

# Le dinamiche interistituzionali nell'ordinamento spagnolo tra decentramento, accentramento e "balzi asimmetrici": il caso della tutela dell'ambiente

di Mariachiara Alberton

**Abstract:** *Inter-institutional dynamics in Spain and environmental protection: a pendulum between asymmetrical decentralization and centralization trends* – The article proposes a reconstruction in four phases of the evolving institutional dynamics between the State and the Autonomous Communities with regard to environmental protection. The specific focus adopted through the analysis of the environmental case sheds light on past and current trends emerging in the Spanish "asymmetric regionalism".

**Keywords:** Institutional relations, environmental protection, centralization, asymmetric regionalism, environmental governance.

3061

---

## 1. Introduzione

Le relazioni interistituzionali, comprese quelle che attengono la materia ambientale, mai come nel contesto spagnolo costituiscono l'esito di un processo. Ciò in quanto traggono origine da vicende storiche, ma anche in quanto il testo costituzionale, più che definire l'architettura dell'assetto statale (decentrato), ha indicato le modalità per la sua realizzazione. L'esito attuale, dunque, costituisce l'ultimo capitolo di un percorso che si è definito lungo le due linee di alterità individuate dalla Costituzione: da un lato l'alterità Stato-Comunità autonoma (dimensione verticale), dall'altro quella data dal rapporto tra le singole Comunità autonome (dimensione orizzontale).

Nei paragrafi seguenti si mette in luce, con particolare riguardo alla materia ambientale, il continuo processo di decentramento, accentramento e di differenziazione, identificando, nell'ambito dello stesso, quattro fasi fondamentali. La prima è racchiusa tra il 1978 ed il 1991 e ha condotto alla formazione delle Comunità autonome secondo un modello di differenziazione sia verticale sia orizzontale. La seconda, compresa tra i "Pactos autonómicos" del 1992 e le riforme dei primi anni 2000, è caratterizzata da una azione statale volta alla riduzione dell'asimmetria orizzontale ed al tentativo di istituzionalizzazione delle relazioni

---

• L'autrice desidera ringraziare l'*Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA), Generalitat de Catalunya*, (Barcellona, Spagna) per aver sostenuto la ricerca e la collaborazione su questi temi con i colleghi del *Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)* dell'*Universitat Rovira i Virgili* di Tarragona.

tra Stato e Comunità autonome mediante interventi legislativi che suppliscano all'assenza di modelli costituzionali. Nella terza, che segue le riforme dei primi anni 2000, si assiste ad una spinta delle Comunità verso una ulteriore differenziazione e, nel contempo, vengono introdotti o rafforzati ulteriori strumenti di cooperazione interistituzionale, diretti anche alla riduzione dei conflitti innanzi al Tribunale. La quarta, iniziata con la crisi economica del 2007 e tutt'ora in atto, si caratterizza per una tendenza accentratrice più marcata nella materia ambientale e per un inasprimento delle tensioni tra Stato e Comunità autonome con effetti potenzialmente disgreganti (come nel caso catalano), che, tuttavia, lascia anche intravedere qualche spiraglio per un nuovo “*federalismo autonómico*” nella gestione della *desescalada* dalla crisi Covid-19.

## 2. La prima fase: l'assetto istituzionale come processo attuativo delle disposizioni costituzionali

3062

Nello sviluppo dello Stato spagnolo, i principali partiti politici nazionali hanno sempre ricoperto un ruolo di primo piano. L’“*Estado autonómico*” è, infatti, il frutto di un compromesso delle forze politiche presenti nell'Assemblea costituente, portatrici ciascuna di una propria concezione del modello statale: improntato ad una forte autonomia<sup>1</sup> sulla base degli “*hechos diferenciales*”<sup>2</sup> che hanno caratterizzato l'azione delle Comunità storiche che già con la Costituzione del 1931 avevano approvato Statuti d'autonomia<sup>3</sup>, successivamente travolti dal colpo di Stato del 1936, dalla Guerra civile e dall'instaurazione del regime franchista; basato su una forma di governo di stampo federale<sup>4</sup>; improntato ad un modello unitario in cui attuare forme di decentramento sostanzialmente amministrative<sup>5</sup>.

Nell'impossibilità di un accordo sull'organizzazione territoriale dello Stato, la Costituzione spagnola del 1978 non definisce le caratteristiche dell'organizzazione statale, ma indica piuttosto un processo di differenziazione

<sup>1</sup> Il Partito Nazionalista Basco e il Patto Democratico per la Catalogna, che rappresentavano rispettivamente le forze nazionaliste basche e catalane, rivendicavano una forte autonomia per le proprie Comunità. Per una ricostruzione si rinvia a: L. Rebollo Delgado, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978*, in *Rev. de Derecho Político*, 101, 2018, 461-502.

