

L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'“integrità ecologica” del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema

Marzia De Donno

Partendo dal dibattito dottrinale sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, nel saggio si cerca di valorizzare una lettura della revisione tesa a far emergere l'emersione, nella Carta costituzionale, del principio di integrazione di derivazione europea e del “nuovo” interesse pubblico all'“integrità ecologica” del Paese, già focalizzato in passato dalla dottrina. Un simile riconoscimento avrebbe delle ricadute tanto sul piano organizzativo quanto su quello procedimentale, che vengono messe in evidenza nel contributo con particolare riferimento alle competenze in materia di governo del territorio degli enti locali.

1. Premessa. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e l'emersione dell'interesse all'“integrità ecologica”

Nei primi commenti, la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 ad opera della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 è stata salutata con diversità di approcci: tra chi ne ha riconosciuto la totale “evanescenza” ed “inutilità” essendo la tutela dell'ambiente saldamente radicata nella Costituzione materiale italiana¹, e chi, invece, pur intravedendo nella revisione una componente prevalentemente ricognitiva, “riflessiva”, “dichiarativa” o “di bilancio” degli approdi giurisprudenziali da tempo consolidati nelle pronunce della Corte costituzionale, non ne ha escluso una portata innovativa, “performativa”, “costitutiva” o “di programma”².

¹ Cfr., p. es., G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021; P.L. PORTALURI, *Lichtung und lichtmenschen. Il diritto selvaggio totalmente altro*, in F. CORTESI, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, Milano, Mimesis, 2022, p. 40 ss. Per una critica alle tesi sostenute da questa parte della dottrina, cfr. R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 1, 2022, p. 7 ss.

² Sulla natura delle revisioni costituzionali, in generale, e di quella realizzata dalla l. cost. n. 1/2022, in particolare, v.: A. MORRONE, *L'ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo*

Per altro verso, la revisione viene presentata come estremamente delicata, quando addirittura non ammissibile, perché intervenuta sui Principi fondamentali della Costituzione, senza peraltro una reale consapevolezza da parte dell'opinione pubblica³; e non è mancato neppure chi l'abbia descritta come un'occasione persa più che un effettivo ed epocale passo in avanti⁴.

Seppure, quindi, l'ingresso dell'obiettivo della tutela ambientale nel testo di una Costituzione nata in un'epoca in cui ancora doveva maturare questa sensibilità è senz'altro apprezzabile, l'intervento di modifica non è andato esente da considerazioni critiche, le più varie.

Quale che sia la posizione da assumere, un dato su tutti resta però incontrovertibile anche solo su un piano meramente formale, specie se si compie un raffronto con il passato, rispetto al quale del resto la riforma del 2022 potrebbe porsi, a un tempo, come punto di approdo e di partenza per sviluppi successivi, che ad oggi non possono essere colti né compresi del tutto.

Come infatti è stato messo in evidenza, con la riforma del Titolo V nel 2001 l'ambiente aveva fatto sì, per la prima volta, il suo ingresso in Costituzione, ma era entrato per così dire "dalla finestra"⁵. Vent'anni dopo – complici evidentemente l'emergenza ambientale e climatica che si sta imponendo sullo scenario globale, oltre che nazionale, la stes-

«contratto sociale», in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, E.S., 2022, p. 91 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 3, 2021, p. 285 ss.; e E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2022, p. 1 ss. Più in generale, si v. anche il recente dibattito tra i costituzionalisti su *associazionedeicostituzionalisti.it*, introdotto dal contributo di S. STAIANO, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*.

³ F. CORTESE, *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione dello spazio progettuale degli enti territoriali*, in *Munus*, 3, 2021, V ss.

⁴ M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2, 2022, p. 351 ss. e ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, p. 127 ss., spec., p. 138. Manifesta una certa delusione, specie ad un confronto comparato con altre esperienze ordinarie, anche D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2022, p. 5 ss.

⁵ G. ROSSI, *Parte generale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 45.

sa “minaccia esistenziale” causata dal superamento dei c.d. *Planetary Boundaries* e posta a fondamento, da ultimo, del *Green Deal* e dell’8° Programma di Azione per l’Ambiente (PAA) dell’UE⁶, il debito ecologico e le richieste di “protezione climatica” da parte specialmente delle nuove generazioni, che intervengono in uno scenario tecnico, scientifico e reale “di non ritorno” – gli vengono spalancate le porte dei Principi fondamentali.

In disparte, quindi, da ogni considerazione circa la possibilità o meno di interventi di modifica sui primi dodici articoli della Costituzione⁷, non può essere trascurata la carica valoriale insita nella riforma, che con la modifica, anzitutto, dell’art. 9 eleva la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell’interesse delle generazioni future a rango di parametro forte⁸ che integra l’identità costituzionale italiana⁸, irrobustisce il vaglio di legittimità delle leggi e innova lo stesso linguaggio della Carta fondamentale⁹.

E se pure l’ambiente è stato già eretto, specialmente dopo la riforma del 2001, a valore costituzionale¹⁰ persino «al di là dei singoli precetti legislativi che ne possono operare un riconoscimento»¹¹, e a “materia

⁶ Su cui, v. M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, p. 423 ss.; spec. p. 436 ss.

⁷ Possibili, secondo una parte della dottrina, «tutte le volte in cui si tratta di alzare l’asticella dei diritti». Così, I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 3; sul punto, v. anche le riflessioni di A. MORRONE, *L’ambiente nella Costituzione*, cit., spec. p. 95 ss. e M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 142-143.

⁸ F. CORTESE, *Nuovi principi costituzionali*, cit., p. VII.

⁹ M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente*, cit., p. 451 ss., secondo cui il nuovo comma 3 dell’art. 9 rinvierebbe ormai a due nozioni di ambiente, rispettivamente «in senso lato», che evocherebbe «tutto ciò che circonda l’uomo» secondo «un sistema di relazioni tra plurimi fattori di ordine non solo ecologico, ma anche sociale, culturale ed economico», e «in senso stretto», che, compendiata nei nuovi lemmi di “ecosistemi” e “biodiversità”, rinvia ai fattori di ordine ecologico e alla natura nel suo senso più tradizionale. Quest’ultima nozione, certamente ricompresa in quella lata di ambiente, grazie alla riforma godrebbe ormai di una tutela propria, differenziata e inderogabile. Sull’ingresso della Natura in Costituzione, v. anche G. DEMURO, *I diritti della natura*, in F. CORTESE, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, cit., p. 30 ss.

¹⁰ C. Cost. n. 407/2002.

¹¹ G. ROSSI, *Parte generale*, cit., p. 19.

non materia” di carattere trasversale¹², un’interpretazione sistematica delle norme, ora agevolata anche dal senso letterale reso esplicito dall’intervento di modifica, porta la tutela dell’ambiente a trovare i propri cardini costituzionali (espresi) negli artt. 9, 32 e 41 Cost¹³.

In quest’ultima norma, come noto, l’intervento di modifica, da un lato, ha infatti circoscritto nel comma 2 l’iniziativa economica privata entro due “nuovi” limiti – la salute e l’ambiente, appunto – rievocando in tal modo anche il principio europeo del *Do Not Significant Harm* già richiamato nel PNRR¹⁴, e, dall’altro, ha affiancato espressamente nel comma 3 alle finalità sociali quelle propriamente ambientali, quali vincoli aggiuntivi che le politiche pubbliche devono perseguire nell’indirizzare e coordinare tanto l’attività economica privata quanto quella pubblica.

Ed invero, è proprio sulla modifica dell’art. 41 che la dottrina ha intravisto gli aspetti maggiormente innovativi della riforma, volta ad introdurre un nuovo modello di Costituzione economica¹⁵. Ma anche qui non sono mancate le critiche.

Anzitutto è stato ritenuto che la modifica dell’art. 41, comma 2 potrebbe condurre persino a risultati contrari alle stesse “migliori intenzioni” che hanno animato il Parlamento: in questo senso, non sarebbe cioè da escludere che nelle concrete operazioni di bilanciamento tra diversi

¹² Di recente, cfr. C. Cost. nn. 86/2021, 227/2020, 289/2019, 215 e 151/2018; in tema v., da ultimo, A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3, 2021, p. 1 ss.

¹³ Cfr. Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172 che per prima riconobbe alla luce dell’art. 32 Cost. il diritto alla salubrità dell’ambiente; e, successivamente, C. Cost. 15 maggio 1987, n. 167 e 28 maggio 1987, n. 210.

¹⁴ Ed esplicitato per la prima volta nella *Tassonomia per la finanza sostenibile* (Reg. UE n. 2020/852).

¹⁵ Su cui, di recente, v. S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Bari, Laterza, 2021 e F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORGHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, il Mulino, 2021. Sulla revisione dell’art. 41 Cost., si vedano anche i diversi contributi raccolti nel volume *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., e in particolare: L. CASSETTI, *La riforma dell’art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell’ambiente*, p. 141 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell’articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, p. 165 ss.; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell’ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, p. 169 ss.

diritti e valori costituzionali¹⁶, per come richieste dalla norma, si possa giungere anche alla definizione di soluzioni riduttive della stessa tutela dell'ambiente e della biodiversità, ora scissa dalla tutela della salute¹⁷. D'altra parte, è soprattutto in relazione al denunciato iato tra tutela dell'ambiente e del paesaggio prodotto dalla riforma che sono stati ravvisati i maggiori rischi, potendo tale separazione condurre anche a nuovi bilanciamenti dagli esiti imprevedibili tra le potenzialmente opposte esigenze di tutela di tipo paesaggistico, storico ed estetico, da un lato, e quelle di sostenibilità ambientale in ottica intergenerazionale, dall'altro. Il rinvio, in questo senso, è chiaramente ai complessi equilibri che si stanno determinando nel settore delle energie rinnovabili e della localizzazione dei relativi impianti¹⁸.

