. 287 ss.; F.M. PALOMBINO, *Il significato del principio “chi inquina paga” nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2003, n. 5, pp. 871 ss.

²⁶ Cfr. direttiva 85/337/CEE. Sul tema si veda, per tutti, N. GRECO, *Valutazione di impatto ambientale: rivoluzione o complicazione amministrativa?*, in *Economia pubblica*, 1986, nn. 7-8, pp. 307 ss.

²⁷ Si veda F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nell’ordinamento nazionale*, in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2009, n. 11, pp. 2711 ss.

²⁸ Così l’articolo 11: “Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

²⁹ Si veda F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2010.

³⁰ Sul concetto di “sostenibilità” e sui suoi possibili significati in una prospettiva giuridica sia consentito il rinvio ai contributi raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

³¹ Così l’articolo 45: “*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*”.

simmetrico dovere individuale della sua difesa, e che elenca analiticamente i compiti dello Stato, tra cui rientrano, a mero titolo esemplificativo, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, la promozione dell'uso razionale delle risorse naturali, la promozione dell'educazione ambientale³². Il medesimo articolo recepisce, inoltre, il concetto di "sviluppo sostenibile" che, come si è visto, è proprio dell'ordinamento eurounitario.

In senso sostanzialmente analogo andava anche l'articolo 15 della Costituzione della Repubblica Democratica Tedesca del 1974³³.

Le Costituzioni "di prima generazione", adottate nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale, hanno invece dovuto necessariamente adattarsi alla nuova sensibilità sociale. In questa prospettiva, il diritto internazionale ed europeo, che ha orientato *a monte* il Costituente di "terza generazione" (come quello spagnolo o quello portoghese), ha invece influenzato *a valle* gli ordinamenti costituzionali appartenenti alla "prima generazione". Non a caso sia in Germania, che in Francia, che in Italia, la materia ambiente è stata oggetto, nelle decadi recenti, di specifici interventi del legislatore al livello costituzionale, nel tentativo di recepire, con esiti più o meno felici, le spinte evolutive che si è cercato di descrivere. Appare quindi di particolare interesse soffermarsi brevemente sulle esperienze costituzionali dei tre Stati appena menzionati, ai fini di vagliare come il legislatore costituzionale si sia mosso, in una prospettiva che è necessariamente multilivello (e che sconta la *cross-fertilization* generata dalla giurisprudenza delle Corti europee e delle Corti nazionali³⁴), ai fini di aggiornare gli strumenti costituzionali di tutela e promozione dell'ambiente.

³² Così l'articolo 66: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem; c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas; f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial; g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente; h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida".

³³ Così l'articolo 15: "Im Interesse des Wohlergehens der Bürger sorgen Staat und Gesellschaft für den Schutz der Natur. Die Reinhaltung der Gewässer und der Luft sowie der Schutz der Pflanzen – und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheit der Heimat sind durch die zuständigen Organe zu gewährleisten und darüber hinaus auch Sache jedes Bürgers".

³⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 161 ss.

3. Enti decentrati e ambiente negli ordinamenti costituzionali tedesco, francese e italiano

Ai fini dell'analisi del ruolo degli enti decentrati in materia di ambiente nello Stato costituzionale contemporaneo, è necessario muovere dal presupposto per cui la bipartizione classica tra Stato federale e Stato accentrato, che ha a lungo caratterizzato il dibattito costituzionalistico, se mai è realmente esistita, oggi si può dire senza dubbio superata³⁵, così come, del resto, appare ormai superata anche la successiva tripartizione che aggiungeva ai due modelli più antichi (federale e accentrato) quello dello Stato regionale (o Stato decentrato). A partire dal Secondo Dopoguerra si è infatti assistito alla nascita di nuovi modelli e nuovi assetti, caratterizzati da una crescente varianza nelle loro dinamiche interne³⁶, il cui sviluppo è stato facilitato da fenomeni di portata globale (e certamente connessi con le questioni ambientali) quale ad esempio la globalizzazione, che hanno portato al progressivo affermarsi e radicarsi di una dimensione sovranazionale e transnazionale strettamente interconnessa che influenza l'esistenza degli ordinamenti statuali³⁷.

Oggi, pertanto, nello Stato costituzionale il potere si disarticola, assestandosi su di una pluralità di modelli più o meno decentrati definiti da diverse combinazioni e diversi pesi dei principi di autogoverno (*self-rule*) e di governo comune (*shared rule*) che favoriscono e promuovono la diffusione costituzionale del potere³⁸. Ciò che si è venuto a creare sono dunque dei modelli fluidi, che non possono essere classificati come strettamente federali, regionali o accentrati, ma che devono essere piuttosto studiati come diverse combinazioni di tali modelli storici.

È in un quadro complesso e duttile come quello appena descritto, allora, che va calato il tema del rapporto tra centro ed enti decentrati nella gestione delle questioni ambientali.

