

## Le Regioni e la sfida della sostenibilità

Pre-print version of the following publication: | Versione pre-print della seguente pubblicazione:

*Original Citation/Citazione:*

Bifulco, Raffaele. (2022). Le Regioni e la sfida della sostenibilità. In Roberto Toniatti (Eds.), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* (pp. 227-249). Università degli Studi di Trento. Isbn: 9788884439741.

*Availability/Disponibilità:*

This version is available at: [11385/224733](https://iris.luiss.it/11385/224733) since: 2022-12-30T12:02:14Z - Questa versione è disponibile alla pagina: [11385/224733](https://iris.luiss.it/11385/224733) dal: 2022-12-30T12:02:14Z

*Publisher/Casa editrice:*

Università degli Studi di Trento

*Published version/Pubblicato:**License/Licenza:*

Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

*Availability/Termini d'uso:*

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. For all terms of use and more information see the publisher's website. | I termini e le condizioni relativi al riutilizzo della presente versione della pubblicazione sono disciplinati dalla politica editoriale. Le opere messe a disposizione con licenze Creative Commons possono essere utilizzate conformemente ai termini e alle condizioni previste da tali licenze. Per l'insieme delle condizioni di utilizzo e per ulteriori informazioni si rinvia al sito web dell'editore.

This item was downloaded from IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). When citing, please refer to the published version. | Questo documento è stato scaricato da IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). Per la citazione, fare riferimento alla versione pubblicata sul sito dell'editore.

(Article begins on next page | Il contributo inizia nella pagina successiva)

## Le Regioni e la sfida della sostenibilità

Raffaele Bifulco<sup>1</sup>

### Articolazione dell'analisi.

Sostenibilità è un concetto che, per quanto non sia emerso nell'ambito specifico della riflessione giuridica, si è diffuso con rapidità straordinaria nel lessico giuridico contemporaneo. Non solo nel diritto internazionale ma anche nel costituzionalismo, come dimostra una recente ricerca nella quale si osserva che ben 54 costituzioni su 193 Stati appartenenti alle Nazioni Unite presentano il termine 'sostenibilità' o 'sostenibile'<sup>2</sup>.

Lo sviluppo del concetto è strettamente interrelato con il principio della responsabilità intergenerazionale, che dalla filosofia morale e politica è progressivamente migrato verso il diritto internazionale e poi nel diritto primario dell'Unione europea e poi ancora nelle giurisprudenza costituzionali<sup>3</sup>.

Queste evoluzioni concettuali testimoniano il disagio della cultura, nella specie di quella giuridica, nell'affrontare i problemi della contemporaneità, tra i quali spicca per urgenza e drammaticità la questione ambientale. Non è un caso se responsabilità intergenerazionale (o anche responsabilità verso le generazioni future) e sostenibilità (o sviluppo sostenibile) siano concetti migrati nel mondo giuridico proprio per affrontare i grandi temi legati alla tutela dell'ambiente, dal cambiamento climatico all'inquinamento transfrontaliero, dalla tutela dei mari e degli oceani a quella della biodiversità, e così via. Sostenibilità è concetto suscettibile di ulteriori sviluppi. Si pensi all'enorme problema della sovrappopolazione, che tarda ad essere affrontato nelle sedi internazionali e che necessariamente dovrà essere collegato ad una rinnovata idea di sviluppo sostenibile<sup>4</sup>.

L'Unione europea ha da tempo deciso di diventare un attore mondiale strategico nel campo dello sviluppo sostenibile. Questa scelta non è venuta meno a seguito degli effetti negativi della crisi economico-finanziaria intervenuta sul finire della prima decade di questo secolo. Neppure l'emergenza pandemica di questi mesi ha messo in discussione la decisione di fondo dell'Unione che sul finire del 2019 aveva presentato il Green Deal europeo, con l'obiettivo di guidare gli investimenti pubblici verso una ripresa economica nella consapevolezza che affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente sia "il compito che definisce la nostra generazione"<sup>5</sup>. Difatti, con notevole coraggio la Commissione Von der Leyen ha in qualche modo rilanciato: il *Next Generation European Union* (da ora NGEU) punta senza esitazione verso la sostenibilità, con l'obiettivo ambizioso di raggiungere, entro la metà del secolo, la 'neutralità climatica' dell'Unione.

Questo documento sarà al centro della presente analisi. Potrebbero indicarsi molti motivi a ragione di questa opzione. Gli stanziamenti previsti a favore degli Stati membri, gli effetti di stabilizzazione e di

---

<sup>1</sup> Ordinario di diritto costituzionale, Luiss Guido Carli, Roma.

<sup>2</sup> Groppi T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, 43 ss.

<sup>3</sup> Su questi aspetti sia permesso rinviare a Bifulco R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

<sup>4</sup> Bifulco R., *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, IV, 39 ss.

<sup>5</sup> Commissione, Com(2019) 640 final.

spinta all'elaborazione di progetti industriali e infrastrutturali sono di tale portata che il confronto con il Piano Marshall degli anni 1948-1951, in questi mesi, è stato ricorrente. Già questi rilievi potrebbero giustificare la scelta di mettere in rapporto il NGEU e le Regioni italiane.

Tuttavia due altre ragioni giustificano la scelta di queste pagine. La prima riguarda l'importante saldatura che il piano dell'UE, sintetizzato nel NGEU, compie con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile elaborati dall'Onu. Il segnale inviato dalla Commissione europea è di grande rilievo a livello sia simbolico che pratico. Nello scenario internazionale globale l'Unione è il principale attore economico sicché la sua opzione a favore degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile rappresenta un sostegno rilevante nello sviluppo della sostenibilità.

