



FABIO GIGLIONI*

IL CONTRIBUTO DELLE CITTÀ PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA**

Il nesso che sussiste tra città e transizione ecologica emerge chiaramente dall'analisi di alcuni dati: le città coprono appena il 2% della superficie terrestre ma, oltre a concentrare il numero maggiore di popolazione mondiale, producono anche il 67% del PIL mondiale, il 70% dei rifiuti, il 75% delle emissioni di gas serra e, soprattutto, consumano il 60% dell'energia prodotta totale. Anche se non è calcolato in modo esatto l'influenza delle città sulla biodiversità e sugli ecosistemi, è facilmente intuibile che la sigillatura dei suoli e l'interruzione dei percorsi di trasferimento degli animali hanno un impatto egualmente significativo nel contesto urbano.

Alla luce di questi dati, l'impronta ambientale delle città risulta molto rilevante ma, allo stesso tempo, in ragione delle risorse che hanno a disposizione, le città hanno anche potenzialità significative per produrre un effetto di riequilibrio positivo in termini ambientali.

Questa capacità delle città di essere un elemento di pericolo ma anche una risorsa è stata avvertita innanzitutto dal diritto internazionale. A partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, quando il tema dello sviluppo sostenibile è stato messo al centro delle politiche di carattere ambientale, le città sono diventate un soggetto del diritto internazionale. Merita di essere sottolineato questo aspetto perché il diritto internazionale tradizionalmente ha come soggetti di riferimento gli Stati, mentre in quell'occasione ci fu un investimento sul ruolo delle città per intraprendere alcune politiche che potessero avere un impatto sulla sostenibilità e sul cambiamento climatico. La stessa Conferenza è stata occasione per la costruzione dell'Agenda 21, una delle principali guide nelle politiche pubbliche delle città.

Da quel momento in poi il diritto internazionale ha sistematicamente ricordato il ruolo della città, anche nelle conferenze più recenti quali la Conferenza di Parigi del 2016. Quest'ultima ugualmente contiene un riferimento alle città come protagoniste delle politiche di sviluppo sostenibile. Inoltre, intorno all'Agenda 21 è stata costruita, poi, la carta

* Professore ordinario di Diritto amministrativo – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Relazione presentata al Convegno "Città, *smart cities* e *governance* in prospettiva comparata. Problemi e sfide del XXI secolo" tenutosi il 30 maggio 2024 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione della Sapienza Università di Roma.

di Aalborg che già dal 1994 fa riferimento al tema delle città nella sostenibilità. La “spinta” del diritto internazionale ha favorito anche processi ulteriori e spontanei da parte delle città, che hanno costruito reti transnazionali molte delle quali concentrate sulle politiche di carattere ambientale e di sostenibilità.

In parte ne è un esempio l’organizzazione C40, una rete che raggruppa le più grandi città del mondo che tra loro si riuniscono per determinare una serie di politiche comprese quelle di natura ambientale. Ancora più significativo è l’esempio del Patto dei Sindaci che, invece, nasce principalmente con l’obiettivo di affrontare una serie di politiche coordinate tra le città in modo transnazionale e in via orizzontale per fronteggiare i cambiamenti climatici e sviluppare le energie rinnovabili.

La creazione di queste reti transnazionali è significativa poiché implica che in qualche modo le città “entrano in rete” tra loro. Nel caso del Patto dei Sindaci sono coinvolte città, anche molto piccole, che sviluppano indirizzi politico-amministrativi diversi, non dipendendo più o dipendendo più debolmente dai propri Stati nazionali.

È interessante a questo riguardo l’osservazione di Jodie Freeman, nota studiosa di diritto della sostenibilità negli Stati Uniti d’America, che ha utilizzato la metafora dell’anatra per descrivere il suo paese durante la prima amministrazione Trump, notoriamente scettica sulle questioni ambientali¹. Come l’anatra in acqua, infatti, l’America in superficie sembra non muoversi, mentre sotto la superficie si dimena e si muove. Con questa metafora intendeva sottolineare la complessità dell’ordinamento federale americano in cui ad apparenze si contrappongono attività svolte soprattutto a livello locale che procedono in altre direzioni.