<sup>2</sup> Sono i fattori distintivi principalmente della Comunità storiche (Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, quest'ultima per un fattore culturale più che politico), ma anche di altre Comunità, quali, per esempio, Aragona, Baleari, Canarie e Comunità Valenciana, e si riassumono nella lingua, nella storia politica, nella cultura, nelle tradizioni di autogoverno e giuridiche che determinano una contrapposizione con lo Stato castigliano. Sul punto si rinvia a: J.F. López Aguilar, *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, Madrid, 1998, 41-43.

<sup>3</sup> La Catalogna nel 1931, mentre i Paesi Baschi (il cui Statuto venne approvato dal Parlamento nazionale, ma non venne attuato a causa del colpo di Stato franchista) e la Galizia (il cui statuto era stato approvato solo attraverso referendum, senza la ratifica parlamentare a causa del colpo di Stato franchista) nel 1936. Per un approfondimento cfr.: G. Cámara Villar, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Rev. de Derecho Político*, 101, 2018, 395-430.

<sup>4</sup> Il Partito socialista (PSOE) e in parte il Partito comunista (PCE) aprivano la discussione a un modello federale.

<sup>5</sup> L'Alleanza popolare, erede del franchismo, che spingeva invece per uno Stato unitario con un decentramento di tipo amministrativo.

*bottom up*: attraverso il principio dispositivo o “*de voluntariedad*”<sup>6</sup>, la Carta costituzionale lascia ai territori la possibilità di autodeterminarsi in “*Comunidades autónomas*” (art. 2 Cost.).

La Costituzione del 1978 contempla due vie per il riconoscimento dell'autonomia<sup>7</sup>, una più lenta (art. 143 Cost.) e una più veloce, ma più complessa (art. 151 Cost.). Infine, in base alla seconda disposizione transitoria della Carta, a questa duplice via viene aggiunta un'eccezione per quei territori che avevano già ratificato uno Statuto d'Autonomia in passato attraverso un referendum<sup>8</sup>.

Allo stesso modo, disegna un “*modelo de geometría variable*”<sup>9</sup> di ripartizione delle competenze, riconoscendo alle “*Comunidades Autónomas*” la capacità di scegliere le proprie attribuzioni competenziali in base agli interessi espressi dalle stesse. In particolare, l'art. 148, c.1, Cost. demanda a tutte le Comunità costituenti l'esercizio di un livello ordinario di competenze, lasciando, invece, a un momento successivo, dopo il decorso di cinque anni e in seguito alla riforma dei loro Statuti (art. 148.2 Cost.), la possibilità di un livello ulteriore di differenziazione nell'assunzione delle funzioni (soprattutto legislative) riservate allo Stato ai sensi dell'art 149.1 Cost.

Nell'ottica asimmetrica iniziale, le competenze ex art. 149.1 Cost. sono rese accessibili alle sole Comunità storiche, Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, cui si aggiungono quelle Comunità che intendano ottenere sin da subito un grado superiore di funzioni attraverso la procedura complessa dell'art 151 Cost.: Andalusia, Comunità Valenciana, Isole Canarie e Navarra<sup>10</sup>.

La prima è l'unica a seguire effettivamente la procedura ex art 151 Cost., le altre, che pure avevano iniziato l'*iter*, ottengono una semplificazione grazie ai “*Pactos autonómicos*”<sup>11</sup> del 31 luglio 1981, nel frattempo sottoscritti dal Governo centrale, dal Partito che lo sostiene (Unión de Centro Democrático), e dai rappresentanti del Partito Socialista. Questi accordi definiscono gli obiettivi delle maggiori forze politiche e orientano la struttura dello Stato verso una generalizzazione della formula delle Comunità Autonome ed una omogeneizzazione dell'autonomia politica di cui queste avrebbero goduto. Gli accordi del 1981 includono gli “accordi politico-amministrativi”, gli “accordi economico-finanziari”, e il progetto della legge organica sull'armonizzazione del processo autonomico (LOAPA), successivamente ritenuta per buona parte

<sup>6</sup> Così: E. Fossas Espadaler, *El principio dispositivo en el Estado autónomico*, Madrid, 2007.

<sup>7</sup> Con riferimento alle vie per il riconoscimento dell'autonomia, si devono anche ricordare, in deroga all'art. 143 Cost., la 1<sup>a</sup> disposizione transitoria della Cost. e l'art. 144 Cost. che consente la formazione di Comunità autonome da parte delle *Cortes*.

<sup>8</sup> Si trattava di un chiaro riferimento, anche se implicito, ai Paesi Baschi, alla Catalogna e alla Galizia.

<sup>9</sup> F. Morata, *El estado de las Autonomías: 20 años de rodaje*, in M. Alcántara and M. A. Martínez (Eds.), *Política y Gobierno en España*, Valencia, 2001, 124.

<sup>10</sup> La Comunità forale di Navarra condivide con i Paesi Baschi lo *status* di Comunità storica, ma si costituisce separatamente da essi, seguendo un *iter* procedurale distinto.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione si cfr.: E. Aja, *El Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, II ed., 2014.

illegittima dal Tribunale costituzionale<sup>12</sup> e confluita in parte nella legge n. 12/1983 (*infra*).