3.1. Germania

In Germania, sistema tradizionalmente indicato quale tipico modello di Stato federale, la nuova concezione dell'ambiente ha fatto formalmente ingresso nell'ordinamento costitu-

³⁵ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 2005, n. 9, pp. 43 ss. Con particolare riferimento all'insufficienza dei modelli classici rispetto all'ordinamento italiano, già L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, n. 4, pp. 609 ss.

³⁶ Per un'approfondita analisi della genesi e dell'evoluzione dei modelli di decentramento nel costituzionalismo si veda la relazione di A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo – Impressioni di un discutant*, in *Rivista AIC*, 2018.

³⁷ Sulla globalizzazione e sul suo impatto sul federalismo si vedano: M.E. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; M. F. PLATTNER, A. SMOLAR (a cura di), *Globalization, Power, and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2000; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 1999; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999.

³⁸ Si veda sul tema D. J. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, a cura di L. M. Bassani, Roma-Ivrea, Edizioni di Comunità, 1995, p. 6.

zionale con la riforma costituzionale del 1994, che ha aggiornato la *Grundgesetz* con modifiche che alcuni commentatori hanno ritenuto “minori”, ma che nondimeno hanno avuto un impatto decisivo negli anni successivi (e in particolare per quanto riguarda i rapporti tra *Bund e Länder*)³⁹.

Particolare rilevanza assume il nuovo articolo 20a della *Grundgesetz*, ai sensi del quale “Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, le risorse naturali della vita mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”⁴⁰. Sin da una prima lettura della norma in esame, di grande interesse nel quadro comparato risulta specialmente l’introduzione del concetto della “responsabilità nei confronti delle generazioni future”, concetto improntato alla presa d’atto che l’ambiente è un bene “finito” che può essere esaurito o irrimediabilmente compromesso dalle attività umane, e che dunque recepisce di fatto il concetto di “sostenibilità” già noto al diritto sovranazionale⁴¹. Va peraltro precisato, in merito all’introduzione del concetto in esame, che così come la nuova concezione dell’ambiente in Italia deve essere ricondotta a una lettura maggiormente improntata al principio personalista di cui all’articolo 2 Cost., similmente nell’ordinamento tedesco tale evoluzione va saldamente tenuta ancorata al concetto di dignità umana (*Menschenwürde*)⁴².

Per quanto riguarda il riparto delle competenze tra il livello centrale e il livello locale, visto l’assetto della forma di Stato federale tedesca, relevantissime competenze sono sempre spettate, sin dalle origini, ai *Länder*, che hanno regolamentato in modo anche molto eterogeneo la materia, con una pluralità di interventi normativi che si sono mossi, per la verità, di fatto senza un forte e univoco coordinamento centrale⁴³. Si è pertanto resa necessaria una ulteriore riforma costituzionale, nel 2006, per rafforzare la posizione dello Stato centrale, conferendogli il potere di legiferare in modo maggiormente organico in materia di tutela dell’ambiente. La riforma si poneva nell’ambito di un intervento più complesso (trattasi della cosiddetta “*Föderalismusreform*”), volto proprio a riordinare il riparto di competenze tra *Bund e Länder*⁴⁴. La situazione previgente era infatti estremamente complessa,

³⁹ Sul contesto nel quale è maturata tale riforma costituzionale si veda, per tutti, P. HÄBERLE, *La controversia sulla riforma della legge fondamentale tedesca (1991-1992)*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, n. 2, pp. 279 ss.

⁴⁰ Così l’articolo 20a: “*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*”.

⁴¹ Sul tema si veda S. R. LASKOWSKI, *Das Menschenrecht auf Wasser*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, pp. 440 ss.

⁴² Sul concetto di dignità umana, specie nell’ordinamento costituzionale tedesco, si veda, per tutti, J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *POLIS working papers*, 2006, n. 79, pp. 7 ss.

⁴³ Si vedano: S. R. LASKOWSKI, *Das Menschenrecht auf Wasser*, cit., pp. 417 ss.; R. MONTALDO, *La tutela del diritto all’acqua nella Repubblica Federale Tedesca*, in S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, Jovene, 2018.

⁴⁴ Sulla riforma in esame si vedano, per tutti: A. LACHMUTH, H. GEORGII, S. BORHANIAN (a cura di), *Föderalismusreform 2006*, Berlin, Deutsche Bundestag, 2006; F. W. SCHARPF, *Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?*, in *Aus Politik*

e in diverse materie di primaria importanza per la tutela dell'ambiente (come ad esempio l'inquinamento dell'aria e la sua prevenzione, oppure la raccolta e, soprattutto, lo smaltimento dei rifiuti) non sussisteva una chiara competenza del *Bund*, che doveva lasciare pertanto spazio alla legislazione di settore adottata dai singoli *Länder*, con la conseguenza che si erano sviluppate in parallelo (ma senza coordinamento), in materie identiche, sia la legislazione statale che quella locale⁴⁵.