Passando al contesto europeo la valorizzazione del ruolo delle città è ugualmente presente; basti pensare alle strategie che l’Unione europea ha adottato dopo il Trattato di Lisbona, in particolare la strategia 20-20-20 e quella attuale del Green Deal che mettono al centro l’ambiente. L’Unione europea ha messo in campo dei fondi di investimento dedicati esclusivamente allo sviluppo delle città (c.d. città sostenibili), quali i fondi di innovazione urbana con cui vengono finanziati progetti di sostenibilità approvati dalle città. Inoltre, l’Unione europea ha favorito il processo di costruzione dell’Agenda urbana, dotato di poteri le autorità locali in alcune politiche di settore come la Direttiva sulla qualità dell’aria, il Regolamento di *governance* sull’Energia e clima, gli interventi in tema di produzione di energia rinnovabile, *smart grid* e comunità energetiche. Si tratta di politiche di settore in cui l’investimento è forte sui poteri locali, sulle città e sui governi di prossimità con un elemento significativo: vi è la sensazione che l’Unione europea “salti” direttamente il livello statale e, imponendo dei poteri direttamente agli enti locali, affidi a loro l’esecuzione e l’attuazione del diritto europeo.

Un’altra annotazione importante riguarda la constatazione che, mentre dal 1990 in poi l’Unione europea ha sviluppato sistemi amministrativi europei basati su meccanismi che mettono in connessione amministrazioni europee con quelle nazionali, con il *Green Deal* si

¹ La metafora fu proposta dalla studiosa nell’ambito del *US-EU Environmental Law Colloquium*, organizzato presso il Centro per gli Studi americani a Roma, il 30 maggio 2019 (cfr. <https://disp.web.uniroma1.it/it/us-eu-environmental-law-colloquium>).

è passati di nuovo a un sistema di esecuzione del diritto europeo che è fondato principalmente sul decentramento. Tutte le politiche del *Green Deal* sono fondate sull'obbligo degli Stati di adottare pianificazioni che devono rispettare alcuni standard stabiliti dalla Commissione europea, ma l'attuazione è largamente demandata agli enti e agli attori locali e ciò per due ragioni: innanzitutto, perché tutte le politiche ambientali sollecitano in modo particolare un intervento dei territori anche quando la causa dei problemi fronteggiati è globale; in secondo luogo, poiché i poteri di governo del territorio e di urbanistica sono affidati principalmente ai comuni. La gestione del territorio sta mutando: da una regolazione armonica degli interessi privati a una regolazione più complessa di interessi finalizzata a realizzare uno sviluppo urbano sostenibile. In questo contesto il confronto si realizza tra interessi privati e altri di natura pubblica in cui spicca sempre più l'ambiente, la qualità della vita, la sostenibilità, lo sviluppo sostenibile di cui le città si devono far carico.

La richiamata congerie di poteri dei comuni riguarda la pianificazione, gli incentivi e i disincentivi, i processi di governo del territorio, sia in termini di sigillatura del territorio sia in termini oggi più moderne di rinaturalizzazione, a cui si affianca la capacità di sperimentare forme politiche innovative (es. partecipazione e coinvolgimento di attori molto ampi).