Del resto, a conferma delle preoccupazioni espresse da questa parte della dottrina, più che significativa potrebbe apparire la direzione intrapresa dal recente Reg. UE n. 2022/2577 – specie se si considera il ritardo accumulato dal nostro Paese nell'individuare le aree non idonee alla localizzazione –, nel quale la pianificazione, la costruzione e l'eser-

¹⁶ Bilanciamento che, come noto, secondo l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale a partire dalla prima sentenza sul caso Ilva, rifiuterebbe ogni gerarchia ordinante dei valori costituzionali a favore di una posizione di equiordinazione tra gli stessi (cfr. C. Cost. n. 85/2013). Proprio sulla scorta di questa giurisprudenza, una parte della dottrina ha escluso che la riforma abbia introdotto una sorta di gerarchia dei limiti alla libertà di iniziativa economica. La positivizzazione della tutela dell'ambiente non avrebbe quindi collocato questo interesse "in posizione di tirannia" e neppure avrebbe comportato una "deminutio", una "dequotazione" o una "banalizzazione" della tutela del paesaggio; semplicemente si è inteso riconoscere all'ambiente la medesima dignità di altri interessi e valori costituzionali, la cui «concretizzazione rimane affidata, senza pretese "primazie" o "tirannie" di sorta, oggi come ieri, all'armonica ed equilibrata composizione con tutti gli altri valori che la Costituzione (esplicitamente ovvero implicitamente) sancisce». Così M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., spec. p. 140-141, 143; e in senso analogo: F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost.: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContra*, 28 febbraio 2022; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

¹⁷ A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 3. Si v., inoltre, B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, cit., a proposito delle possibili conseguenze sul diritto al lavoro, spec. p. 167.

¹⁸ Cfr. sul punto G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quad. Cost.*, 2, 2021, spec. p. 486; F. CORTESI, *Nuovi principi costituzionali*, cit., spec. p. VIII.; G. PIPERATA, *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura* e A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, entrambi in *Aedon*, 2, 2022.

cizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono state qualificate espressamente d'«interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi», ferma (per l'appunto) la possibilità per gli Stati membri di limitare l'applicazione di tale disposizione a determinate parti del loro territorio, conformemente alle priorità stabilite dai rispettivi Piani nazionali integrati per l'energia e il clima¹⁹.

Ed invero proprio dinanzi ad una situazione di questo tipo verrebbe da chiedersi, come pure ha fatto una parte della dottrina, se piuttosto dall'esplicitazione della tutela dell'ambiente nella Costituzione non si possa riconoscere, come immediata conseguenza, l'introduzione di una gerarchia degli interessi – per come ordinati nel novellato art. 41, comma 2 – a superamento della stessa pregressa giurisprudenza costituzionale²⁰ e dello stesso cardine (negativo) della c.d. tirannia dei valori di derivazione schmittiana²¹.

¹⁹ Cfr. art. 3 del Reg. UE n. 2022/2577 del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili. Si veda, inoltre, il successivo art. 6 che, ferma l'applicazione di misure di mitigazione e compensazione, esonera gli Stati membri dal sottoporre a VAS i progetti di energia rinnovabile, di stoccaggio dell'energia e i progetti di rete elettrica necessari per integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico, sempre a condizione che essi si collochino in una delle zone da dedicare alle energie rinnovabili appositamente individuate dagli Stati. Su quest'ultimo – e particolarmente problematico per l'Italia – profilo, si veda quanto previsto dal c.d. Decreto Aiuti (d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91). Per un quadro di riferimento sulla disciplina italiana delle aree idonee, sui limiti e sulle criticità emerse nonché per alcune riflessioni sulla stessa introduzione, da parte del Reg. UE, del principio dell'interesse pubblico prevalente v. S. PAPARO, F. BASSANINI, *Proposte di ulteriore semplificazione delle procedure per accelerare la transizione energetica*, Paper ASTRID n. 89, disponibile su astrid-online.it. In tema, si vedano altresì i contributi raccolti nel volume *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Atti del Convegno AIDA 25 giugno 2021 a cura di G.F. CARTEI, Napoli, E.S., 2022.

²⁰ V. nota n. 16.

²¹ Favorevole a questa soluzione è A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., spec. 108 ss., che riconosce l'introduzione nel comma 2 di una “gerarchia interna” tra i diversi limiti alla libertà di impresa e, quindi, di un “criterio di bilanciamento *a priori*”. Dalla gerarchia interna all'art. 41, l'A. fa quindi discendere anche una “gerarchia esterna” tra il principio fondamentale della tutela dell'ambiente (e del paesaggio) e tutti gli altri beni ricompresi nelle norme della Costituzione economica. In senso analogo, v. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, spec. p. 51 ss., ove l'A. già metteva in evidenza che se non si supera «lo spettro giuridico della “tirannia dei valori” schmittiana» il rischio è «di far apparire, in sua vece, lo spettro ecologico della tirannia delle piccole decisioni» (p. 54).

Anticipando quanto si tornerà a dire oltre, da un lato, è forse preferibile una lettura delle norme che tenga insieme e non scinda i diversi interessi in essa esplicitati, e, dall'altro, bisognerebbe comunque tener presente che la stessa Corte costituzionale aveva posto un limite a quella teoria, individuandolo significativamente nella difesa del nucleo incompressibile e irriducibile dei diritti inviolabili.

In questo senso, si potrebbe allora accogliere una diversa lettura, che in una visione unitaria e compositiva ricavi dal combinato disposto degli artt. 9, 32 e 41 Cost. l'espressione di un "nuovo" interesse al quale riconoscere comunque valenza primaria e rispetto al quale funzionalizzare lo stesso intervento dei poteri pubblici.

Un simile interesse, già invero focalizzato dalla dottrina anche alla luce (tra gli altri) della Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030, potrebbe essere intravisto nella c.d. "integrità ecologica" del Paese: ravvisandosi in essa il bisogno primario e assoluto – e ora costituzionalmente sancito – della «sostenibilità o salute degli ecosistemi»²², preordinata a difendere «la *vita* nella [sua] dimensione *ecologica*», che è «precondizione indefettibile per la perpetuazione della vita nelle [stesse] dimensioni *sociale ed economica*» di chi già c'è e di chi verrà²³.

Si tratta, a ben vedere, di una prospettiva che va oltre lo stesso interesse alla tutela dell'ambiente, che valorizza ed esplicita il principio di integra-

²² E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 185, cui si rinvia anche per maggiori riferimenti alla letteratura scientifica e alla legislazione che, a partire dagli anni Settanta, ha fatto ricorso a tale concetto e, quindi, al successivo processo di giuridificazione di tale "obiettivo politico" nell'ordinamento europeo (v. spec. p. 189 e p. 191 ss.). L'A., inoltre, osserva come l'integrità ecologica implica e promuove la «primazia ecologica», che, invero, «riduce lo spazio del possibile bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali, che sta invece alla base dell'attuale costruzione dello sviluppo sostenibile del modello europeo e riconosce la prevalenza dei limiti ecologici sulle esigenze sociali», secondo un meccanismo «nettamente distinto da quello della tutela ambientale». Esso, in ultimo, si presenta quindi come «alternativa alla tradizionale costruzione giuridica» della tutela dell'ambiente nell'ordinamento europeo (v. pp. 189-190 e p. 202).

²³ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., p. 58 ss., alla cui lettura si rimanda per più ampie considerazioni sul punto. Più di recente, dello stesso A., si veda ID., *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 221 ss.

zione di origine europea²⁴, che si colloca appieno nella stessa direzione della transizione ecologica già prefissa a livello sovranazionale²⁵, e che, quindi, troverebbe ora un'ulteriore ricaduta giuridica nel nostro ordinamento in conseguenza della revisione degli artt. 9 e 41 Cost.²⁶.

Come del resto è stato condivisibilmente affermato, «esigenze nuove, che la storia pone, anche in contraddizione con i valori dominanti, non possono giustificare la modifica della Costituzione in maniera corrispondente?»²⁷.

Se la risposta a questa domanda – come crediamo – ha da essere positiva, la portata innovativa e “performante” della riforma sarebbe confermata proprio dalla modifica del successivo comma 3, che nel funzionalizzare precisamente le stesse politiche pubbliche di programmazione e controllo dell'attività economica e imprenditoriale a fini ambientali non solo si pone in linea con quei principi già da tempo impressi nelle politiche ambientali europee – a cominciare dallo stesso principio di integrazione –, ma ben potrebbe essere letto ormai anche come il chiaro passaggio del nostro stesso ordinamento dalla fase dello sviluppo sostenibile a quella dell'“ambiente per lo sviluppo”²⁸. In definitiva, come l'ingresso di

²⁴ Sul principio di integrazione, v., fra gli altri, M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, Giappichelli, 2018, spec. p. 144 ss.; C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 843 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2021, p. 12 ss.

²⁵ In tema, oltre alla dottrina richiamata e che oltre si citerà, si vedano anche: F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 4, 2021, p. 779 ss. e E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.* 3, 2021, spec. p. 136 ss.; Id., *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, (2022), 59, *Common Market Law Review*, Issue 1, p. 19 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2021, p. 415 ss.; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di “governance”: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell'energia*, in *Riv. it. dir. com.*, 1, 2022, p. 53 ss.

²⁶ Sul rapporto tra l'ordinamento europeo e i diritti (costituzionali) nazionali in materia ambientale, si vedano anche le riflessioni di A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Cbitti e Massimo Monteduro*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 211 ss.

²⁷ A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 105.