La seconda ragione è l'attenzione che la Commissione europea, nella redazione del piano, ha dedicato al tema della solidarietà e dell'eguaglianza. Per essere credibile e accettata, la sostenibilità e il modello di sviluppo che essa contiene devono essere declinati anche nella direzione dell'equità intergenerazionale. Sono due aspetti –quello della responsabilità intergenerazionale e quello della responsabilità infragenerazionale- che devono procedere insieme. Sul piano unionale il legame che la Commissione europea ha instaurato tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica appare non solo suscettibile di notevoli sviluppi per il quadro istituzionale dell'Unione ma soprattutto rappresenta una risposta a tutti coloro che nell'Unione vedono solo il momento economico, mercantile, finanziario o quanto altro, dimenticando che le risposte nazionali alla crisi mondiale, anzi alle crisi mondiali, possono passare solo attraverso un rafforzamento dell'Unione europea.

Intento della presente analisi è, dunque, provare a capire come le Regioni italiane possano inserirsi in uno scenario certamente complesso, che offre tuttavia notevoli potenzialità agli enti regionali, a condizione che questi siano disposti a modificare il modo di costruzione delle proprie politiche pubbliche. Due semplici convinzioni sostengono lo sviluppo di queste pagine. Da un lato, le Regioni devono fare ogni sforzo possibile per intercettare le indicazioni e gli orientamenti forniti dall'Unione con il NGEU, pena il loro restare ai margini dello sviluppo economico dei prossimi anni. Dall'altro lato, le Regioni possono dare un contributo notevole a carenze e incompletezze che l'ordinamento dell'Unione ancora presenta al proprio interno, con riguardo al rilevato intreccio di sostenibilità ed equità.

Dopo una breve premessa sulle difficoltà di implementare il concetto di sviluppo sostenibile, anche a causa della sua estrema apertura (I), saranno brevemente prese in considerazione le principali evoluzioni intervenute a livello di Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di sviluppo sostenibile (II). Il paragrafo seguente sarà dedicato ad una descrizione dei profili più rilevanti, presenti nel NGEU e nel Green Deal, in termini di sostenibilità (III). Infine nell'ultimo paragrafo è l'implementazione regionale di questi profili a costituire il centro dell'analisi, insieme all'altro versante riguardante l'equità ambientale (IV).

## **I. Dallo sviluppo sostenibile alla sostenibilità.**

Come è chiaro da quanto detto nel precedente paragrafo, il concetto di sostenibilità è inteso, in questa sede, come applicazione alle istituzioni territoriali del concetto di sviluppo sostenibile. È senz'altro possibile estendere l'accezione di sostenibilità oltre e al di là del concetto di sviluppo

sostenibile, ad esempio predicandola anche in relazione al bilancio dello Stato. E tuttavia, anche per evidenti esigenze di spazio e di maggiore attinenza della versione ambientale di sostenibilità con l'attività delle Regioni, l'attenzione sarà focalizzata sulla sostenibilità come sostenibilità ambientale.

La nozione di sviluppo sostenibile assurge a nozione-chiave, quasi una parola d'ordine, delle politiche pubbliche a partire dalla pubblicazione del noto Brundtland Report<sup>6</sup>. Alla grande fortuna del termine non ha certo corrisposto un miglioramento della situazione globale in termini di raggiungimento di maggiori standard di tutela ambientale<sup>7</sup>.

Il concetto di sviluppo sostenibile include l'integrazione di obiettivi ambientali, economici e sociali. Sulla combinazione di questi obiettivi, sul modo in cui essi si rapportano reciprocamente, si osservano posizioni differenti, oscillandosi da tesi che ne danno un'accezione meramente procedurale, in cui spesso a retrocedere è proprio l'interesse ambientale, a tesi che tendono a bilanciare in maniera uguale i tre obiettivi (è questa la posizione riscontrabile nei documenti dell'ONU, giustificata anche dalla necessità di contemperare esigenze molto diversificate facenti capo a Stati o gruppi di Stati in posizione spesso confliggente)<sup>8</sup>. Nel concetto di sviluppo sostenibile si è così annidata una strutturale intrinseca debolezza legata all'assenza di una priorità. La priorità invece esiste ed è la conservazione di quelle funzioni ecologiche indispensabili per uno sviluppo prolungato ed equo delle società umane. Ad assicurare tali funzioni provvedono gli ecosistemi naturali<sup>9</sup>.

Va aggiunto che la scienza è oggi in grado di indicarci quali sono i limiti da non superare, se si vogliono preservare le funzioni ecologiche assicurate dai vari ecosistemi. Ed è qui, in questo stretto legame con la scienza, che il diritto svolge una nuova funzione di garanzia delle "naturali condizioni di vita di base" (per usare la locuzione presente nell'art.20a della Costituzione tedesca). La storia degli ultimi decenni del diritto internazionale mostra come sia faticoso introiettare all'interno di atti giuridici vincolanti per la Comunità internazionale questi limiti. Ma ovviamente il livello internazionale è solo il primo passo di un processo implementativo che fa ancora degli Stati gli effettivi motori della sostenibilità. La cornice giuridica statale è altrettanto indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Il dibattito di questi ultimi anni sul rapporto tra Stato di diritto e tutela dell'ambiente testimonia che solo all'interno del più ampio principio dello Stato di diritto, che assicura assetti internazionali e nazionali equi, effettivi e imparziali nonché leggi ambientali chiare ed attuabili, diventano raggiungibili gli obiettivi dello sviluppo sostenibile<sup>10</sup>. Ed è chiaro il ruolo centrale che in questa catena normativa e istituzionale anche i livelli di governo regionali possono svolgere in funzione di garanzia di uno Stato di diritto ambientale.

## II. Il quadro internazionale: dai *Millennium Developments Goals* (MDG) ai *Sustainable Development Goals* (SDGs).

---

<sup>6</sup> World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987

<sup>7</sup> Per uno sguardo generale sulla situazione mondiale si può consultare con molta utilità il Global Environmental Outlook 6 in <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>.

<sup>8</sup> Cfr. ad esempio *The Future We Want*, FN Doc.216/L.1, 19 giugno 2012, parr.76, 83, 87, 100.

<sup>9</sup> Voigt C., *The Principle of Sustainable Development. Integration and Ecological Integrity*, in Id. (a cura di), *Rule of law for nature: new dimensions and Ideas in Environmental law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 151-2.