Con la riforma in esame, per numerose delle materie appena menzionate è stato eliminato il criterio di necessità dell'azione del *Bund*, con la conseguenza che quest'ultimo può ora intervenire liberamente affiancando (se non addirittura orientando) l'azione legislativa e le politiche dei *Länder*. Oggi, ai sensi degli articoli 72 e 74 della *Grundgesetz*, rientrano pertanto nelle materie di competenza concorrente tra *Bund* e *Länder*:

- La tutela della natura e del paesaggio;
- La gestione delle risorse idriche;
- La promozione dell'agricoltura;
- Il diritto alimentare;
- La gestione e smaltimento dei rifiuti e l'inquinamento.

Appartiene alla competenza esclusiva federale (con evidenti conseguenze per quanto riguarda la compressione delle competenze locali) la determinazione dei principi generali in materia di tutela della natura, della fauna, della flora e della vita marina.

Peraltro, è stato osservato in dottrina come la riforma costituzionale del 2006 non abbia del tutto risolto il problema della sovrapposizione tra le competenze federali e quelle statali, e come pertanto continui a rimanere in vigore, ancora oggi, un sistema di legislazione parallela tra *Bund* e *Laender* piuttosto intricato, che tuttavia prevede quantomeno che l'azione degli Stati federati si svolga nell'ambito della cornice del perseguimento degli obiettivi e delle finalità che lo Stato centrale delimita e che essi devono raggiungere.

Va comunque osservato che, anche alla luce dell'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ha dato degli articoli novellati dalla revisione del 2006, per la maggior parte delle materie continua a sussistere, nei fatti, il potere dei *Länder* di discostarsi dalla disciplina statale ai fini di adeguarla alle peculiarità e caratteristiche del territorio del singolo Stato federato, il che conferisce un discreto margine di manovra al livello locale di governo che può favorire, ancora oggi, una certa eterogeneità delle discipline, pur nella coerenza complessiva degli obiettivi generali⁴⁶.

und Zeitgeschichte, 2006, n. 50; M. HÖRETH, *Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in *Zeitschrift für parlamentarischen Fragen*, 2007; W. LÖWER, *Föderalismusreform: Hauptziel verfehlt!*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006.

⁴⁵ Si veda sul tema R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca: tendenze evolutive*, in *Il Foro italiano*, 1987, n. 1, pp. 19 ss.

⁴⁶ Si veda R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in *ISSIRFA*, 26 febbraio 2007, VI.

Si può pertanto ritenere, in definitiva, che nonostante la riforma costituzionale l'ordinamento tedesco continui ad essere caratterizzato da forti poteri dei *Länder*, e comunque da un ruolo di questi ultimi che appare ancora prevalente o equiparato a quello del *Bund* nelle materie strettamente collegate con la tutela dell'ambiente. Ciò sembra essere confermato dal fatto che proprio la forte opposizione dei *Länder* ha impedito a più riprese l'adozione di un Codice dell'Ambiente organico da parte del legislatore centrale, nonostante ripetuti tentativi⁴⁷.

3.2. Francia

In Francia il recepimento forma della nuova concezione di ambiente nell'ordinamento costituzionale si è avuto soltanto con l'approvazione, nel 2004, della Carta dell'Ambiente (*Charte de l'environnement*), che è stata successivamente incorporata (di fatto, costituzionalizzata) nel 2005 nella Costituzione francese, divenendone così il "terzo pilastro"⁴⁸. Più precisamente, la Carta viene oggi espressamente richiamata, nel Preambolo della Costituzione francese, accanto dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 e al Preambolo della Costituzione del 1946, venendo così investita in modo semi-diretto del medesimo rango nella gerarchia delle fonti⁴⁹.

Trattasi di disposizioni che, secondo la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*, sono da ritenersi come incorporate a tutti gli effetti nel cosiddetto "*bloc de constitutionalité*" e aventi portata di principi e diritti fondamentali dell'ordinamento⁵⁰.

La Carta dell'Ambiente introduce pertanto in Costituzione, attraverso il richiamo di cui al Preambolo, il diritto individuale a vivere in un ambiente bilanciato e rispettoso della salute, diritto che si pone, ancora una volta, in parallelo rispetto al dovere di collaborare alla tutela dell'ambiente stesso, oltre ad una serie di diritti ulteriori, tra cui spicca quello di "partecipare alle decisioni pubbliche che hanno un effetto sull'ambiente" (secondo la tradizione francese del *débat public*⁵¹).

⁴⁷ Si vedano in punto: M. KLOEPFER, *Föderalismusreform und Umweltrecht*, in *NuR*, 2004, pp. 759 ss.; A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in *ISSiRFA*, 2006; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, cit., VI.

⁴⁸ Sulla Carta dell'Ambiente si veda, per tutti, C. DADOMO, *The "Constitutionalisation" of French Environmental Law under the 2004 Environmental Charter*, in E. DALY, L. KOTZE, J. MAY, C. SOYAPI (a cura di), *New Frontiers in Environmental Constitutionalism*, UNEP, 2017, pp. 146 ss.

⁴⁹ Così il Preambolo della Costituzione francese: "*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004*".