²⁸ Su cui v. G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo, profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020. Sul principio di sostenibilità e sul modello dello sviluppo

un nuovo modello costituzionale di intervento pubblico nell'economia teso a governare e guidare i mercati verso gli stessi obiettivi fissati con il *Green Deal* per l'orizzonte del 2050²⁹.

D'altronde, com'è stato osservato, proprio con quest'ultimo la Commissione avrebbe ormai messo in atto un processo di cambiamento giuridico dell'ordinamento europeo e, in fondo, degli stessi ordinamenti nazionali, rispetto al quale occorrerà chiedersi se esso produrrà «una *complicazione* della costruzione [giuridica] complessiva», che può anche rischiare di esacerbare gli stessi conflitti giuridici generati con il *Green Deal*. E sarà precisamente questa la sfida regolatoria del prossimo futuro³⁰.

Tornando perciò al quadro interno, è allora, *di ritorno*, la stessa riforma costituzionale del 2022 a dimostrare e a indicare che, d'ora in avanti, le stesse decisioni pubbliche «cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente dovranno necessariamente configurarsi come politiche della *complessità*, coniugando indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale»³¹. Ne deriverebbe «un dovere di responsabilità ulteriore e un obbligo di giustificazione stretta degli interventi sul paesaggio e sull'ambiente e l'esigenza di trovare, in concreto, un ragionevole punto di equilibrio»³² tra tutti gli interessi in gioco.

Il che porterà soprattutto le amministrazioni a dover compiere delle scelte, se possibile, ancora più complesse e articolate³³ e imporrà, di conseguenza, di adeguare gli stessi processi decisionali e finanche le

sostenibile, anche alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., si vedano, da ultimo, i contributi pubblicati nei fascicoli n. 1-2, 2022 de *Le Regioni* e n. 1, 2022 di *Analisi giuridica dell'economia*.

²⁹ In questo senso, si parla anche di «resurrezione» dello stesso art. 41, di ritorno della politica industriale nel nostro Paese e, per tale via, di introduzione di un nuovo modello di Stato (dal *Welfare State* all'*Environmental State*). Così F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost.*, cit., pp. 11-14.

³⁰ Alla quale si accompagnerà la necessità di assecondare possibili mutamenti su concetti portanti come quelli di «proprietà, sovranità e di potere pubblico»: così E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, cit., p. 203 e p. 209.

³¹ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 148.

³² A. MORRONE, *L'ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 108.

³³ Un aspetto di non poco momento se solo si pone attenzione alla crisi in cui versa la stessa discrezionalità amministrativa, a sostegno della quale si è dovuta ergere anche la Corte costituzionale nelle recenti pronunce sulla c.d. riserva di procedimento amministrativo: v., p. es., C.

loro organizzazioni. Ché, come si dirà meglio oltre, la sfida dei tempi attuali non è certamente quella di eliminare la complessità ma solo di mantenerla esattamente su uno «stato equilibrato»³⁴.

2. Il riferimento esteso agli enti costitutivi della Repubblica nella svolta ecologica della Costituzione

Proprio allora muovendo da tali premesse, l'intenzione è di sviluppare anzitutto alcune riflessioni sul piano delle ricadute che la riforma costituzionale potrebbe avere sulle amministrazioni pubbliche, in generale, e, sulle amministrazioni locali, in particolare.

Quanto a queste ultime, se si torna infatti a guardare alla riforma costituzionale del 2001, non si può fare a meno di considerare che l'ambiente aveva fatto il suo ingresso esclusivamente per esplicitare il riparto delle potestà legislative tra Stato e Regioni. La novella del 2022 va oltre e riconosce una volta per tutte che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è un dovere cui deve attendere la Repubblica nel suo complesso³⁵.

Chiaramente, una lettura informata dall'art. 114 Cost. impone di estendere tale dovere non solo allo Stato e alle Regioni, ma anche agli stessi enti locali, con un'accentuazione, se possibile, della stessa complessità che già connota questo settore³⁶.

Cost. nn. 121/2022, 177/2021 e 116/2020. In tema, di recente, v. S. CASSESE, *La nuova discrezionalità*, in *Gior. dir. amm.*, 6, 2022, p. 725 ss.

³⁴ A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali I, 2007, p. 203.

³⁵ E si tratta di un dovere che, come notato dalla dottrina, discenderebbe non solo dal riformulato art. 9 ma anche dallo stesso art. 41, comma 3 Cost.: la norma, infatti, «stante l'affermata natura relativa della riserva di legge in materia, chiama in causa non solo il legislatore, ma anche le pubbliche amministrazioni, tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle appartenenti alle autonomie territoriali»: così M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, cit., p. 179.

³⁶ G. ROSSI, *Parte generale*, cit., p. 53 ss. e per analoghe considerazioni nel settore delle energie rinnovabili, v. G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, in *astrid-online.it*. Per un esempio di questa complessità nei settori dell'ambiente e delle energie rinnovabili, che raggiunge le stesse pronunce della Corte costituzionale, si vedano le sentenze C. Cost. nn. 164 e 177 del 2021 e il commento di R. BIN, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*.

E se pure questo potrebbe costituire un approdo scontato e finanche un precetto ormai assodato³⁷, a ben vedere un simile portato della riforma potrebbe anche arricchire di nuove sfumature e sfaccettature le stesse funzioni amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane. E ciò specie ove si consideri il fatto che, dinanzi ad una riconosciuta inadeguatezza del livello comunale a ricevere funzioni propriamente ambientali (con l'eccezione di alcune limitate competenze)³⁸, e ad un'ascesa a livello regionale, dopo la legge Delrio, della gran parte delle funzioni non fondamentali delle Province in materia³⁹, questi enti possono esercitare la funzione di cura e custodia dell'ambiente essenzialmente tramite l'esercizio delle proprie competenze urbanistiche⁴⁰. Ed invero anche quest'ultimo è un aspetto certamente non nuovo, ma esso ora si colloca in un contesto più ampio e di grandi transizioni e cambiamenti, dove il rapporto stesso tra ambiente, paesaggio e urbanistica è in progressiva evoluzione.

³⁷ Secondo una parte della dottrina, già dalla precedente formulazione dell'art. 9 si poteva far discendere infatti l'intestazione del dovere di tutelare l'ambiente in capo a tutti i livelli di governo, così come alla società civile – in un *unicum* composito – in forza di una lettura teleologicamente orientata che richiamava a sé oltre all'art. 114 anche gli artt. 2 e 118, comma 4 Cost. Cfr. sul punto, per tutti, P.L. PORTALURI, C. NAPOLITANO, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 243.

³⁸ Sull'inadeguatezza del livello comunale ad esercitare competenze amministrative in materia ambientale, cfr. M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 148 ss. Per una ricognizione delle funzioni comunali in materia ambientale, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 196 ss.

³⁹ Sul riordino delle funzioni non fondamentali delle Province, anche per una panoramica delle diverse scelte allocative compiute dalle Regioni v. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss. e più di recente E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni. 1 Comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, Castelvecchi, 2022, p. 222 ss. Sulla nota sentenza C. Cost. n. 129/2019 relativa alla scelta della Regione Toscana di attrarre presso di sé le competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti, v. per un commento C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 settembre 2019, p. 1 ss. e G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le Province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 1 ss.

⁴⁰ G. ROSSI, *Parte generale*, cit., p. 52. In tema, di recente, anche alla luce della riforma costituzionale, v. anche B. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, p. 63 ss.

Come del resto ha fotografato la stessa Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 179/2019, è il territorio – prima ancora dell’ambiente – ad essere un oggetto complesso, da intendere ormai «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria». Esso, al contrario, va «rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)». Di conseguenza, va preso atto della stessa complessità che connota ormai anche la materia del governo del territorio, e che rispecchia «un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale ecosistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»⁴¹.

In questo senso, perciò, non si può escludere che una lettura evolutiva dei nuovi artt. 9 e 41 possa incidere ulteriormente sulle trasformazioni – invero già in atto nelle leggi regionali di quarta generazione⁴² – degli stessi strumenti di pianificazione urbanistica, specialmente di livello comunale e di area vasta. D’altra parte, non può neppure trascurarsi – almeno *a priori* – l’impatto che la revisione potrebbe avere nella fase attuale di annunciata riforma delle Province, tanto sul piano istituzionale quanto, e soprattutto, su quello funzionale⁴³.

Come del resto è stato condivisibilmente affermato, la revisione costituzionale «finisce per replicare un modello molto prossimo a quello accolto dai Trattati europei ed è destinata a integrare tutte le competenze dello

⁴¹ In tema, fra gli altri, v. P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2021, p. 484 ss.; L. GIANI, *L’amministrazione tra appropriatezza dell’organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, p. 551 ss. e, in precedenza, E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, 2, 2014, p. 129 ss. In giurisprudenza, sulle molteplici vocazioni del governo del territorio, cfr.: Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040; Id., 10 maggio 2012, n. 2710; Id., 22 febbraio 2017, n. 821; Id., 1 giugno 2018, n. 3316; e Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917. Infine, per un recente percorso sulla stessa evoluzione del governo del territorio v., A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, I Tematici III, 2022, p. 1260 ss.

⁴² Su cui v. *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale (Varese, 28-29 settembre 2018)*, a cura di P. STELLA RICHTER, Milano, Giuffrè, 2019.

⁴³ Su cui sia permesso rinviare a M. DE DONNO, *La prossima Provincia*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023.

Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali, in modo da bilanciare le esigenze sottese all'esercizio di ciascuna funzione con gli interessi di salvaguardia dell'ambiente⁴⁴.