<sup>10</sup> Cfr. l'equilibrata analisi di Sands P, *Climate change and the rule of law: adjudicating the future in international law*, in <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html>, 1 ss.

Con la Dichiarazione del Millennio le Nazioni Unite, nel settembre del 2001, ritennero che «per le relazioni internazionali nel ventunesimo secolo vadano considerati essenziali determinati valori fondamentali». Tali valori, nel numero di otto, furono indicati come Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs). Gli otto MDGs avevano l'ambizione, per un verso, di sradicare la povertà e la fame e, per l'altro, di promuovere l'eguaglianza di genere e di ridurre la mortalità infantile nel periodo 2000-2015. Tra questi vi era anche l'obiettivo della sostenibilità ambientale. Come è noto, quegli obiettivi erano però pensati per i Paesi in via di sviluppo.

Quindici anni dopo, a quegli obiettivi sono succeduti i diciassette Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, contenuti nell'Agenda 2030 dell'ONU, sottoscritta nel settembre 2015 da tutti i 193 membri dell'Organizzazione. Essa contiene 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) e 169 sotto-obiettivi. Il documento è di notevole rilievo poiché sviluppa tutti e tre i pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire economico, ecologico e sociale. Tra l'altro, il documento inserisce anche la lotta alla povertà. L'Agenda chiede agli Stati di raggiungere gli obiettivi entro il 2030, coinvolgendo in questo sforzo sia gli attori istituzionali che quelli non governativi.

L'ambizione dei SDGs è molto maggiore sia perché gli obiettivi sono a più ampio spettro sia perché i destinatari sono sia i paesi in via di sviluppo che quelli sviluppati. Il legame tra i 17 obiettivi e lo sviluppo sostenibile è dichiarato fin dal nome prescelto per individuarli. Si può così dire che, simmetricamente agli obiettivi insiti nel principio dello sviluppo sostenibile, anche i 17 SDGs aspirano a conciliare la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e lo sviluppo economico sia nell'ambito dei paesi OCSE che per quelli non presenti in tale cornice internazionale.

È stato proprio l'OCSE a mettere in rilievo l'importanza dei livelli di governo substatali per il conseguimento degli obiettivi, ritenendo che almeno 100 tra 169 target in cui si concretizzano i 17 obiettivi non potranno essere raggiunti senza un coinvolgimento e un coordinamento dei livelli di governo regionali e comunali<sup>11</sup>. Ed in effetti è quasi naturale constatare che la gran parte delle funzioni essenziali per lo sviluppo sostenibile sono gestite dai livelli di governo substatali.

Seguendo la traccia sviluppata nel rapporto OCSE appena citato si prenda ad esempio il caso del cambiamento climatico, forse la sfida ambientale più pressante oggi. In questo ambito è giocoforza constatare il ruolo determinante che hanno le città e più ampiamente i livelli regionali di governo. È un fatto notorio che nelle città convergono all'incirca i due terzi della domanda globale di energia sicché è da questi grandi agglomerati che proviene la gran parte delle emissioni di gas all'origine dell'effetto serra. Nella stessa direzione si orienta il discorso se prendessimo in considerazione le città nella produzione di rifiuti. E tuttavia è dalle città e dai livelli regionali che partono anche le principali iniziative per frenare gli effetti del cambiamento climatico<sup>12</sup>. Uno studio ulteriore dell'OCSE ha inoltre accertato che in Europa il 70% delle città più estese sono collocate in aree poste solo 10 metri al di sopra del livello del mare risultando così molto esposte ai rischi di alluvione<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> OECD, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, 2020 <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.

<sup>12</sup> Cfr. il rapporto ASviS, *L'evoluzione delle Regioni italiane rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Evoluzione\\_regionale\\_SDGs.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Evoluzione_regionale_SDGs.pdf).

<sup>13</sup> OECD, *Cities and Climate Change*, OECD Publishing, Paris, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.

Sempre a proposito del ruolo dei livelli territoriali di governo nel perseguimento dei SDGs, va osservato che l'elencazione dei 17 obiettivi contenuta nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile non crea una priorità tra gli stessi, non assegna una priorità agli obiettivi più strettamente ambientali rispetto a quelli economici o sociali, nella convinzione che solo un approccio olistico possa effettivamente permettere di costruire modelli di sviluppo sostenibili calati nelle diverse realtà territoriali. Nella prospettiva delle Nazioni Unite, come si è sopra osservato, è l'interrelazione tra i diversi obiettivi che consente un adeguato bilanciamento tra gli stessi.

E difatti una delle utilità dei SDGs è il loro concorso incrociato e complementare al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ciò vuol dire che, allorché città e Regioni decidono di perseguire obiettivi legati a obiettivi sociali o economici in senso ampio, non possono non tener in conto anche gli obiettivi di natura ambientale. Si pensi all'adozione di *carbon tax* o a tasse di ingresso per evitare congestioni del traffico: esse possono certo essere molto utili nelle politiche riguardanti il cambiamento climatico ma, allo stesso tempo, possono avere effetti negativi sugli obiettivi di inclusione sociale. Diventa così evidente l'opportunità di considerare e conciliare più obiettivi. L'approccio olistico dell'Agenda può risultare molto utile per la formulazione delle politiche regionali.

### III. Il momento dell'Europa

#### III.1. Gli obiettivi del Next Generation EU

Con la comunicazione della Commissione dal significativo titolo 'Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione'<sup>14</sup>, l'organo esecutivo dell'UE ha lanciato il nuovo strumento per la ripresa, denominato **Next Generation European Union** (NGEU), con il quale vengono stanziati 1.850 miliardi di euro per la ripresa economica.

La principale novità del NGEU è probabilmente da rinvenire nell'abilitazione conferita alla Commissione europea di entrare nel mercato dei capitali e di accendere prestiti in capo all'UE. Il denaro che la Commissione potrà raccogliere verrà utilizzato, nell'arco temporale del bilancio pluriennale 2021-2027 per la realizzazione di quattro principali obiettivi: un Patto Verde per la strategia della crescita (il Green Deal); un mercato digitale; il rafforzamento del pilastro europeo dei diritti sociali; la costruzione di un'Unione più resiliente<sup>15</sup>.