⁵⁰ Cfr. *Conseil Constitutionnel*, sentenze n. 2008-564 del 19 giugno 2008, n. 70-39 del 19 giugno 1970 e n. 71-44 del 16 luglio 1971.

⁵¹ Sul tema si veda Y. MANSILLON, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, 101 ss. Sia inoltre consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in ID. (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 10 ss.

La Carta dell'Ambiente francese si distingue inoltre per essere stata una delle prime fonti costituzionali a livello nazionale e sovranazionale a lasciarsi alle spalle il principio del "chi inquina paga": la scelta di non includere tale principio nella Carta, e di recepire piuttosto il dovere di rimediare ai danni che si sono causati all'ambiente, è stato infatti il frutto di una scelta deliberata, in quanto il principio del "chi inquina paga" iniziava a venire letto, dalla dottrina ma anche dall'opinione pubblica, sostanzialmente come un vero e proprio "diritto a inquinare" (dietro compenso)⁵².

Per quanto riguarda il riparto delle competenze tra il livello centrale e il livello decentrato di governo, nell'ordinamento costituzionale francese la normativa in materia di tutela dell'ambiente viene adottata in via assolutamente preminente al livello statale (e del resto, non a caso, la normativa rilevante è in gran parte raccolta nella fonte organica rappresentata dal Codice dell'Ambiente del 2000⁵³)⁵⁴. Coerentemente con il modello francese a regionalizzazione sostanzialmente moderata (la storica definizione di "modello accentrato" non sembra oggi cogliere, in effetti, le complessità sottese alle rilevanti modifiche che l'ordinamento francese ha introdotto sotto questo profilo) le competenze degli enti locali in materia di ambiente, pur presenti, sono fortemente limitate dalla prevalenza del livello centrale di governo⁵⁵.

Le più rilevanti attribuzioni in materia di tutela dell'ambiente spettano, al livello decentrato, al prefetto (*préfet*), rappresentante dello Stato nei *départements* amministrativi, che si occupa, tra le altre cose, del rilascio delle autorizzazioni ambientali e della garanzia del rispetto della legge statale nell'ambito del governo locale⁵⁶. Similmente, rilevanti funzioni di tutela dell'ambiente sono svolte dal Ministero competente per il tramite di una rete capillare di ispettorati che rispondono direttamente ad esso, e dunque anche le funzioni amministrative (per lo meno relative alla disciplina generale e di coordinamento, oltre che di sorveglianza e sanzionatorie) sono esercitate non già dagli enti locali, ma da articolazioni decentrate degli enti centrali⁵⁷.

Agli enti decentrati sono pertanto attribuite alcune competenze regolamentari, di natura di fatto residuale, di mera esecuzione delle politiche statali, oltre ad alcune funzioni amministrative in applicazione delle leggi adottate dallo Stato centrale. Sono inoltre attribuiti

⁵² In questo senso C. DADOMO, *The "Constitutionalisation" of French Environmental Law under the 2004 Environmental Charter*, cit., pp. 151 ss.

⁵³ Sul Codice dell'Ambiente francese si veda, per tutti, C. CANS, *Le Code de l'environnement français: un exemple des aléas de la pratique codificatrice des textes législatifs et réglementaires en France*, in *Aménagement Environnement*, settembre 2005.

⁵⁴ Cfr. *Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement*.

⁵⁵ Per un'analisi approfondita si vedano D. AMIRANTE, L. LORELLO, M. C. SCALIA, *Funzioni e competenze degli enti locali nell'ordinamento della V Repubblica francese*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1999, pp. 939 ss.

⁵⁶ Si veda S. FLORIO, *La protezione giuridica del paesaggio in Italia e in Francia*, in *HAL*, 2014, pp. 93 ss.

⁵⁷ Sul tema si veda F. JAMAY, *La réforme de l'administration territoriale de l'État: quelle gouvernance pour l'environnement*, in *Environnement*, novembre 2009.

al livello comunale (nella persona del Sindaco) alcuni incisivi poteri emergenziali di ordinanza *extra ordinem* per porre rimedio a situazioni contingenti e imprevedibili che siano causa di un estremo pericolo per l'ambiente e per la sanità pubblica (da utilizzarsi, evidentemente, in quanto atti provvisori ed eccezionali, ai soli fini di contenere vere e proprie emergenze, e non in funzione normativa in senso stretto).

Un quesito della massima importanza che ci si può porre alla luce dell'esperienza costituzionale francese è quello relativo all'idoneità della previsione di forme di democrazia partecipativa (espressamente previste dal Codice dell'Ambiente e dalla Costituzione, oltre che dalla Carta dell'Ambiente) a compensare il mancato coinvolgimento nelle decisioni in tema di ambiente degli enti più vicini al cittadino secondo principio di sussidiarietà. In altri termini, vi è da chiedersi se la previsione di forti forme di sussidiarietà orizzontale (integrate da un coinvolgimento potenzialmente molto elevato degli individui e delle comunità coinvolti dalle scelte del decisore pubblico e dalle politiche ambientali) sia in qualche modo idonea a bilanciare un'attuazione tutto sommato debole del principio di sussidiarietà verticale. In questa prospettiva, il coinvolgimento diretto nella democrazia partecipativa/deliberativa del cittadino e delle comunità locali potrebbe forse compensare il mancato coinvolgimento degli enti locali nel circuito della democrazia rappresentativa (se non addirittura portare a risultati ancor migliori).