Fermo allora il riparto delle potestà legislative fissato nell'art. 117 Cost., il riferimento – esteso – a tutti gli enti costitutivi della Repubblica compiuto dall'art. 9 suggerirebbe ormai definitivamente l'affermazione di un «principio di attribuzione [...] di «un compito comune» e trasversale, che impegnerà «l'intero complesso dei pubblici poteri facenti capo allo Stato-comunità» e da cui, di conseguenza, discenderà l'esigenza di impiegare «moduli organizzativi e procedimentali» sempre più all'altezza di tale compito.

Insomma, ancorché «senza una precisa intestazione di competenze e di ruoli», gli artt. 9 e 41 riconoscerebbero ormai esplicitamente la necessaria tutela *integrata e multilivello* dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che vuoi per la loro localizzazione territoriale, vuoi per la loro inscindibile valenza nazionale, rappresentano oggetti giuridicamente complessi e a molteplici dimensioni⁴⁵.

Volendo del resto prendere davvero sul serio la riforma, specie sul piano della responsabilità intergenerazionale che richiede efficacia ed effettività delle decisioni assunte⁴⁶ e orizzonti ampi, di medio-lungo periodo, entro i quali collocarle, proprio la complessità di questi oggetti di tutela dovrebbe sollecitare, davvero, tutte le amministrazioni – statali, regionali e locali – verso uno sforzo comune. Quello stesso sforzo che l'art. 9 richiede adesso loro, imponendo di abbandonare quel «presentismo», [quel] disinteresse sia per il futuro che per il passato», che è «la consueta prospettiva temporale di sviluppo delle odierne politiche pubbliche»⁴⁷, specialmente in tempi di crisi e di emergenza, quali quelli attuali. «Occorre, dunque, che una diversa visione trovi elaborazione e sviluppo

⁴⁴ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 5.

⁴⁵ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 301-302 e 306.

⁴⁶ Su cui, di recente, v. G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2022.

⁴⁷ A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2021, p. 77 ss., p. 86.

[anzitutto] nelle istituzioni politiche rappresentative, una visione orientata da un ampio progetto di progresso sociale»⁴⁸.

L'altra faccia della medaglia continua ad essere, del resto, quella della c.d. tirannia delle piccole decisioni, dalla visione corta e di breve periodo, che «nel tempo sfibr[al]no la resilienza ecologica»⁴⁹, e che non sono più sostenibili dinanzi alla solidarietà e alla responsabilità nei confronti delle generazioni future cui tutti i decisori pubblici sono ora chiamati dagli artt. 2, 3 e 9 della Costituzione⁵⁰.

3. La necessaria riscoperta della dimensione locale nell'emergenza ambientale e climatica, tra complessità, adattività e resilienza del sistema

D'altra parte – va detto – non è certamente sufficiente modificare la Costituzione per far fronte ai mutamenti climatici, alla perdita di biodiversità, alla riduzione delle risorse idriche e al consumo di suolo.

I disastri ecologici cui abbiamo assistito con apprensione in questi mesi – basterebbe ricordare le tragedie di Ischia e delle Marche, il distacco del ghiacciaio sulla Marmolada, l'alluvione che ha invaso l'isola di Stromboli, o ancora la siccità che sta colpendo la Pianura Padana – lasciano prevedere in maniera ormai sempre più nitida quali possano essere i pericoli causati dalla «sovrapposizione fra cambiamenti climatici, errori umani e cattiva amministrazione»⁵¹, ed impongono perciò una cambio di passo davvero non più rinviabile sugli strumenti, sugli interventi e,

⁴⁸ *Ivi*, p. 88.

⁴⁹ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., spec. p. 51 ss.

⁵⁰ In tema, di recente, v. P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, 1, 2023, p. 86 ss.; V. DESANTIS, *La modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un'analisi in bonam partem*, in F. CORTESE, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, cit., spec. p. 115 ss. e R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., che si esprime nel senso dell'emersione di un nuovo «limite, di tipo laico [...] che invita a riflettere sulla condizione umana» e, quindi, di un nuovo «dovere costituzionale», che impone anzitutto al legislatore di «sforzarsi di elaborare le forme organizzative più opportune per portare all'interno dei procedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari l'interesse delle generazioni future» (p. 89).

⁵¹ *Il clima contro i populismi*, Editoriale di M. Molinari, *La Repubblica*, 18 settembre 2022.

più in generale, sullo stesso modo d'essere e di agire delle pubbliche amministrazioni.

In questo senso, alle amministrazioni tutte viene chiesto perciò uno sforzo di “resilienza” e di “adattamento” proattivo agli stessi cambiamenti ambientali e climatici per far fronte anche, ma non solo, alle minacce che incombono sull'umanità intera⁵². E ciò è quanto discende prima ancora che dalla riforma costituzionale dallo stesso quadro europeo del *Next Generation EU*, di cui la riforma, del resto, è figlia.

È, come noto, l'art. 2 del Reg. UE n. 2021/241 a definire la resilienza come esattamente «la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo». Come si legge ancora nel Reg. UE n. 2021/1119, c.d. Legge europea sul clima, che fa eco al *Green Deal* quanto agli obiettivi di neutralità climatica, «l'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici. [...] Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero pertanto migliorare la loro capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità [...], come previsto dall'articolo 7 dell'accordo di Parigi, nonché massimizzare i benefici collaterali derivanti da *altre* politiche e normative»⁵³.

Come allora è stato osservato, se «la svolta ecologica è [stata] una delle grandi emergenze nascoste [del nostro tempo], costretta a giustificare se stessa e la propria urgenza»⁵⁴, la riforma costituzionale – sia pure con i suoi limiti e le

⁵² In tema, v. B. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2, 2022, p. 1153 ss.

⁵³ Cfr. Considerando n. 31. Sulla Legge europea sul clima, v., *ex multis*, D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2022, p. 297 ss. Più in generale, in tema di adattamento ai cambiamenti climatici si vedano i diversi contributi presenti nel fasc. 1, 2021 della *Rivista giuridica dell'ambiente*. V. p. es.: N. NESPOR (*Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, p. 7 ss.), che riporta, fra l'altro, la definizione contenuta nel terzo Rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) del 2001, in cui si afferma che l'adattamento rappresenta «la “seconda gamba” della lotta per il contenimento del cambiamento climatico»; dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), secondo cui l'adattamento coincide con «politiche, pratiche e progetti aventi come obiettivo quello di attenuare i danni e/o realizzare opportunità associate al cambiamento climatico» e dell'*United Nations Development Programme* (UNDP), secondo cui è «il processo strutturato per lo sviluppo di strategie, politiche e misure finalizzate ad assicurare e ad accrescere lo sviluppo umano di fronte al cambiamento climatico».

⁵⁴ B. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione*, cit., p. 1155.

sue criticità – ha un merito su tutti: ossia di averla svelata, imponendola persino tra i Principi fondamentali della Costituzione ed elevandola esattamente a compito comune di tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Tornando allora con la mente proprio a quei fatti di cronaca, non si può fare a meno di considerare un ulteriore aspetto rilevante ai fini del nostro discorso.

Quei disastri si presentano, infatti, anzitutto ad una scala istituzionale di livello locale, corrispondente evidentemente a quella degli stessi ecosistemi danneggiati, e dal cui equilibrio, per contro, dipende la vita delle comunità insediate nei territori. Ed è proprio dalle amministrazioni più vicine che le popolazioni si attendono delle soluzioni, un aiuto e delle risposte, se non altro in ragione di quel «complesso [di] funzioni relative alla popolazione e al territorio»⁵⁵ riconosciute loro dall'art. 13 del TUEL. È però chiaro che non potrà mai trattarsi di interessi solo locali di cui farsi carico, ma anche nazionali e finanche globali, cui ciononostante devono rispondere anzitutto le amministrazioni locali.

Ciascuno di quegli interessi, nel nostro sistema attuale, è però rifratto nella distribuzione e nell'organizzazione delle competenze amministrative con un'ascesa sistematica verso i livelli superiori di governo, che lascia molto spesso i Comuni sforniti di mezzi adeguati non solo per far fronte alle emergenze, ma soprattutto e prima ancora per prevenirle.

Tutto ciò ci consente di porre in rilievo un dato, che è davvero ormai centrale: il ruolo necessario delle amministrazioni locali nel riconoscimento, nell'affermazione e nella stessa garanzia dei diritti finanche alla vita e all'esistenza delle persone⁵⁶, a fronte precisamente di una difficoltà degli stessi Stati di farsene carico⁵⁷.

⁵⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 75.

⁵⁶ Non è un caso, del resto, che la stessa Legge europea sul clima si apra con un'espressione che non lascia spazio a dubbi: i cambiamenti climatici rappresentano una «minaccia esistenziale» che «richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri» (cfr. Considerando n. 1).

⁵⁷ Sul crescente ruolo delle amministrazioni locali, e, in particolare, delle città, quali attori politici prestati non più soltanto alla gestione e alla cura degli interessi locali, ma anche di quelli di scala europea e globale (a fianco degli Stati nazionali e delle Regioni), a cominciare dalle stesse sfide climatiche, v. T. FONT I LOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *questa Rivista*, Numero speciale 2019, p. 115 ss.