Nel documento la strategia di crescita è affidata in primo luogo al **Green Deal**, il cui obiettivo di fondo è guidare gli investimenti pubblici a favore della ripresa attraverso lo stanziamento di 750 miliardi di euro in maniera tale da rispettare l'impegno di non nuocere all'ambiente. Vale la pena sottolineare che il Green Deal europeo è stato presentato dalla Commissione già a fine del 2019<sup>16</sup>; il fatto che la Commissione lo abbia pienamente rilanciato con la comunicazione NGEU appare un dato significativo, che conferma il rilievo centrale della tutela dell'ambiente come oggetto centrale delle politiche europee.

Le stime della Commissione, nel documento del 27 maggio 2020, fanno del Green Deal un motore per la creazione di occupazione, capace di coniugare un aumento dell'1% del PIL con il conseguimento

---

<sup>14</sup> Commissione, Com(2020) 456 final (27 maggio 2020).

<sup>15</sup> Messori M., *Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità*, in <https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>.

<sup>16</sup> Commissione, Com(2019) 640 final.

degli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia. La Commissione intende intervenire in settori centrali dell'economia, quali: le ristrutturazioni del parco immobiliare esistente, le tecnologie pulite e le catene del valore collegate, i trasporti, la tutela della biodiversità, la politica agricola.

Strettamente collegata a quella che la Commissione chiama la transizione verde vi è poi la transizione digitale, nella convinzione che la crisi pandemica abbia dimostrato la rilevanza della digitalizzazione e la sua permanenza anche dopo la crisi. A questi due obiettivi la Commissione affianca il pilastro europeo dei diritti sociali, nella convinzione che solo la solidarietà tra persone, generazioni, regioni e paesi possa assicurare una ripresa equa e inclusiva.

### **III.2. Il Green Deal europeo**

“Il compito che definisce la nostra generazione”, così la Commissione si esprime nel Green Deal a proposito del dovere di affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente. In effetti, è oramai da tempo che la scienza ha richiamato l'attenzione sugli effetti del deterioramento dei fattori ambientali. Si pensi all'attività svolta, fin dal 1988, dall'IPCC (Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico), che ha sottolineato con insistenza l'allarme per gli effetti del riscaldamento terrestre derivante dal consumo eccessivo di energia inquinante<sup>17</sup>.

Allo stesso tempo è tristemente noto come l'individuazione di un tetto massimo di innalzamento della temperatura media della terra entro la fine del secolo corrente sia diventata una questione eminentemente politica e non certo prettamente scientifica: la controversia si concentra, in particolare, sul se tenere questo tasso massimo entro 1,5 gradi centigradi ovvero consentire di raggiungere i 2,0 gradi centigradi.

L'obiettivo della Commissione è ambizioso in quanto con la strategia del Green Deal si mira a “trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse” (p.2).

Di seguito le componenti principali della strategia sottesa al Green Deal, di stretto interesse per le Regioni italiane.

Innanzitutto il Green Deal è ritenuto dalla Commissione parte integrante della strategia messa in atto dalla Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Ogni azione dell'Unione deve essere coerente con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e con il principio di ‘non arrecare un danno significativo’. In particolare l'intento dichiarato dalla Commissione è quello di integrare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite<sup>18</sup>.

Un altro elemento essenziale del Green Deal è, come già accennato, la neutralità climatica, che deve essere raggiunta favorendo la costruzione di infrastrutture intelligenti (reti intelligenti, energie rinnovabili, punti di ricarica per i veicoli elettrici). Inoltre gli Stati membri devono concentrarsi nello sforzo di operare una generale ristrutturazione degli edifici pubblici e privati, così realizzando un

---

<sup>17</sup> IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland; IPCC, *Global warming of 1.5° C. Special Report*, oct. 2018.

<sup>18</sup> Commissione, Com(2019) 640 final, p.3.

risparmio energetico e una spinta del settore edilizio e delle costruzioni favorendo le piccole e medie imprese locali.

L'economia circolare –un modello economico alla cui realizzazione l'UE lavora da diversi anni e che riguarda strettamente anche le Regioni italiane- è un altro obiettivo del Green Deal. La produzione industriale europea deve mirare, nelle intenzioni della Commissione, ad eliminare la dipendenza dall'estero mirando alla creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro nella lavorazione dei materiali riciclati. A tale ruolo sono chiamati tutti i settori produttivi, ma in particolare quelli attivi nel tessile, nelle costruzioni, nell'elettronica e nella plastica.

Anche la strategia europea nella sfera della bioeconomia, diretta alla produzione di risorse biologiche rinnovabili, rientra nel Green Deal. La recente Strategia per la Biodiversità per il 2030, diretta a favorire gli ecosistemi naturali, include ora anche una nuova strategia forestale.

Lo slogan 'dal produttore al consumatore' (from farm to fork) sintetizza lo sforzo della Commissione diretto ad aiutare gli agricoltori affinché essi forniscano ai cittadini europei alimenti sostenibili e sicuri. La Commissione propone anche di rinforzare il rilancio del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale come uno dei perni centrali per la transizione ecologica. Per raggiungere tale obiettivo la futura Politica agraria comune (PAC) dovrà ispirarsi ai principi del Green Deal.

Infine un elemento qualificante del Green Deal, che chiama direttamente in gioco le Regioni, riguarda il Fondo per la transizione giusta, che darà sovvenzioni alle Regioni per aiutare i lavoratori a sviluppare capacità e competenze per il mercato del lavoro del futuro nonché per aiutare le piccole e medie imprese e quelle emergenti per creare nuove opportunità di lavoro.