Occorre, a questo punto evidenziare, che lo sviluppo delle città determina anche conflittualità con gli Stati e anche con l'Unione europea come emerge in sede giurisdizionale. Un caso noto è quello del 2018 risolto dal Tribunale dell'Unione Europea con riferimento a un ricorso promosso da tre città, Bruxelles, Madrid e Parigi, contro la Commissione per abrogare un Regolamento della stessa Commissione che, secondo le ricorrenti, impattava sui poteri di governo del traffico automobilistico². Il caso è molto interessante non tanto perché il tribunale ha considerato illegittimo il Regolamento impugnato, ma perché ha considerato ammissibile la domanda, tenuto conto che in questo caso i comuni avevano agito in giudizio senza avere una posizione giuridica diversa da tutte le altre città europee, condizione solitamente necessaria anche se non sufficiente per proporre un ricorso di legittimità di fronte la Corte di Giustizia. In altre parole, poiché il Regolamento della Commissione europea produceva effetti nei confronti di tutte le città, era ragionevolmente lecito ritenere la domanda giudiziale a rischio di inammissibilità perché carenti di una posizione differenziata i ricorrenti. Nonostante ciò, il ricorso è stato considerato ammissibile innovando significativamente la giurisprudenza europea. L'innovazione, tuttavia, non ha passato il vaglio della Corte di Giustizia che due anni dopo l'ha ribaltata³. In proposito, però, è utile sottolineare che la Corte di Giustizia ha negato l'applicazione dell'effetto utile su cui aveva fondato la propria pronuncia il Tribunale di primo grado, contestando che il Regolamento incidesse sui poteri locali di regolazione sul traffico. Poiché il Regolamento della Commissione era in esecuzione di un altro regolamento concernente la regolazione delle condizioni per la circolazione delle

² Si tratta della sentenza Tribunale dell'Unione europea, 13 dicembre 2018, T-339/16, T-352/16 e T-391/16, *Città di Parigi, Bruxelles e Madrid c. Commissione europea*.

³ Si veda Corte di Giustizia, 13 gennaio 2022, da C-177/19 a C-179/19, che accoglie l'appello promosso, oltre che dalla Commissione, da Germania e Ungheria.

automobili, la Corte di Giustizia ha ricondotto la disciplina nell'ambito della regolazione del mercato. Con questo voglio sottolineare che non ha direttamente confutato il riconoscimento della legittimazione processuale particolare delle città. È significativa la circostanza che la contestazione sollevata dall'Avvocato Generale Bobek, in cui espressamente chiedeva di riconoscere la specialità della posizione delle città quando si tratta di tutelare interessi ambientali, è stata ignorata dalla Corte perché ritenuta assorbita dal motivo principale. Questo silenzio lascia tutto sommato aperto ancora il tema.

Ugualmente interessante, inoltre, è il ricorso proposto da Carême contro Francia nell'ambito delle tre note sentenze del 2024 della CEDU con riguardo al contenzioso climatico⁴. In questa circostanza il ricorrente era il sindaco di un comune francese che aveva promosso un'azione giudiziaria contro il proprio Stato perché riteneva che il governo francese, adottando politiche non coerenti con gli obiettivi di sostenibilità, avesse esposto la città costiera rappresentata a rischi di sommersione per l'innalzamento del mare e a numerosi casi di alluvione. In questo caso, la CEDU ha chiuso ogni discorso teso a riconoscere la legittimazione in ragione del fatto che i comuni sono enti interni degli Stati non aventi legittimazione ad agire.

I casi, sia pure con esiti disomogenei, denotano una grande tensione in atto in relazione ai temi di carattere ambientale e di sostenibilità, perché espongono in modo particolare i poteri locali, chiamati a svolgere un ruolo che va molto oltre la loro funzione di mera articolazione degli ordinamenti statali. Questa tensione stenta a trovare sedi giuridiche di sbocco, ma gli ordinamenti lanciano segnali di potenziali mutamenti in essere.

Si tratta di un fenomeno di grande interesse perché in definitiva fa rivivere l'idea che le città e le autorità locali non siano solamente una "creatura dello Stato", secondo la definizione di Frug del 1980⁵, ma anche una "creatura delle comunità" e come tali, probabilmente, destinate a esercitare nuovi diritti.

⁴ Si fa riferimento, ovviamente, ai casi decisi dalla CEDU, *Verein KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera*, *Carême c. Francia*, *Duarte Agostinho e al. c. Portogallo*.

⁵ Cfr. G. Frug, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, 93, 1980, 1059 ss.