3.3. Italia

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, come si è già in parte anticipato, con la riforma del Titolo V del 2001 (che ha di fatto potenziato il regionalismo, operando un decentramento ulteriore della forma di Stato) si sono introdotti, all'articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, e dall'altro la distinzione tra i concetti di *tutela* e *valorizzazione*. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente *ex* articolo 117 comma 2 lettera s) Cost. (coerentemente, del resto, con il disposto dell'articolo 9 Cost., di cui si è detto). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei "beni ambientali" *ex* articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi.

L'unica definizione legislativa dei concetti di "tutela" e di "valorizzazione" è, ancora oggi, quella di cui alle leggi Bassanini, che avevano implementato, come noto, il cosiddetto "federalismo amministrativo"⁵⁸. In un quadro siffatto deve pertanto intendersi per *tutela* "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali",

⁵⁸ Sui concetti di "tutela", "valorizzazione" e "promozione" si vedano, per tutti: A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, cit., *passim*; R. MARZOCCA, *La distinzione tra "tutela e valorizzazione" dei beni culturali, dopo la riforma del titolo V parte II della Costituzione*, in *Ambiente diritto*, 2005; G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale (art. 3)*, in *Aedon*, 2004, n. 1.

per *valorizzazione* “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione”, e per *gestione* (concetto peraltro previsto dalle leggi Bassanini ma non previsto espressamente dalla Costituzione) “ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione”⁵⁹.

Non bisogna poi dimenticare che, secondo il principio generale di sussidiarietà di cui al primo comma dell’articolo 118 Cost., ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni spettano in ogni caso, di regola, le funzioni amministrative rilevanti per la materia in esame⁶⁰.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma del 2001 la Corte costituzionale è intervenuta ai fini di chiarire il perimetro delle nuove competenze regionali, rinvenendo i fondamenti dall’interesse costituzionalmente rilevante alla tutela dell’ambiente negli articoli 9, 32, e 117 Cost., e delimitando contestualmente i campi di competenza dello Stato e delle Regioni in chiave sostanzialmente accentratrice⁶¹. Più precisamente, con riferimento allo Stato, la Corte ha ritenuto che la tutela dell’ambiente debba essere intesa come un vero e proprio “valore”, e in ogni caso come una “materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”, mentre con riferimento alle Regioni – afferma la Consulta – non può essere “esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”⁶².

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, con orientamento che resiste ad oggi sostanzialmente invariato nei suoi tratti fondamentali, che la tutela dell’ambiente è materia di competenza esclusiva statale, ma che le Regioni e gli enti locali possono comunque agire ai fini di tutelare l’ambiente “indirettamente”, e dunque facendo leva su diversi interessi e diverse materie attribuite alla loro competenza che, per la loro stessa natura, “ridondano” sulla materia ambientale. In particolare, la Consulta ha affermato che “nel set-

⁵⁹ Cfr. articolo 148 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”).

⁶⁰ Si veda G. VESPERINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un’introduzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007.

⁶¹ Sulla giurisprudenza della Consulta in materia di ambiente si vedano, per tutti: M. MICETTI, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1895 ss.; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003; P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, n. 1; D. PORENA, *L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *Federalismi. it*, 2009, n. 2; C. DE BENETTI, *L’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, in *Diritto all’ambiente*, 2002, n. 1.

⁶² Cfr. Corte Cost., sentenza n. 407/2002. Per un’approfondita analisi della sentenza in esame si veda S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 337 ss.

tore della tutela dell'ambiente la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze"⁶³. Trattasi di competenze che, pur essendo indubbiamente incise e comprese dalla materia "valoriale" e trasversale di competenza statale, hanno una loro indubbia rilevanza e possono consentire un'azione regionale – se debitamente calibrata – certamente efficace, oltre che legittima.

Per quanto riguarda le Regioni si pensi alle materie a competenza concorrente ex articolo 117 comma 3 Cost.:

- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- governo del territorio;
- tutela della salute;
- produzione trasporto o distribuzione nazionale dell'energia;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- alimentazione;
- grandi reti di trasporto e di navigazione.

Per quanto riguarda gli enti locali si pensi invece alle materie:

- regolamentazione e gestione dei servizi pubblici di interesse generale, inclusi trasporti pubblici, illuminazione, parcheggi⁶⁴;
- traffico e sosta⁶⁵;
- urbanistica ed edilizia⁶⁶;
- gestione e smaltimento dei rifiuti⁶⁷;
- governo del territorio⁶⁸.