### **III.3. Digitalizzazione (e sostenibilità)**

Già durante la presidenza Juncker la Commissione è stata molto attiva nella produzione di comunicazioni intese a fare della trasformazione digitale un obiettivo prioritario dell'UE. Nel NGEU Green Deal e digitalizzazione procedono parallelamente, con una chiara funzionalizzazione della digitalizzazione nei confronti della transizione verde, nella consapevolezza che l'intelligenza artificiale, l'uso dei Big Data e dell'informazione in tempo reale hanno un impatto rilevante sulla produzione di beni e servizi. Anche il rilievo delle *smart cities* –un tema che coinvolge direttamente i livelli regionali di governo- va inserito in questa nuova temperie istituzionale<sup>19</sup>. Difatti il rilievo istituzionale delle *smart cities* è strettamente collegato alla digitalizzazione intesa come fattore chiave dello sviluppo sostenibile delle città: sempre più la digitalizzazione diventerà un elemento chiave per predire eventi climatici estremi e per migliorare i fattori ambientali all'interno dei quali si svolge l'attività economica e sociale.

In ragione della suddetta funzionalizzazione della digitalizzazione rispetto alla transizione verde appare opportuno provare a sintetizzare gli aspetti principali della digitalizzazione enfatizzati dalla Commissione. Innanzitutto, secondo la Commissione, maggiori investimenti sulle tecnologie informatiche –quali l'intelligenza artificiale, la *cybersecurity*, le reti 5G e 6G- potranno produrre effetti espansivi, favorendo anche l'autonomia strategica dell'Europa. La Commissione è intervenuta di recente anche in materia di dati con il Regolamento sui dati non personali, al cui interno il rapporto tra

---

<sup>19</sup> Per una visione generale Lauri C., *Smart City*, in *Digesto delle discipline giurpubblicistiche*, Aggiornamento VIII, 2020, 388-9.

dati e valore economico è particolarmente valorizzato<sup>20</sup> in quanto la loro utilizzazione è associata ad importanti benefici per la società e l'economia. La direttiva fa rientrare in tale categoria quelli riguardanti la sfera geo-spaziale, l'osservazione della terra e dell'ambiente, i dati meteorologici e statistici relativi alle imprese.

Del massimo rilievo per il tema della sostenibilità è la digitalizzazione orientata all'ambiente. In questo settore si aprono opportunità per il monitoraggio a distanza dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua e per l'ottimizzazione dell'uso dell'energia e dei fattori ambientali. La Commissione insiste inoltre sulla necessità di misure per migliorare l'efficienza energetica e il rendimento dell'economia circolare, valutando anche lo sforzo verso una maggiore trasparenza sull'impatto ambientale dei servizi di comunicazione, verso misure più efficaci per implementare nuove reti e per un migliore smaltimento dei dispositivi digitali nella fase finale del loro utilizzo (telefoni, ricaricatori, batterie).

Le Regioni italiane non possono sottovalutare anche il fenomeno della digitalizzazione del settore agroalimentare. In questo campo l'UE ha lanciato il progetto SmartAgriHubs. Anche nel campo della salute si pone la questione dell'accesso sicuro e dello scambio di dati sanitari, come dell'uso dei *Big Data* per la ricerca e la medicina personalizzata. La digitalizzazione interessa inoltre il settore dei trasporti giacché la mobilità multimodale automatizzata e connessa e i sistemi intelligenti di gestione del traffico svolgeranno un ruolo sempre più crescente. Infine il settore del commercio, dei servizi e dell'amministrazione sarà sempre più interessato dalla digitalizzazione.

#### **III.4. Un'Europa più giusta e resiliente**

Nella configurazione di NGEU la Commissione non trascurava il tema dell'integrazione. Non sono previsti specifici finanziamenti da parte dell'UE. Tuttavia va certamente ricordato il SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), lo strumento europeo che impiegherà 100 miliardi di euro per aiutare lavoratori e imprese. Vi sono poi i temi del supporto all'occupazione giovanile, del salario minimo e dell'eliminazione delle differenze tra donne e uomini. Anche la lotta contro l'evasione fiscale rientra tra gli obiettivi della Commissione europea al fine di innalzare le entrate fiscali degli Stati; i temi della base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società e della semplificazione fiscale sono inoltre utili alla crescita economica.

Dalla pandemia la Commissione europea intende trarre utili insegnamenti al fine di ridurre la dipendenza dell'UE dai mercati stranieri in alcuni settori fondamentali. Uno di questi, particolarmente enfatizzato dalla Commissione, riguarda la nuova strategia farmaceutica, diretta a fronteggiare i rischi emersi durante la crisi (in particolare la capacità di produrre farmaci, così garantendo autonomia strategica all'Europa). Nella stessa direzione va il piano di azione sulle materie prime critiche, orientato a rinforzare i mercati della mobilità elettrica, delle batterie, delle energie rinnovabili, dei prodotti farmaceutici, dell'industria aerospaziale, della difesa e delle applicazioni digitali. È annunciato anche un rinnovato sforzo per riformare l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Infine con la proposta 'rescEU' la Commissione mira a rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'UE (cd. 'riserva rescEU'), che comprende aerei ed elicotteri per interventi antincendio. Oltre che per migliorare la prevenzione delle catastrofi, si prevede che 'rescEU' possa essere utilizzato anche per fronteggiare le

---

<sup>20</sup> Cfr. Reg. (UE) 2018/1807, Considerando 1.

emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari.

#### **IV. La sfida della sostenibilità per le Regioni italiane in un contesto globale**

##### **IV.1. Non solo implementazione delle scelte UE ma anche integrazione e completamento**

Il quadro tracciato mostra che, in Europa, c'è un prima e un dopo pandemia: gli obiettivi delle politiche pubbliche europee si indirizzano sempre più decisamente verso la lotta al cambiamento climatico e la digitalizzazione.

Non si tratta di una vera e propria inversione di rotta, se si torna con la mente alle direttive di marcia espresse dall'Onu illustrate nel secondo paragrafo. Occorre parlare, più opportunamente, di una nuova e più decisa direzione di marcia. Di ciò devono tener conto non solo le istituzioni territoriali, centrali e regionali, ma anche i settori privati, le istituzioni universitarie al fine di elaborare progetti capaci di intercettare la direzione di marcia impressa dall'UE attraverso i fondi NGEU.