È questo, del resto, un aspetto che viene evidenziato sempre più anche nel c.d. contenzioso climatico, in cui le corti europee hanno ormai posto i riflettori sull'incapacità dei governi nazionali di adottare le misure necessarie per affrontare i cambiamenti climatici⁵⁸, e che, in fondo, può essere ricollegato anche agli stessi effetti prodotti dalla globalizzazione. Quest'ultima, come noto, ha comportato, da un lato, la crisi della sovranità statale (e, soprattutto, la crisi dello Stato sociale) con un arretramento degli Stati nazionali nel loro ruolo di garanti dei diritti fondamentali⁵⁹, ma, dall'altro, anche una riscoperta della dimensione locale dello spazio, incluso quello giuridico⁶⁰. Il paradosso – com'è stato efficacemente rappresentato – si verifica e si concreta però in una vicenda invero assai comune e generale e che si riproduce fedelmente anche nel settore che qui interessa: se, infatti, da un lato, lo Stato vede sottrarsi attribuzioni per effetto della globalizzazione e del processo di integrazione europea, tanto verso le istituzioni comunitarie e sovranazionali, quanto verso le istituzioni locali, al contempo, però, non ne perde nessuna. Le cede, ma le mantiene sempre in parte: «il trasferimento avviene [cioè] non secondo il criterio della sottrazione-riallocazione, ma secondo quello della moltiplicazione»⁶¹. Mentre bisogna ormai tenere presente che la dimensione locale dell'intervento pubblico – potremmo dire dell'intervento repubblicano di tutela dell'integrità ecologica del Paese – è necessaria e imprescindibile: e ciò non solo perché i cittadini abitano i territori, occorrendo dunque garantire prioritariamente il benessere e i diritti di questi ultimi, ma anche perché tutte le azioni

⁵⁸ Sulla connessione tra diritti umani e cambiamenti climatici, nonché sulla c.d. giustizia climatica, v., fra gli altri, M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Gior. dir. amm.*, 2, 2022, p. 265 ss. e M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *ambienteditto.it*, 4, 2021.

⁵⁹ Alla crisi delle sovranità statali in conseguenza della globalizzazione, si affiancano, come noto, anche gli effetti prodotti dallo stesso processo di integrazione europea. Su questi e altri profili, che non possono essere trattati in maniera adeguata in questa sede, si rimanda, per tutti, a S. CASSESE, *Advanced introduction to Global administrative law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021.

⁶⁰ Per una lettura del dibattito dottrinale multidisciplinare sulla "svolta spaziale" del diritto e sul ruolo delle città, v. O. GIOLO, *I diritti contro la città. Spazio urbano, soggettività e sfera pubblica*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica dei rapporti tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, p. 49 ss.

⁶¹ G. ROSSI, *Parte generale*, cit., p. 19.

amministrative hanno delle ricadute territoriali e riverberano i propri effetti sullo stesso livello istituzionale locale. È un dato acquisito dall'esperienza comune che, invero, rinvigorisce quegli stessi quesiti sul “*di chi è la città?*” e “*chi decide su di essa?*” che già sollevava H. Lefebvre⁶², eppure le politiche nazionali non sembrano ancora essere arrivate a cogliere completamente questa prospettiva, in vista di un sostegno pieno ai governi locali⁶³.

Ed è proprio in questo frangente che si assiste a quel cortocircuito di competenze, a quella dispersione delle responsabilità e a quella patologica *complicazione* dell'organizzazione pubblica (che è cosa diversa dalla *complessità*⁶⁴), che connotano storicamente il nostro Paese.

E ciò a riprova del fatto che, almeno in Italia, spesso le decisioni amministrative sono difficili da assumere non solo (o non soltanto) perché è complessa la realtà sociale e gli interessi da comporre, la normativa di riferimento o il procedimento che deve essere seguito: non di rado ciascuno di questi aspetti costituisce esattamente il punto di emersione di più ampi problemi di natura organizzativa. Problemi che trovano origine altrove – ed in specie nell'organizzazione multilivello dei poteri – e che rappresentano, questi sì, uno dei principali punti dolenti dell'amministrazione pubblica italiana.

Come però è stato osservato, la cura degli interessi (a protezione necessaria)⁶⁵ richiama a sé un'esigenza di organizzazione e, dunque, di amministrazione, e non sarebbe possibile immaginare un'organizzazione

⁶² Cfr., sul punto, L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, cit., *passim*.

⁶³ Si veda il recente Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC) e, in particolare, gli Allegati I e II sulle Metodologie per la definizione di strategie e piani regionali e locali di adattamento, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nel dicembre 2022, e in cui viene prestata particolare attenzione alla dimensione regionale e locale degli interventi pubblici di contrasto e adattamento.

⁶⁴ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (... che è diversa dalla complicazione!)*, 9 marzo 2018, in *ridiam.it*. Dello stesso A., più di recente, v. anche Id., *Considerazioni sul richiamo della foresta, a partire dalla lettura di due libri recenti*, in F. CORTESE, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge?*, cit., spec. p. 97 ss.

⁶⁵ Secondo la nota espressione formulata da G. ROSSI in *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 16.

che sia diretta ad altro scopo⁶⁶; «l'organizzazione è la risposta agli interessi e la matrice dei diritti»⁶⁷.

È perciò in nostra convinzione che le soluzioni per rispondere all'emergenza ambientale e climatica, e più in generale, per assicurare la cura degli interessi pubblici posti a presidio dell'integrità dei territori e della vita umana che in essi si svolge e, di qui, la stessa tutela dei diritti dei consociati, prima ancora che nella semplificazione dei procedimenti⁶⁸ – o nella loro reingegnerizzazione, per ricorrere ad un termine attualmente in uso –, in realtà dovrebbero essere ricercate nell'organizzazione dei poteri (nella loro attribuzione ai diversi apparati amministrativi e, al loro interno, nella distribuzione delle relative competenze), e, quindi, soprattutto, nella regolazione delle relazioni che si instaurano fra di essi, rifuggendo da ogni forma di accentramento delle competenze e ricercando, per contro, nel coordinamento, nella cooperazione tra tutti i livelli di

⁶⁶ In questi termini, S. TORRICELLI, *La dinamica degli interessi a protezione necessaria e la complessità amministrativa*, 7 maggio 2019, in *ridiam.it*, in particolare, p. 2.

⁶⁷ G. ROSSI, *Guida alla lettura: linee di un nuovo diritto amministrativo*, in F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di) *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, Roma, Romatre-Press, 2021. In tema si veda anche A. PIOGGIA, *L'organizzazione, fonte e misura dei diritti*, 7 maggio 2019, in *ridiam.it*.

⁶⁸ Come del resto è stato osservato proprio con riferimento alla tutela degli interessi ambientali, essi «per il loro caratterizzarsi, all'interno, da una forte interdipendenza delle componenti e, all'esterno, da un'immediata relazionalità con gli altri interessi, richiedono una semplificazione sotto forma di ricomposizione e integrazione delle competenze frazionate, più che impoverimento delle procedure». Così, M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, cit., p. 135, che oltre sottolinea come «le politiche di riforma improntate alla semplificazione sono calibrate essenzialmente sul piano procedimentale-funzionale, non denotando analogo attenzione all'aspetto organizzativo, dunque alla ricerca di soluzioni volte ad adeguare l'organizzazione amministrativa alle nuove modalità di esercizio delle funzioni amministrative. [...] L'approccio dell'integrazione, che postula sul piano funzionale concentrazione e unificazione dei procedimenti, induce ad analoghi interventi sul piano organizzativo, nella direzione del riordino e della razionalizzazione per accorpamento delle strutture per settori omogenei, soppressione degli organi e degli uffici superflui, costituzione di centri interservizi e di coordinamento» (pp. 140-141). Sulle misure di semplificazione adottate a partire dal d.l. n. 77/2021, v. P. MARZARO, *Gli interessi paesaggistico-culturali nelle decisioni ambientali pluristrutturate di cui al d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021, p. 811 ss.; M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, p. 252 ss.; M. ROVERSI MONACO, *Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR*, in *questa Rivista*, 2, 2022, p. 419 ss.

governo, e di qui nell'unicità delle sedi decisionali e dei procedimenti, le corrette chiavi di lettura per governare la complessità⁶⁹.

3.1 L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese. Uno spunto dalle teorie sulla complessità

Interessi pubblici di natura diversa, come quelli relativi all'ambiente, alla tutela del paesaggio, al governo del territorio, alla difesa del suolo e delle acque, e ancora all'energia e all'impiego delle fonti rinnovabili, alle infrastrutture e alla mobilità che la legge riferisce contemporaneamente alle competenze di più amministrazioni poste a diversi livelli di governo, possono normalmente innescare occasioni di sovrapposizione, di contrasto e di conflitto che si riverberano sulle stesse amministrazioni e i relativi procedimenti.

Dinanzi a tale situazione, il legislatore, come noto, ha tradizionalmente reagito eleggendo principalmente due vie: quella della semplificazione dei procedimenti e quella dell'accentramento delle competenze.

Quest'ultima, in particolare, si fonda sull'errato convincimento che per garantire compattezza e unicità della decisione sia necessario riferirla al livello statale, confondendosi l'unità con un risultato cui può tendere solo un'amministrazione sovraordinata (lo Stato), e dimenticando quanto, invece, risulti indispensabile un coordinamento tra tutte le parti dell'ordinamento (lo Stato, le Regioni e gli enti locali) per conseguirla⁷⁰. In questo senso, il malfunzionamento dell'istituto della conferenza di servizi, elevato a strumento principale di composizione degli interessi pubblici dalla normativa ambientale e nello stesso settore delle fonti rinnovabili,

⁶⁹ Ed è chiaro che spetterà al procedimento operare un'unificazione funzionale che, come osservato dalla dottrina, «tende in primo luogo a riannodare e ricompattare sul piano operativo (ossia sul piano dell'esercizio in concreto dei diversi poteri da versare nell'operazione) la complessità organizzativa e la disarticolazione delle competenze». Così D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, ES, 2005, p. 207.