3.4. (segue) Esempi di possibili interventi che facciano leva sulle competenze degli enti decentrati

Nell'ambito delle competenze che si sono sommariamente descritte al paragrafo precedente, gli enti locali hanno messo in atto delle forme di intervento suscettibili di avere un impatto affatto trascurabile sulle questioni ambientali. Facendo leva su titoli competenziali non formalmente ascrivibili alla materia "tutela dell'ambiente", pertanto, gli enti locali hanno potuto non di meno predisporre forme di tutela e presidi che spesso hanno anticipato o completato l'azione del legislatore statale.

⁶³ Cfr. Corte cost., sentenza n. 259/2004.

⁶⁴ Cfr. articolo 42 comma 2 lettera e) del d. lgs. n. 267/2000.

⁶⁵ Cfr. articolo 7 del d. lgs. n. 285/1992.

⁶⁶ Cfr. articolo 14 comma 27 lettera d) del d.l. 78/2010.

⁶⁷ Cfr. articolo 14 comma 27 lettera f) del d.l. 78/2010.

⁶⁸ Cfr. articolo 1 comma 85 lettera a) della legge n. 56/2014.

Basti pensare, in primo luogo, alla materia urbanistica ed edilizia, nell'ambito della quale gli enti locali possono introdurre prescrizioni obbligatorie, introdotte nei rilevanti strumenti regolatori, ai fini del risparmio energetico per le nuove costruzioni, anche di edilizia privata.

Tali interventi includono, ad esempio, gli interventi locali che, peraltro anticipando o addirittura, a volte, innalzando i livelli di tutela introdotti dal legislatore statale con il d. lgs. 28 del 3 marzo 2011, hanno previsto l'obbligo di installare pannelli solari sui tetti ovvero l'obbligo di predisporre, nell'edilizia, soluzioni progettuali che limitino la dispersione di calore e incrementino l'efficienza energetica⁶⁹.

Si pensi, ancora, alla promozione di soluzioni progettuali innovative volte a preservare l'ecosistema quali sono ad esempio i cosiddetti "green roof" (coperture degli edifici che utilizzano, come rivestimento, la terra e la vegetazione, che assorbono l'acqua piovana abbattendo i picchi di deflusso idrico, fungono da isolante termico riducendo le dispersioni termiche e il consumo energetico, trattengono le polveri inquinanti, contribuiscono ad abbassare la temperatura dell'aria urbana contrastando l'effetto isola di calore assorbendo l'energia del sole), o le "pareti verdi" (realizzate sulla parte esterna degli edifici, che consentono di utilizzare la vegetazione per ottenere un migliore isolamento termico, contribuendo a ridurre il consumo energetico)⁷⁰.

Ulteriore esempio è costituito dalle disposizioni per la riduzione del consumo di suolo ovvero per il cosiddetto "consumo suolo zero", che sono spesso l'attuazione di specifiche politiche regionali in materia⁷¹. In senso analogo vanno altresì i vari programmi di "rigenerazione urbana" implementati al livello locale, volti a recuperare aree dismesse o ex-industriali sostituendole con spazi verdi e sostenibili⁷².

Altri esempi virtuosi al livello locale sono rappresentati dalle norme relative all'utilizzo nell'edilizia di asfalti realizzati prevalentemente con il recupero di materiali riciclati⁷³, o da quelle che prescrivono l'utilizzo di mezzi elettrici per la raccolta dei rifiuti e per le altre attività dell'amministrazione locale⁷⁴.

Si pensi, in secondo luogo, agli interventi regionali e locali ascrivibili alla regolamentazione del traffico e della viabilità.

⁶⁹ Cfr., ad esempio, la legge regionale n. 22 del 29 maggio 2007 della Liguria.

⁷⁰ Cfr., ad esempio, il regolamento per la sostenibilità ambientale e la bioedilizia approvato dal Comune di Treviso nel 2016.

⁷¹ Cfr., ad esempio: legge regionale Veneto n. 14 del 6 giugno 2017; legge regionale Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014; legge regionale Calabria n. 21 del 30 giugno 2017.

⁷² Si veda sul tema P. MAZZINA, *Dismissioni e riutilizzo delle aree industriali nella recente legislazione*, in M. SANTANGELO (a cura di), *Le aree industriali nella città metropolitana di Napoli. Nuove qualità e nuovi ruoli*, Milano, Franco Angeli, 2003.

⁷³ Cfr., ad esempio, il Protocollo d'intesa "per lo svolgimento di attività utili al miglioramento della gestione dei rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione dei prodotti da essi recuperati" siglato nel 2017 tra la Regione Lombardia e l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE).

⁷⁴ Cfr. il rapporto "Ecosistema urbano. Best practices 2016", realizzato da Legambiente.