Alla luce di quanto detto nei paragrafi II e III appare chiaro in quali direzioni le Regioni italiane dovrebbero puntare per affrontare la sfida della sostenibilità: forte incentivazione dei sistemi di riciclo e di gestione dei rifiuti energie rinnovabili; efficientamento energetico di edifici, imprese e infrastrutture; attività agroalimentari sostenibili e turismo rispettoso dell'ambiente. Più complesso un coinvolgimento nel campo dell'innovazione digitale, che tuttavia dovrebbe essere seguito da vicino.

Da più parti si invocano investimenti pubblici nei settori riguardanti: le infrastrutture materiali sostenibili, le certificazioni di efficienza energetica nella costruzione degli edifici, l'educazione e la formazione diretta alla riduzione della disoccupazione provocata dal Covid19, il capitale naturale per la rigenerazione e la resilienza degli ecosistemi, innovazione e sviluppo orientati a sistemi di produzioni non inquinanti.

Ciò vuol dire che le Regioni dovrebbero darsi criteri chiari, validi fin da subito, per l'uso dei fondi che, messi a disposizione dall'UE, saranno capaci di attirare. La definizione di questi criteri è indispensabile per una efficace risposta alla crisi provocata dalla pandemia.

A tal fine risulta di grande aiuto tenere in considerazione il c.d. strumento di sostegno tecnico che la Commissione ha proposto di istituire nel maggio 2020 attraverso una proposta di regolamento <sup>21</sup>. In ogni caso appare evidente che le Regioni dovranno fornirsi di criteri particolarmente orientati a selezionare progetti conformi ai criteri di efficienza, sostenibilità e corrispondenza agli obiettivi del NGEU.

Il passaggio dal piano teorico a quello pratico non è certo facile, ma gli stimoli che provengono dall'UE obbligano i governi territoriali, centrali e regionali, a farsi carico di dare forma a nuove politiche industriali e nuove forme di finanziamento di tali politiche. Nella ricerca di tali forme nuove le Regioni non possono muoversi da sole, isolatamente, ma sono coinvolte –sia nella definizione degli obiettivi che nella concreta attività normativa- insieme allo Stato.

A tal fine le Regioni italiane devono, per un verso, affrontare e superare ostacoli istituzionali che ne rallentano l'effettiva capacità decisionale: si allude ai mai superati problemi legati al riparto delle

---

<sup>21</sup> Commissione, COM(2020) 409 final.

competenze con lo Stato e alla volontà di estendere le competenze di alcune Regioni in nome di un regionalismo asimmetrico (per non parlare del ruolo di codecisione nei procedimenti legislativi nazionali che le Regioni non hanno mai veramente cercato) (2). Dall'altro le Regioni devono legittimare se stesse anche attraverso lo sviluppo di ruoli che l'Unione europea non è ancora in grado di svolgere in termini di giustizia ed equità (3). Entrambe le questioni emergono con forza anche in relazione alle sfide della sostenibilità.

## **IV.2. I possibili ostacoli istituzionali all'implementazione delle scelte UE**

### **IV.2.1. Riparto delle competenze e differenziazione**

I problemi legati al riparto delle competenze non riguardano solo lo Stato e le Regioni italiani. Pochi altri temi sono così controversi negli Stati composti come il riparto delle competenze in materia ambientale. Dagli USA alla Germania il tema è tra i più scottanti e lontano comunque da assetti definitivi. Basti dire che negli USA la politica ambientale, almeno nei periodi in cui le varie presidenze repubblicane erano restie a qualsiasi forma di accordo internazionale sul cambiamento climatico, è stata presa in mano dai sindaci delle grandi città e dai governatori degli Stati membri<sup>22</sup>. Oppure si pensi alla Germania dove il tentativo di arrivare ad un codice dell'ambiente è fallito anche per la difficoltà di raggiungere un accordo tra Federazione e *Länder*.

Da questo angolo prospettico l'Italia si trova in una posizione di vantaggio, perché, nonostante tutte le difficoltà, non solo esiste una disciplina costituzionale della materia ma essa, ad oggi, ha trovato anche un suo assestamento. Quasi inutile notare poi che la materia ambientale si articola in così tanti settori e sottosettori che solo una analisi puntuale degli stessi può rendere il quadro veritiero dello stato dell'arte.

Indubbiamente esistono vantaggi nella regolazione centralizzata della materia ambientale, riconducibili a vari fenomeni. In primo luogo esistono materie –come la disciplina delle acque, dei fiumi transfrontalieri, del transito di rifiuti pericolosi– che toccano interessi ultraregionali<sup>23</sup>; collegata alla natura ultraregionale di molti settori ambientali vi è poi la maggiore efficacia ed effettività della disciplina centrale, capace (anche se non sempre) di superare i veti e i disaccordi tra gli enti regionali<sup>24</sup>.

In secondo luogo il livello centrale incontra maggiore facilità nell'adozione di misure più stringenti<sup>25</sup>, così superando anche fenomeni di *dumping* ambientale. Quest'ultimo è stato un problema particolarmente sentito negli Stati Uniti in cui gli Stati membri più attenti agli standard ambientali

---

<sup>22</sup> Si pensi ad esempio all'iniziativa dell'ex sindaco di New York, Michael Bloomberg, per la creazione di una coalizione (*We Are Still In Coalition*) diretta a coinvolgere un larghissimo numero di soggetti, pubblici e privati, per ridurre le emissioni dannose. Di questa coalizione forse l'esponente di maggior rilievo è stato il Governatore della California, Jerry Brown, che ha ospitato a San Francisco il *Global Climate Action Summit* in aperta polemica con le scelte compiute a livello federale. Sul punto cfr. Busby J., *Warming World: Why Climate Change Matters More Than Anything Else*, in 97 *Foreign Affairs* 49 (2018), 49 ss.

<sup>23</sup> Kimber C.J.M., *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, in *Maryland Law Review*, 54, 1995, 1659.