⁷⁰ Nel settore che qui interessa si veda quanto affermato p. es. dalla Corte costituzionale nella sent. n. 126/2016: «il riconoscimento dell'esistenza di un «bene immateriale unitario» non è fine a sé stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene».

costituirebbe un esempio lampante⁷¹. Si tratta, in fondo, di un meccanismo di risoluzione dei conflitti che si colloca “a valle”, al momento dell’assunzione di una decisione amministrativa puntuale di tipo localizzativo, che inevitabilmente ridimensiona la voce degli stessi enti locali. Mentre occorrerebbe recuperare anche quelle funzioni di programmazione e indirizzo sugli usi del territorio che storicamente competevano allo Stato, e che invero sia pure con grandi difficoltà stanno progressivamente riemergendo. È proprio nel momento programmatico e di indirizzo statale, che si colloca “a monte” di quelle medesime scelte localizzative, che potrebbero infatti trovare adeguato spazio gli stessi interessi locali (e regionali), secondo esattamente quanto richiesto dal principio di leale collaborazione e dai correlati strumenti in cui quest’ultimo si inverte.

Come, del resto, ha ricordato recentemente il Presidente emerito della Corte costituzionale, Giuliano Amato, per far fronte all’emergenza ecologica e climatica – specie in un momento storico in cui i temi del clima, dell’ambiente e dell’energia stanno intercettando pericolosamente quelli della tenuta democratica dei governi nazionali, dei regimi autoritari e dei populismi – occorre rifuggire da ogni tentazione di centralismo nel pieno spirito del federalismo cooperativo⁷². Ed in fondo, ampliando lo sguardo oltre confine, già da tempo le risoluzioni europee sulla c.d. *multilevel governance* esortano gli Stati membri a consolidare meccanismi di coordinamento, cooperazione e consultazione tra tutti i centri di potere, proprio al fine di definire un sistema di governo di carattere non più dualista e competitivo, ma di tipo integrato, circolare e cooperativo, in cui sulla contrapposizione dialettica tra i vari livelli (e gli interessi di cui sono portatori) prevalgano i raccordi e gli strumenti della cooperazione interistituzionale⁷³.

⁷¹ Il tema non può essere affrontato in questa sede; si rinvia, fra gli altri, alle riflessioni di F. CORTESE, in *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in Annuario AIPDA 2017, *Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Napoli, 2018, p. 101 ss. e, più di recente, di P.L. PORTALURI, *L’incanto che non so dire: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 71 ss.

⁷² G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2022.

⁷³ Cfr. Risoluzione del Comitato delle Regioni - *Carta della governance multilivello in Europa* (2014/C 174/01).

D'altronde, se un insegnamento può essere tratto dalla gestione della crisi economica e, poi, sanitaria è che dinanzi alle sfide poste – ora – dai cambiamenti ambientali e climatici non può risponderci ancora una volta con un ritorno alla centralizzazione degli apparati e dei processi decisionali. Essi dovrebbero tenersi all'interno di un tutto unitario – all'interno, come si dirà a breve, di un unico sistema complesso –, secondo un sapiente equilibrio che dall'irrobustimento delle competenze locali giunga fino al rafforzamento dei meccanismi di indirizzo e programmazione dello Stato tramite la stessa valorizzazione degli strumenti di coordinamento (verticale e orizzontale) tra tutti i centri di governo del territorio⁷⁴.

Se così è, secondo una prospettiva ecologica già accolta in dottrina, una prima conferma di quanto sino ad ora affermato potrebbe giungere dalle stesse “leggi della natura”.

Com'è stato osservato, la vita in senso biologico non è mai «mono-scalare, ma si distribuisce e si articola in diversi livelli di aggregazione [...], organizzati secondo una gerarchia per gradi crescenti di complessità» e «ciascuno di tali livelli di organizzazione della vita biologica viene considerato un «sistema vivente», ossia un sistema complesso (aperto, dissipativo, autopoietico, capace di auto-organizzarsi e di auto-rinnovarsi)»⁷⁵. In questo senso, quindi, se il modello biologico dei livelli di aggregazione di vita va dal livello minimo delle “comunità” e si spinge fino all'estremo ultimo della “biosfera”, ad esso dovrebbe corrispondere, di conseguenza, un modello di organizzazione degli enti pubblici preposti alla loro difesa che rispetti questo stesso ordine: solo, perciò, partendo imprescindibilmente dai Comuni (e dalle comunità) si può giungere agli enti di governo (e ai livelli di aggregazione di vita) superiori.

D'altronde, le stesse capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e, più in generale, al rapporto con l'ambiente devono “agire” anzitutto

⁷⁴ In tema, v. C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, pp. 21-22. Sul principio di leale collaborazione (e la sua crisi) ai tempi della pandemia nella dottrina più di recente, v., fra gli altri, A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni* 3, 2021, p. 523 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2021, p. 667 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, p. 283 ss.

⁷⁵ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., p. 55.

su “piccola” scala, richiedendo processi di adeguamento anche di tipo *bottum-up*. Se, cioè, nell’adattamento occorre coinvolgere gli stessi individui, gli *stakeholders* e le comunità, a maggior ragione quei processi dovrebbero essere indirizzati e guidati (anche) dagli enti di governo più prossimi ai cittadini: vi è, in questo, uno stretto rapporto tra rappresentatività delle istituzioni e cambiamento nei comportamenti privati che non può trascurare il livello della democrazia locale e della c.d. giustizia spaziale⁷⁶.

Se si vuole, allora, l’emergenza ambientale e climatica può anche essere intesa come un banco di prova proprio per ripensare il nostro sistema amministrativo: il decentramento, il federalismo, i poteri di indirizzo e programmazione di Stato e Regioni, i meccanismi di coordinamento e cooperazione, lo stesso ruolo degli enti di area vasta, in vista anzitutto di una riorganizzazione dei poteri repubblicani posti a presidio dell’integrità ecologica del nostro Paese.

Pertanto, il riferimento all’interesse delle future generazioni esplicitato ora nell’art. 9 Cost. potrebbe anche «generare un flusso argomentativo-costruttivo opposto, nel senso che gli studi sull’ambiente potrebbero “restituire” ad altri settori quanto [...] elaborato e valorizzato e, cioè, un collaudato e raffinato corredo concettuale e teorico in grado di dare evidenza e rilevanza alle [stesse] responsabilità intergenerazionali» dei poteri pubblici⁷⁷.

In questa prospettiva, come si è avuto modo di evidenziare in altra sede⁷⁸, particolarmente utile e interessante potrebbe essere allora rivolgersi anche alla cassetta degli attrezzi predisposta dalle stesse teorie sulla complessità.

Come, infatti, è stato osservato in dottrina, «motore del cambiamento, ed elemento ineludibile per la sua corretta interpretazione, [è proprio]

⁷⁶ In tema, cfr. V. DUSSART, F. LERIQUE (sous la dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Mare&Martin, Le Kremlin-Bicêtre, 2023.

⁷⁷ F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 1, 2022, p. 25.

⁷⁸ M. DE DONNO, *Imperfect Polycentrism and ‘Loyal’ Coordination: from Complication to the Organisation of Complexity*, in M. DE DONNO, F. DI LASCIO (eds.), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli, ESI, 2023, p. 101 ss., cui si rinvia anche per maggiori riferimenti dottrinali.

il dato della complessità, fattore determinante anche dello stesso processo di redistribuzione del potere all'interno dello Stato e delle stesse amministrazioni, che ha comportato la progressiva erosione (e in alcuni casi la decisiva metamorfosi) delle formule tradizionali della stessa organizzazione pubblica»⁷⁹.

In estrema sintesi, allora, secondo tali teorie, un sistema complesso è un “insieme” (o “complesso”) di molteplici processi, fattori, criteri, valori, interessi ed elementi, i quali, interagendo tra loro, ricercano l'integrazione e puntano a costituire un'entità unica, organizzata, dinamica e adattiva, in modo da consentire la composizione e il funzionamento unitario del sistema medesimo. Elementi fondanti di ogni sistema complesso sono l'interconnessione e l'interdipendenza, o, detto in altri termini, le relazioni (o interazioni) dinamiche (persino non lineari) tra tutte le parti che lo compongono, le quali, solo se ben organizzate e congegnate nella loro architettura, contribuiscono a garantire l'equilibrio e l'ordine al suo interno.

Per assicurare questi ultimi ed evitare il caos nel quale il sistema altrimenti si dissolverebbe dinanzi alla coesistenza di tante e diverse parti e interessi anche in posizione di conflitto fra loro, occorre dotarlo di due tipologie di regole: le regole di organizzazione e le regole di relazione. Esse avrebbero ad oggetto, da una parte, e per l'appunto, l'organizzazione e il contesto organizzativo del complesso, e, dall'altra, le relazioni tra le parti e la coesistenza e convivenza dei loro interessi. Si tratterebbe, in entrambi i casi, di regole di comportamento, indirizzate precisamente all'organizzazione del sistema, articolato nelle sue strutture e nelle corrispondenti funzioni, ai suoi singoli componenti nelle reciproche relazioni e, infine, agli stessi rapporti tra l'insieme e le singole parti.

Così, a livello terminologico, è interessante notare che, in difetto di organizzazione, il contrasto tra interessi conduce alla complicazione (o complicatezza), il loro coordinamento rinvia invece ad una nozione di complessità. E il coordinamento rappresenterebbe esattamente la risultante di un processo di complessificazione, nel quale la componente

⁷⁹ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, cit., p. 556.

aporetica del disordine trova compensazione nella funzione ordinatrice di un principio unitario⁸⁰.

Come si nota, il principio ispiratore dei sistemi complessi è esattamente un principio di unità, che punta alla coesione e all'unitarietà tra le parti, componenti del complesso; e ad esse si può giungere esattamente solo tramite il coordinamento e l'intermediazione di un principio di solidarietà, che deve operare nelle relazioni tra le parti ma, soprattutto, deve influenzarne l'organizzazione. Unità, coordinamento e solidarietà costituirebbero esattamente le tre categorie che consentono alla complessità di mantenersi su uno stato equilibrato.