Esempio principe di tali politiche è rappresentato dalle misure volte a limitare la circolazione di mezzi inquinanti ovvero a limitare il traffico nei centri abitati, quale l'accordo stipulato nel 2017 tra le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna⁷⁵, che prevede, tra le altre cose: la limitazione della circolazione dal 1° ottobre al 31 marzo di ogni anno, dal lunedì al venerdì, dalle ore 8,30 alle ore 18,30, per le autovetture ed i veicoli meno inquinanti; la promozione, mediante la concessione di appositi contributi, della sostituzione dei veicoli oggetto dei divieti con veicoli a basso impatto ambientale; la realizzazione di infrastrutture per la distribuzione di carburanti alternativi; la realizzazione nelle aree urbane di infrastrutture per la mobilità ciclo-pedonale; l'inserimento, nelle concessioni relative al servizio di *car sharing*, rilasciate dal 2020, di prescrizioni volte a prevedere l'utilizzo di auto alimentate con carburanti alternativi.

Nella medesima direzione vanno le misure volte alla promozione del trasporto pubblico, del *car sharing* e di altre forme di trasporto sostenibile. Del resto, le Regioni godono di una specifica competenza in materia di controllo della qualità dell'aria e di predisposizione di piani per il miglioramento della stessa ai sensi del d. lgs. n. 155 del 13 agosto 2010, che ha recepito la direttiva 2008/50/CE⁷⁶. In attuazione di tale competenza le Regioni elaborano dei Piani regionali di qualità dell'aria, finalizzati all'individuazione di azioni concrete per il risanamento della qualità dell'aria e la riduzione dei livelli di inquinanti presenti sui territori regionali.

Sempre con riferimento alla viabilità, rilievo (seppur indiretto) possono assumere altresì le competenze locali in materia di piste ciclabili e di regolamentazione della sosta (si pensi ad esempio alla disincentivazione dell'utilizzo delle automobili private attraverso gli strumenti delle cosiddette "strisce blu" o del "disco orario").

Con riferimento, infine, alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti, il quadro è disomogeneo, in quanto pur nella strenua opposizione di alcune realtà locali e livelli decentrati di governo alla realizzazione di infrastrutture rilevanti (si pensi al caso dei cosiddetti "termovalorizzatori")⁷⁷, si sono nondimeno sviluppate, se non altro in alcune aree, una cultura del riciclo dei rifiuti e delle vere e proprie *best practices* in materia, che hanno consentito in alcune realtà virtuose (come ad esempio le Regioni Trentino-Alto Adige, Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia) di arrivare a percentuali di raccolta differenziata che superano il 70%. Per converso, altre realtà seguitano a presentare criticità tutt'altro che

⁷⁵ Cfr. il "Nuovo Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano", Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna del 2017.

⁷⁶ Sul tema si vedano: E. MURTULA, *Prima applicazione in Italia della giurisprudenza comunitaria "Janecek" sull'obbligo (regionale) di adottare i piani per la qualità dell'aria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, n. 1, pp. 111 ss.; M.C. CIRILLO, L. ZEGA, *Piani e programmi per la qualità dell'aria: la situazione italiana, la nuova direttiva europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, nn. 3-4, pp. 655 ss.

⁷⁷ Il contenzioso Stato-Regioni in materia ha raggiunto anche il livello costituzionale. Si veda sul tema P. VIPIANA, *La Corte boccia nuovamente una legge regionale paralizzatrice degli effetti di un'ordinanza statale di necessità ed urgenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, n. 1, pp. 459 ss.

trascurabili, in particolare nel Sud del Paese, con percentuali che non raggiungono il 50% e, addirittura, si fermano a volte intorno al 20% (è questo il caso della Regione Sicilia)⁷⁸. Tali *best practices* includono, a mero titolo esemplificativo; programmi di educazione al consumo o educazione alla raccolta differenziata rivolti alla cittadinanza, alle scuole e alle imprese; incentivi fiscali sia per i nuclei familiari che per le imprese; introduzione del cosiddetto “marchio ecologico”, in accordo con le associazioni rappresentative dei consumatori e della distribuzione, attribuito per indicare imprese con consumi poco impattanti da un punto di vista sociale e ambientale con riferimento alla produzione di rifiuti; divieto di utilizzazione nelle mense sottoposte alla competenza comunale di stoviglie e posate “monouso” (anche in questo caso, anticipando il legislatore europeo); raccolta cosiddetta “porta a porta” dei rifiuti ai fini di promozione del riciclo e della raccolta differenziata⁷⁹.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto ai paragrafi precedenti, è forse possibile ora tentare di trarre qualche conclusione, necessariamente provvisoria, in merito alle criticità e alle potenzialità relative al ruolo degli enti decentrati nella tutela dell'ambiente nel quadro comparato e multilivello.

In primo luogo, è possibile rinvenire, nel panorama europeo, l'introduzione di un nuovo principio, a rilevanza costituzionale, destinato a orientare gli ordinamenti costituzionali in generale e le politiche in materia ambientale in particolare. Trattasi del principio di responsabilità della generazione attuale nei confronti delle future generazioni, e dunque della declinazione del fondamentale principio solidarista di cui all'articolo 2 Cost. in prospettiva intergenerazionale⁸⁰. In materia ambientale, ciò significa un uso responsabile delle risorse esistenti, un diritto-dovere all'ambiente che impone a ciascuno di adoperarsi non solo per la sua conservazione, ma altresì per la sua rigenerazione e il suo miglioramento. Un principio siffatto si è andato diffondendo capillarmente, come si è visto, al punto che esso appare ormai di fatto acquisito nel “patrimonio costituzionale comune” europeo⁸¹. Ciò comporta inevitabilmente il superamento del principio del “chi inquina paga”, divenuto ormai obsoleto se raffrontato con tali nuovi livelli di tutela, per arrivare invece a un nuovo sistema di prevenzione (o di vero e proprio divieto) dell'inquinamento (se non

⁷⁸ Dati ISTAT 2011.