<sup>24</sup> Percival R.V., *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, in *Maryland Law Review*, 45, 1995, 1171; Choquette. E, Godbout J.-F., *Federalism et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, in *Observatoire des Fédérations*, in <https://cerium.umontreal.ca/recherche/unites-de-recherche/observatoire-des-federations-odf/>, 2.

<sup>25</sup> Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1659.

rischiavano di trovarsi svantaggiati dal punto di vista competitivo rispetto ad altri Stati membri meno rispettosi; ciò ha spinto la Federazione ad adottare standard minimi di tutela ambientali <sup>26</sup>.

Infine l'adozione di misure di tutela ambientali più stringenti da parte del livello centrale rende più facile, per i politici locali, accettare le condizioni poste a tutela dell'ambiente ma spesso impopolari <sup>27</sup>.

Gli svantaggi legati all'accentramento delle competenze in materia ambientale sono fondamentalmente di due tipi: da un lato, i livelli regionali possono affermare di avere una migliore conoscenza delle esigenze del territorio <sup>28</sup>; dall'altro, l'accentramento della decisione può essere intesa come una cessione di 'sovranità' o di autonomia, a seconda del livello territoriale e dell'ordinamento considerati <sup>29</sup>.

La considerazione dei vantaggi e degli svantaggi ha fatto emergere una tendenza molto diffusa all'interno degli ordinamenti composti, partendo dall'assunto che sia difficile immaginare alternative a regolazioni centralizzate se si vuole realizzare una politica di tutela ambientale effettiva <sup>30</sup>. La tendenza si riassume nel seguente assetto regolativo: il livello centrale pone lo standard, ai livelli regionali è permesso di adottare regolazioni maggiormente restrittive <sup>31</sup>. Anche questo assetto regolativo rimanda ad una collaborazione tra livelli di governo diffuso non solo nell'ordinamento costituzionale italiano, dove la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 ha sancito un assetto competenziale sostanzialmente identico a quello riassunto, ma anche in quello dell'Unione europea (art. 193 TFUE) e fatto proprio anche negli Stati Uniti d'America <sup>32</sup>.

#### **IV.2.2. L'implementazione dei SDGs e il regionalismo differenziato**

La complessità degli equilibri relativi al riparto competenziale viene ulteriormente accentuata in Italia dalle recenti richieste di attuazione di percorsi differenziali previsti dall'art.116, c.3, Cost.

Al lettore italiano non è necessario ricordare quanto il tema della differenziazione regionale abbia occupato l'agenda politica fino all'estate del 2019. La crisi di governo e l'erompere dell'emergenza pandemica hanno spinto per ora la questione sullo sfondo, ma è probabile che essa tornerà in auge nei prossimi mesi. E tuttavia è proprio la presenza dei SDGs –o meglio, lo sforzo multilivello di dare realtà a quegli obiettivi, che vede impegnata in prima battuta la Commissione e tutta l'Unione europea- che può rappresentare un elemento importante per la valutazione delle richieste regionali.

A ben guardare, gli obiettivi posti dall'ONU non possono essere correttamente raggiunti se non in presenza di azioni congiunte e coordinate da parte dei livelli statali e substatali (lasciando, per il momento, sullo sfondo il ruolo centrale dell'UE). Tuttavia il carattere fortemente interconnesso degli obiettivi rende difficile ragionare solo in termini di competenze (e quindi di maggiori competenze,

---

<sup>26</sup> Percival, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1171; Choquette, Godbout, *Federalism et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, cit., 2; Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1660.

<sup>27</sup> Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1661.

<sup>28</sup> Editor's Note, *Introduction to the Publius Virtual Issue: U.S. Federalism and Environmental Policy*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2015, 1-2; Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1661.

<sup>29</sup> Kimber, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1662.

<sup>30</sup> Vogel D, Toffel D.M., Post D., Aragon N.Z.U, *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, Working Paper, Harvard Business School, 2010, 38.

<sup>31</sup> Cfr. il caso delle regole sulle emissioni delle automobili in California: Vogel, Toffel, Post, Aragon, *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, cit., 5-11.

<sup>32</sup> Percival, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1174.

come chiedono le Regioni che vogliono attivare i processi di differenziazione). Sarebbe molto più opportuno ragionare innanzitutto di obiettivi da raggiungere, poi di come diversificare le azioni a seconda dello specifico contesto territoriale. Ciò implica un orientamento verso le funzioni da esercitare piuttosto che verso le competenze e comunque, alla base di tutto, non può non esservi un'organizzazione multilivello che abbia come scopo il conseguimento dei SDGs.

Se così, se cioè l'effettiva volontà di conseguire quegli obiettivi deve essere orientata alle funzioni e ad un'organizzazione multilivello, allora anche le richieste di regionalismo differenziato andrebbero calate nel contesto dei SDGs. Ciò implica due diversificate, se non opposte, esigenze: da un lato il conseguimento degli obiettivi, difficilmente separabili tra loro secondo rigidi schemi competenziali, non può essere raggiunto senza un forte e continuo coordinamento, la cui responsabilità non può che essere dello Stato; dall'altro, le modalità per il conseguimento di quegli obiettivi devono essere diversificate, adattate ai territori, calate nei diversi contesti territoriali.

Come si vede, i SDGs comportano, per quanto in maniera 'soft' come è proprio di alcuni strumenti del diritto internazionale, un ripensamento non tanto del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni ma certo delle modalità di azione, che non possono essere che cooperative e orientate allo specifico contesto territoriale. Le richieste di maggiore autonomia non si pongono in contrasto con il conseguimento di tali obiettivi; il loro riconoscimento deve tuttavia essere interamente calato nell'ottica dei SDGs, impedendo o bloccando quei tentativi di appropriazione di competenze che metterebbero in forse il raggiungimento degli obiettivi. Una corretta valutazione politica delle richieste di differenziazione non può non tenere conto degli impegni internazionali, per quanto non vincolanti, e di quelli unionali.