Non sfuggirà al lettore quanto queste stesse categorie ritrovino una particolare essenza e una significativa concretizzazione proprio in alcuni principi – il principio di unità, il principio di leale collaborazione tra (tutti) i livelli di governo, il principio di sussidiarietà, accolto nella sua dimensione solidale tra enti sussidiati e sussidiari, lo stesso principio di solidarietà e di perequazione finanziaria –, che segnano già a livello costituzionale l'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni italiane. D'altronde, all'interno del sistema policentrico "paritario" delineato già con la riforma costituzionale del 2001, e ben sintetizzabile con il rinvio all'espressione della Repubblica – una e indivisibile – delle autonomie, era, fra l'altro, proprio alla valorizzazione delle autonomie locali, poste in posizione di pari dignità rispetto a Stato e Regioni, e dunque agli strumenti del coordinamento e della leale collaborazione tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica che si consegnava l'obiettivo della realizzazione degli "interessi nazionali", frutto non più di una definizione unilaterale da parte del centro ma espressione di una visione plurale e possibilmente congiunta, integrata e unitaria di tutte le componenti (le parti) del Paese, a cominciare esattamente da quelle più prossime ai territori e maggiormente in grado di intercettare i bisogni e gli interessi dei cittadini⁸¹.

Tornando allora alla riforma costituzionale del 2022, a maggior ragione si potrebbe riconoscere che il portato fondamentale della revisione è

⁸⁰ A. FALZEA, *Complessità giuridica*, cit., *passim*.

⁸¹ In tema si veda, da ultimo, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

l'espressione di un "nuovo" interesse nazionale all'integrità ecologica. Cristallizzato ora negli articoli 9, 32 e 41 Cost., esso richiederebbe, secondo precisamente una visione coordinata e integrata, il prioritario sforzo da parte di tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

Peraltro, com'è stato condivisibilmente riconosciuto, proprio questo interesse – e i tempi odierni tenderebbero ormai a confermarlo – è *condicio sine qua non* per la stessa preservazione dei tre elementi costitutivi dello Stato: territorio e, di qui, popolo e sovranità⁸². L'urgenza di apprestare idonee soluzioni per l'adattamento e la resilienza ai cambiamenti ambientali e climatici è dunque evidente.

Se così è, anche per questo motivo è necessario prefigurare un sistema di contrasto agli effetti prodotti dalla crisi ambientale, climatica ed energetica già a livello territoriale. Un sistema non più fondato su un assetto di competenze concorrenti e in competizione tra loro, ma ispirato ad un modello di organizzazione complessa e quindi unitaria, coordinata e solidale tra tutti i poteri repubblicani di difesa esattamente dell'integrità ecologica del Paese.

Si tenga presente, da ultimo, che i sistemi complessi sono sistemi di per se stessi "resilienti" e "adattivi" «per il fatto di non essere organismi statici, ma, al contrario, dinamici e capaci di avvertire ciò che accade nell'ambiente che li circonda, e di adattarsi alle sue trasformazioni, nonché di modificare le proprie strutture nel tempo»⁸³.

In questo senso, perciò, alle amministrazioni (tutte) deve richiedersi anche un cambiamento culturale del loro stesso modo di essere e di agire, più adattivo e fondato sulla programmazione, sulla conoscenza piena e corretta dei dati scientifici, sulla verifica periodica delle decisioni e dei risultati conseguiti, sulla stessa revisionabilità delle scelte, e, non per ultimo, sulla partecipazione ampia dei portatori d'interesse⁸⁴.

⁸² M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., spec. pp. 58-66.

⁸³ R. SCARCIGLIA, *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell'età dell'asimmetria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Numero Speciale, 2019, p. 710.

⁸⁴ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in 'negativo'*, cit., p. 25. Per alcune considerazioni sul contesto teorico di riferimento, v. altresì L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, cit., spec. p. 569 ss.; nonché F. DI LASCIO, *Public Administration as a Complex Adaptive System between Crisis And Conflict*, F. GIGLIONI,

Sono però, questi, aspetti che richiedono una combinazione con gli apporti provenienti da discipline ulteriori, e in particolare con le scienze dell'organizzazione⁸⁵, già da tempo orientate a introdurre soluzioni nuove, fondate sul superamento di un modello organizzativo verticale o funzionale (per silos) in favore di una modalità di approccio per processi, di tipo orizzontale o inter-funzionale, e dunque orientata esattamente alla flessibilità, all'interconnessione e all'inter-operabilità. Criteri, questi, che – com'è stato dimostrato – possono integrare perfettamente le stesse capacità adattive dei procedimenti delle amministrazioni⁸⁶, e che, quanto alla loro organizzazione, potrebbero già trovare precisi riferimenti normativi⁸⁷.

4. Osservazioni conclusive. Per un'integrazione delle tutele ripartendo dal governo del territorio

Se l'impatto della riforma costituzionale e gli esiti delle transizioni in corso non sono ancora del tutto decifrabili, è possibile però quantomeno individuare almeno la direzione verso cui devono tendere tutti gli enti costitutivi della Repubblica, per raggiungere il *target* della neutralità climatica nel 2050, secondo gli obiettivi fissati dalla Strategia a lungo termine per la riduzione dei gas a effetto serra, e quindi per gli orizzonti del 2026 e del 2030 indicati dal PNRR e dal PNIEC.

Come, allora, si è cercato di mettere in evidenza in queste pagine, fermo il ruolo dello Stato e delle Regioni, occorrerebbe anzitutto aumentare la stessa capacità di adattamento e resilienza dei territori e dei Comuni,

Complexity and Participation: an Inextricable Knot, M. FALCONE, *Public Knowledge, Information Function and the Administration of Complexity*, tutti in M. DE DONNO, F. DI LASCIO (eds.), *Public Authorities and Complexity*, cit.

⁸⁵ In tema, di recente, anche per più ampi riferimenti v. A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2022, spec. p. 63 ss.

⁸⁶ Cfr. B. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattive tra settori e sistemi*, Milano, ETS, 2018 e con specifico riferimento al procedimento di pianificazione urbanistica di livello comunale, cfr. E. BOSCOLO, *Le leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in *Verso le leggi Regionali di IV generazione*, cit., spec. pp. 51-53.

⁸⁷ Si pensi, oltre alle norme costituzionali, anche all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che nello stabilire le «linee fondamentali» dell'organizzazione amministrativa, richiama, secondo – se si vuole – una logica di tipo adattivo, i criteri di «funzionalità» rispetto ai compiti (comma 1, lett. a), di «flessibilità» (comma 1, lett. b), di comunicazione interna ed esterna e, per l'appunto, di «interconnessione» tra gli uffici (comma 1, lett. c).

non solo irrobustendo le misure straordinarie ed emergenziali di protezione civile, sanitaria, idrica, sismica e di gestione dei rischi dinanzi alle catastrofi, ma soprattutto garantendo (e richiedendo) efficienza nello svolgimento delle funzioni di controllo e sanzionatorie poste a presidio dell'ordinato assetto dei territori e, quindi, più in generale rafforzando le funzioni urbanistiche principali di questi enti.

Come del resto è stato attentamente osservato, la tutela dell'integrità ecologica e della salute degli ecosistemi richiede due tipologie di intervento tra loro complementari: di "ripristino", secondo azioni tese a «invertire il processo di perdita della biodiversità» ma anche e, prima ancora, di "protezione", tramite soluzioni e strumenti volti esattamente «a contrastare le principali cause di impoverimento della biodiversità, come i cambiamenti dell'uso del suolo e del mare, e lo sfruttamento eccessivo delle risorse»⁸⁸. Ed allora, è precisamente accogliendo questa prospettiva che occorrerebbe valorizzare ulteriormente – specialmente nell'ambito della secondo tipo di interventi – i poteri di pianificazione, inclusi quelli sulla mobilità, investendo sulla protezione del territorio non edificato, implementando le misure di efficientamento energetico e le stesse politiche abitative, potenziando, ancora, la dimensione intercomunale nella regolazione e localizzazione delle infrastrutture e delle aree industriali.

Ed invero, in questa nuova stagione dei c.d. piani senza espansione, è questo un moto che già contraddistingue e che sempre più sarà (e dovrà essere) assecondato dai prossimi piani urbanistici comunali, indirizzati ormai da pressoché tutte le leggi regionali di quarta generazione al perseguimento dei prioritari obiettivi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, in linea con le stesse indicazioni provenienti dal livello europeo. Così mentre le Regioni stanno ormai spingendo i piani regolatori comunali ad interiorizzare la c.d. funzione custodiale del suolo⁸⁹, inglobando più o meno esplicitamente anche al-

⁸⁸ E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione giuridica della sostenibilità*, cit., p. 185.

⁸⁹ E. BOSCOLO, *Le leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, cit., p. 24. In tema, fra gli altri, v. anche M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *questa Rivista* 3, 2017, p. 597 ss. Per una riflessione sulle sorti e sulla stessa natura del piano regolatore generale, da intendersi non più come atto complesso diseguale ma ormai come un vero e proprio «procedimento complesso», v. A. BARTOLINI, *Piano regolatore generale: cronaca di una mor-*

cune logiche propriamente afferenti alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici⁹⁰, emergerebbe progressivamente un'integrazione dello stesso interesse alla tutela dell'ambiente "in senso lato" nell'ambito delle funzioni di governo del territorio. Il che darebbe prova, una volta di più, di una generale tendenza in atto tesa al superamento del modello delle tutele parallele e di una forza proprompente del principio di integrazione, che sussume la tutela degli interessi differenziati negli stessi piani urbanistici di competenza comunale⁹¹.