⁷⁹ Cfr. il rapporto “*Ecosistema urbano. Best practices 2016*”, realizzato da Legambiente.

⁸⁰ Sul tema si vedano: R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, Franco Angeli, 2008; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg., Milano, Giuffrè, 2016.

⁸¹ Inteso (anche) come fattore di “integrazione/coordinatione”. Si veda R. BALDUZZI, *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea: un esempio di constitutional drafting?*, in *Quaderni regionali*, 2003, n. 2, p. 409.

altro, almeno nella fase attuale, nelle sue forme più incisive). Trattasi di un approccio maggiormente coerente con l'ormai acquisita concezione dell'ambiente come bene "esauribile", e con la conseguente presa d'atto dell'insufficienza della semplice tutela "risarcitoria" o "sanzionatoria". In questa prospettiva – e con decisione ancora maggiore – sembrano orientate a muoversi con certezza anche le istituzioni europee per i prossimi anni, se si considera che nel suo discorso inaugurale la nuova Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha posto con forza l'accento sui temi ambientali e del cambiamento climatico, indicando quali politiche da intraprendere, solo per citarne alcune, l'introduzione di una "Carbon tax", l'obiettivo del "cambiamento climatico zero" entro il 2050, e l'istituzione di una "Banca climatica europea"⁸².

In questo nuovo quadro, in tutti gli ordinamenti europei è andato delineandosi un vero e proprio "ruolo supplente" degli enti decentrati, che spesso hanno dimostrato un'attenzione maggiore e una migliore sensibilità rispetto al legislatore centrale per i temi ambientali, introducendo politiche innovative in materia che sono state sovente recepite in seguito al livello statale alla luce del loro successo. Allo stesso tempo, però, in tutti gli ordinamenti, e a prescindere dal modello più o meno decentrato di forma di Stato, emerge chiaramente la necessità di un forte coordinamento centrale, e dunque di una competenza statale ad armonizzare la normativa in materia di tutela dell'ambiente e a determinare le relative politiche. Ancor più che una forte competenza accentrata, ciò che appare vitale è che il quadro delle competenze sia definito in modo chiaro e senza incertezze, vista la conflittualità potenzialmente anche molto elevata che la materia comporta⁸³.

In questa prospettiva alcuni spunti di interesse potrebbero derivare, per l'ordinamento italiano, dall'attuazione del cosiddetto "regionalismo differenziato", se si considera che la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" è tra quelle per cui, nell'ambito delle intese in corso di negoziazione tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna ex articolo 116 Cost., verranno con ogni probabilità trasferite al livello regionale rilevantisime funzioni. Peraltro, l'attenzione del Governo alla questione (con lo stralcio di alcune proposte originariamente avanzate dalle Regioni, come ad esempio la regionalizzazione della VIA, ovvero l'introduzione di una sorta di "veto" regionale sulla localizzazione dei termovalorizzatori), sembra fugare i dubbi circa un perdurante minore interesse del livello centrale per i temi ambientali.

Del resto, e in linea generale, nello Stato europeo contemporaneo il conferimento al livello decentrato di competenze rilevanti in materia appare coerente con le esigenze costituzionalmente imposte di tutela dell'ambiente solo nella misura in cui esso non si traduca in un'abdicazione delle relative funzioni, e dunque in cui rimanga in capo allo Stato un potere forte di coordinamento e armonizzazione delle azioni decentrate per la protezione

⁸² Cfr. Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019.

⁸³ Sulla necessità di un chiaro riparto di competenze tra Stato ed enti decentrati si veda S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, n. 3, pp. 33 ss.

ambientale. È pertanto necessario sfruttare appieno entrambe le direttrici dell'“ascensore” della sussidiarietà: da un lato è infatti indispensabile il coinvolgimento capillare degli enti locali, in quanto più vicini ai problemi concreti e meglio a conoscenza delle peculiarità di un dato territorio⁸⁴, dall'altro essi non possono essere lasciati soli, in quanto la loro azione è destinata ad essere, in ultima analisi, insignificante se rapportata a problematiche e fenomeni di dimensione sovranazionale e finanche globale quali sono indubbiamente, per fare un esempio recente, le questioni del cambiamento climatico, che devono essere affrontate *in primis* e in via principale dalla comunità degli Stati. In questa prospettiva, il ruolo degli enti decentrati deve essere valorizzato in quanto indispensabile ma non di per sé sufficiente per una corretta (ed effettiva) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

⁸⁴ Si veda sul tema E. DE MARCO, *Comune*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000.