### **IV.3. Le Regioni per una maggiore equità ambientale.**

A differenza di quanto accade nel diritto ambientale statunitense, l'equità ambientale non fa parte del lessico del diritto ambientale europeo, per quanto la dottrina giuridica europea stia iniziando a considerare il tema<sup>33</sup>. Ciò può essere motivo di meraviglia se per un attimo si pensa al ruolo attivo dell'UE nello sviluppo del diritto ambientale e, più ampiamente, alla posizione dell'UE nello scenario globale sui temi relativi alla tutela dell'ambiente.

Le ragioni di questa apparente assenza di interesse da parte dell'Unione possono essere diverse. Scopo del diritto primario dell'Unione è infatti la tutela dell'ambiente nella sua dimensione oggettiva, di ecosistema all'interno del quale l'uomo vive e svolge le proprie attività. Di conseguenza – vien da pensare – non c'è una dimensione sociale del diritto unionale che possa giustificare l'inserimento di norme che siano ricollegabili alle esigenze della equità ambientale. Non pare che gli artt.191 e 193 TFUE possano capovolgere questo giudizio.

Per quanto, in casi limitati, il diritto ambientale dell'Unione posto da regolamenti e direttive (soprattutto in materia di trattamento delle acque, di inceneritori, di installazioni pericolose) preveda, a favore di alcune regioni e zone, eccezioni rispetto alla disciplina generale, purtuttavia si tratta di eccezioni rispetto al diritto europeo.

---

<sup>33</sup> Bifulco R., Scotti E., *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, L. Mezzetti, P. L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesfin, www.cesfin.it, 2016, 169 ss.

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia non si trovano riferimenti alla equità ambientale; e soprattutto non ci sono casi in cui la Corte impone l'obbligo della tutela dell'ambiente a favore di una minoranza etnica, sociale, razziale oppure di un diritto all'ambiente di una specifica minoranza.

A ben guardare, perciò, la ragione principale dell'assenza di istanze di giustizia ambientale va cercata nella sostanziale cecità che l'Unione ha patito nei confronti delle minoranze: il diritto ambientale europeo mira a disciplinare i settori e le aree ambientali da un punto di vista generale, senza tener conto della presenza di eventuali minoranze di qualsiasi genere<sup>34</sup>. Apprendiamo dunque che nel diritto europeo dell'ambiente istanze di equità ambientale non hanno trovato spazio.

Si crea così un possibile iato tra le sacrosante spinte verso la tutela dell'ambiente e l'assenza di criteri sostanziali e/o procedurali per l'adozione di scelte necessarie che possono rappresentare un danno, proprio dal punto di vista ambientale, per determinate comunità. La questione che si pone è dunque se esistano rimedi a questo scarto tra esigenze ugualmente degne di tutela.

A tal fine entrano in gioco i livelli territoriali. Senza ritenere di poter esaurire un argomento degno di altro approfondimento, si propongono due tracce di lavoro per valutare il ruolo delle Regioni nell'attività di integrazione e completamento nei confronti dell'Unione nell'ambito dell'equità ambientale.

La prima passa proprio attraverso il principio dello sviluppo sostenibile.

Alla luce di quanto detto nei due paragrafi iniziali è possibile ora fare sintetico riferimento al fatto che l'Agenda 2030 ha incluso tra i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile anche traguardi di tipo economico e sociale<sup>35</sup>. In attuazione di tale impegno il Consiglio dei ministri ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) il 2 ottobre 2017 (con delibera del CIPE del 22 dicembre 2017 e pubblicazione in GU il 15 maggio 2018). L'approvazione ha fatto seguito ad un'attività di consultazione istituzionale e pubblica.

I contenuti della SNSvS costituiscono il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo settoriale e territoriale. Entro 12 mesi dalla delibera del CIPE di aggiornamento della strategia nazionale, le Regioni hanno l'obbligo di dotarsi di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile.

La seconda traccia passa attraverso la capacità delle Regioni di elaborare strumenti che permettano ai

---

<sup>34</sup> Krämer L., *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, in Michelot A. (a cura di), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, Larcier, 2012, 138-9.

<sup>35</sup> Pare opportuno ricordarli: 1. Sradicare la povertà e 2. la fame; 9. Infrastrutture resilienti e industrializzazione inclusiva; 10. Riduzione delle disuguaglianze all'interno dei e fra i Paesi (in particolare il sotto-obiettivo 10.2. prevede di potenziare e promuovere, entro il 2030, l'inclusione sociale, economica e politica di tutti); 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili (e il sotto-obiettivo prevede espressamente 11.3: Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile; mentre il sotto-obiettivo 11.7 invita, entro il 2030, a fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili. Questo sotto-obiettivo si articola poi in: 11.a: Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale; 11.b: entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030); 16: promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. Questo obiettivo si articola in diversi sotto-obiettivi, tra cui: 16.7: Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli.

cittadini, alle persone, alle comunità di intervenire su tutte le questioni riportabili alla categoria dell'equità ambientale. Alcune Regioni hanno fatto un ottimo lavoro. Si pensi alle quattro Regioni – Toscana (ll.69/2007 e 46/2013), Emilia-Romagna (l.3/2010), Umbria (l.14/2010) e, da ultimo, Puglia (l.28/2017)- che hanno approvato leggi all'avanguardia nel campo della partecipazione. Pur nella diversità dei contenuti, le Regioni prevedono forme di democrazia partecipativa riguardanti non solo progetti di opere regionali ma anche progetti di opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, nei limiti compatibili con il rispetto dei tempi e delle procedure previsti dalle leggi statali.

Non è possibile un bilancio di queste esperienze regionali. Su questo versante le Regioni italiane sono molto avanti perché hanno dato vita alle prime formalizzazioni giuridiche delle esperienze partecipative. Molto dipende, tra l'altro, dai livelli di capitale sociale presenti sui territori che possono essere molto differenziati. Tuttavia pare di poter dire che attraverso la collaborazione con i livelli territoriali regionali l'UE può recuperare quel deficit di legittimazione e soprattutto di vicinanza ai cittadini che spesso le viene imputata.