Al contempo sempre a livello comunale vanno diffondendosi, o addirittura raffinandosi, nuovi strumenti che rispondono alle medesime esigenze. Si pensi, in questo senso, ai Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima (PAESC), adottati dai Comuni che hanno siglato il c.d. Patto dei sindaci per il clima⁹², ma anche ai Piani per la mobilità urbana sostenibile, che vengono attratti sempre più in una dimensione di area vasta, sotto talora il coordinamento delle Città metropolitane⁹³. L'aspetto rilevante di questi piani di natura strategica è che essi producono effetti sempre più cogenti, essendo i Comuni chiamati ad assorbire gli obiettivi e le relative

te annunciata e sulle prove di una sua reincarnazione, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2019, p. 616 ss. e F. SAITTA, *Sulla complessità diseguale del piano regolatore generale: alla ricerca di nuovi equilibri fra gli attori della pianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2020, p. 612 ss.

⁹⁰ Per una disamina, v. T. BONETTI, *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2021, p. 109 ss. Si veda, inoltre, il d.m. 444 del 12 novembre 2021, del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che ha reso obbligatoria, per l'accesso ad appositi finanziamenti e premialità, l'adozione dei PUMS per le città con più di 100.000 abitanti, per le stesse Città metropolitane e i relativi Comuni capoluogo.

⁹¹ Su questi profili, sia consentito rinviare a S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 221 ss. In giurisprudenza, sulla valorizzazione del principio di integrazione delle varie competenze e materie che hanno una ricaduta sull'uso del territorio quale soluzione atta a superare lo stesso modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali, cfr. di recente Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Si esprimono nel senso di un superamento, da parte della stessa riforma costituzionale, «del modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati [...] a favore di un modello di tutela comparativa e dialettica, perseguita in un rapporto di integrazione reciproca», S. PAPARO, F. BASSANINI, *Proposte di ulteriore semplificazione delle procedure per accelerare la transizione energetica*, cit., p. 5.

⁹² Su cui v. G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 2, 2020, p. 196 ss.

⁹³ In tema, v. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, p. 563 ss.

misure nei propri piani urbanistici. Ma si pensi, ancora, alle stesse recenti iniziative comunali collegate alle c.d. comunità energetiche.

È chiaro però che dinanzi all'assenza di adeguate capacità amministrative e di risorse, specie da parte dei Comuni minori, che al più potrebbero porre in essere azioni singole, puntuali e limitate, in questo, un ruolo rilevante dovrebbe essere svolto anzitutto dai Comuni maggiori, in relazione ai quali ci si aspetterebbe (finalmente) una differenziazione delle relative competenze. Ma, soprattutto, centrali dovrebbero essere le funzioni di coordinamento e di supporto di Province e Città metropolitane, e di qui, di nuovo, le funzioni di indirizzo e programmazione dello Stato e delle Regioni, secondo esattamente un sistema complesso che, coordinandosi, si tiene insieme in un tutto unitario.

Del resto, tanto gli enti di livello intermedio quanto, soprattutto, le Regioni e lo Stato (si pensi al ruolo delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente e dell'ISPRA) dispongono di un quadro di conoscenze e di informazioni sul grado di vulnerabilità degli stessi territori tali da consentire la formulazione di decisioni informate e, quindi, di poter promuovere strategie di intervento integrato e di adattamento (anche) da parte dei Comuni, individualmente o, meglio, su base associata.

Con riferimento perciò alle questioni legate alle stesse competenze delle Province in materia ambientale su cui da tempo si riaccendono le rivendicazioni provinciali – si pensi alle competenze in materia di controlli ambientali, difesa del suolo, pianificazione dei rischi da dissesto idrologico, protezione civile e polizia locale anche in campo ambientale⁹⁴ – occorrerebbe perciò anzitutto tener presente che dinanzi ad un quadro variegato di soluzioni organizzative adottate in questi anni dalle Regioni per rispondere alle stesse difficoltà delle Province⁹⁵, ogni futuro riassetto di queste funzioni dovrebbe svolgersi all'interno di un mirato percorso di ricognizione dell'attuale riparto di competenze, sì che possa procedersi a una verifica di tutte le inadeguatezze e criticità riscontrate

⁹⁴ Cfr., di recente, il Documento UPI, *La piattaforma programmatica delle Province*, novembre 2022, spec. pp. 32-33, nonché i diversi d.d.l. sulla riforma delle Province depositati in questi mesi in Parlamento (e, in particolare, i d.d.l. nn. 417 del 20 dicembre 2022; 490 del 24 gennaio 2023 e 556 del 17 febbraio 2023).

⁹⁵ Cfr. C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali*, cit., spec. p. 4 ss.

in questi anni a livello regionale ma anche comunale e dunque, in base a ragionevoli, non sproporzionate e finanche differenziate valutazioni giungere alla possibile nuova allocazione di ulteriori funzioni anche sul livello provinciale⁹⁶.

Del resto, le Province dispongono già di un importante strumento – il Piano territoriale di coordinamento provinciale – il cui obiettivo premiente è proprio la tutela ambientale nell'area vasta. Un aspetto, questo, particolarmente importante, se solo si tiene a mente la natura fragile di molti dei territori provinciali italiani. Sennonché proprio la storica difficoltà di questo piano di affermarsi nel governo del territorio dovrebbe probabilmente spingere proprio nella fase attuale ad una sua valorizzazione, recuperando eventualmente anche quella vocazione, prevista dalla riforma Bassanini ed invero – a quanto ci consta – mai attuata, di collettore di tutte le discipline territoriali afferenti ai piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente e delle bellezze naturali, delle acque e della difesa del suolo⁹⁷. L'intesa tra la Provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti prevista dall'art. 57 del d.lgs. n. 112/1998 invero, ancora una volta, una logica adatta e l'applicazione ampia del principio di integrazione nel governo del territorio, in vista del progressivo superamento dello stesso modello delle tutele parallele anche nella pianificazione del livello intermedio. Ma una riflessione attenta agli strumenti urbanistici che potrebbero essere impiegati nella transizione ecologica non può prescindere dalla realtà dei maggiori contesti urbani e metropolitani. Ed invero, in questo caso, non si può che registrare un certo livello di avanzamento in relazione alle soluzioni sviluppate in questi anni⁹⁸. Soluzioni che dinanzi ai rischi prodotti dalla crisi climatica stanno, in effetti, integrando sempre più

⁹⁶ Per questi aspetti sia consentito rinviare a più generali considerazioni presenti in M. DE DONNO, *La prossima Provincia*, cit.

⁹⁷ Secondo una riflessione già formulata in S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, cit., p. 238. Sul punto, v. anche M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, cit., p. 135; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione*, cit., p. 25; nonché P. CHERULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, p. 51 ss.

⁹⁸ Sulle misure in materia di rigenerazione urbana previste dal PNRR a favore delle Città metropolitane, v. L. PERGOLIZZI, *PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso*, in *questa Rivista*, 2, 2022, p. 443 ss.

gli obiettivi di tutela ambientale negli strumenti afferenti al governo del territorio.

Si pensi, in questo senso, alla prima Agenda per lo Sviluppo sostenibile approvata nel 2019 dalla Città metropolitana di Bologna, i cui obiettivi – in coerenza con l'intento dichiarato di farne non un nuovo strumento di pianificazione ma «un dispositivo di integrazione e orientamento degli strumenti vigenti e/o in corso di adozione» – sono stati ripresi, da ultimo, tanto nel Piano territoriale metropolitano del 2021 quanto nella stessa Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale del PUG del Comune di Bologna approvato sempre nel 2021, secondo del resto quanto previsto dalla nuova legge regionale urbanistica n. 24/2017⁹⁹.

Sono queste prime esperienze che, del resto, si inscrivono nell'ambito della Carta di Bologna per l'Ambiente siglata fra tutte le Città metropolitane in occasione del G7 Ambiente del 2018, e che vedono replicare la soluzione dell'Agenda metropolitana dello Sviluppo sostenibile anche in altre Città metropolitane come Genova, Milano, Torino e Venezia¹⁰⁰. Tutti segnali significativi che dimostrano, ancora una volta, il protagonismo delle città e delle stesse Regioni non solo nel settore dell'urbanistica ma anche nella progressiva definizione di un modello integrato delle tutele del territorio a presidio della stessa integrità ecologica del Paese, indispensabile per far fronte alle sfide che ci attendono. Resta ora l'ultimo sforzo per garantire coesione ed unità al sistema, almeno sotto questo profilo: una nuova legge urbanistica statale, che ormai la Repubblica attende da davvero troppo tempo¹⁰¹.

⁹⁹ Cfr. *Strategia per la qualità urbana ed ecologico e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale ambientale del Piano urbanistico generale*, Atto di coordinamento della Regione Emilia-Romagna, ai sensi degli artt. 18 e 34 della l.r. n. 24/2017. Con riferimento all'esperienza del Comune e della Città metropolitana di Bologna, v. V. ORIOLI, G. FINI, *Bologna città resiliente: esperienze in corso* e G. CAPUZZIMATI, L. FERRONI, C. MAZZANTI, *Le strategie di sviluppo sostenibile della città metropolitana di Bologna* entrambi in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2020.

¹⁰⁰ Cfr. C. ARZÀ ET AL., *Le Agende per lo Sviluppo sostenibile delle Città metropolitane di Genova, Milano, Torino e Venezia*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2020.

¹⁰¹ E con queste conclusioni si fa proprio l'appello rivolto ai nuovi Presidenti delle Commissioni Ambiente di Camera e Senato dello scorso 29 novembre 2022, firmato dai Presidenti di INU, SIU, ASSURB, CeNSU, Urban@it, Urbing e AIDU, per rimettere il governo del territorio al centro dell'agenda parlamentare. Sul punto, v. anche F. GIGLIONI, *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2022, p. 3 ss., che richiama la necessità di una riapertura dello stesso confronto pubblico su questi temi, finora del tutto assente.