In particolare, con gli “accordi politico-amministrativi” si approva la “mappa autonómica”, ovvero si stabilisce quali siano le Comunità Autonome esistenti in Spagna, si adotta il calendario per l’elaborazione e l’approvazione degli Statuti di Autonomia, si definiscono le competenze delle Comunità Autonome, gli organi rappresentativi e di governo delle stesse, e, infine, il calendario per il trasferimento di competenze da parte dello Stato.

Questa ripartizione flessibile e negoziabile del potere tra Stato e Comunità Autonome segna le relazioni verticali tra livelli di governo sin dall’origine in una logica competitiva e asimmetrica, soprattutto per quelle autonomie territoriali caratterizzate da una forte “cultura dell’autonomia”<sup>13</sup>, come per esempio la Catalogna, i Paesi Baschi, la Galizia e l’Andalusia, lasciando sullo sfondo la questione di come i diversi livelli di governo debbano interagire e cooperare (*infra*).

In questa cornice la materia ambientale si configura condivisa tra Stato e Comunità Autonome. In particolare, in base all’art. 148.1.9 Cost., le Comunità Autonome possono, in linea di principio, esercitare la competenza esclusiva nella gestione dell’ambiente<sup>14</sup>, con l’assunzione della stessa nei rispettivi Statuti d’Autonomia; mentre, in base all’art. 149.1.23 Cost., lo Stato esercita in modo esclusivo la competenza legislativa di base in materia ambientale<sup>15</sup>, mentre alle Comunità Autonome possono esercitare la competenza legislativa di dettaglio (“*desarrollo legislativo*”)<sup>16</sup> e la predisposizione di norme di tutela più elevata (“*normas adicionales*”)<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> La legge organica sull’armonizzazione del processo autonomico, duramente criticata durante il suo *iter* parlamentare dai partiti nazionalisti, viene annullata per buona parte dalla sentenza del Tribunale costituzionale n. 76/1983, la quale segna, quindi, un trionfo giuridico e politico per i partiti nazionalisti.

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia a: R. Toniatti, (Ed.), *La cultura dell’autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.

<sup>14</sup> Questo non implica però che tutte le funzioni amministrative siano esercitate dalle Comunità Autonome, in quanto sia lo Stato può assumere competenze amministrative in casi eccezionali, così come anche gli enti locali sono titolari di funzioni amministrative. Sul punto, *amplius*: S. Muñoz, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente*, in *Documentación Administrativa*, 190, 1981, 351-382.

<sup>15</sup> Sulla forma e sui contenuti della legislazione di base si confronti: J. Jiménez Campo, *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25, 1989, 39-92.

<sup>16</sup> Questa competenza è stata assunta in tempi e modi diversi dalle Comunità Autonome. (Si veda *infra*). Occorre, inoltre, precisare che il Tribunale costituzionale ha elaborato nel corso degli anni interpretazioni giurisprudenziali ondovaghe in merito alla distinzione tra la competenza legislativa di dettaglio e di norme di tutela più elevata. In un primo momento, con la sentenza n. 64/1982, il Tribunale afferma la possibilità ampia per le Comunità di stabilire sia norme di dettaglio sia norme di tutela più elevate. In un secondo momento, con la sentenza n. 149/1991, il Tribunale restringe la possibilità alle sole disposizioni di tutela più elevata, per poi riaffermare successivamente, con la sentenza n. 102/1995, anche la prima competenza in capo alle Comunità Autonome.

<sup>17</sup> Anche questa competenza è stata assunta in tempi e modi diversi dalle Comunità Autonome. (Si veda *infra*). La distinzione tra queste due competenze si ravvisa, secondo la dottrina, in uno sviluppo legislativo quantitativo (norme di dettaglio) e in uno qualitativo (norme di tutela più elevata). In tal senso: J. Agudo González, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia*

La complessità nel definire i rispettivi confini di questa prima suddivisione generale e la possibilità di rimodulare a “fisarmonica” l’estensione della ripartizione delle competenze (sia da parte dello Stato sia delle Comunità Autonome)<sup>18</sup> si comprende meglio se si considera che altre disposizioni della Costituzione del 1978 disciplinano un riparto competenziale specifico, in base agli artt. 148.1 e 149.1 Cost., per alcuni settori riconducibili al concetto di tutela ambientale<sup>19</sup>, ovvero lasciano aperta una competenza residuale per le Comunità Autonome per quei settori o materie che non sono espressamente riservate allo Stato<sup>20</sup> (art. 149.3, Cost.), oppure, ancora, introducono titoli competenziali diversi per interessi e materie intrinsecamente legate alla materia ambientale<sup>21</sup>, oppure, infine, attribuiscono allo Stato competenze trasversali che vengono ad incidere anche sulla materia ambientale<sup>22</sup>.

Inoltre, questo insieme di disposizioni costituzionali, che determinano già così un’ampia variabilità nella condivisione dei poteri statali e autonomici in ambito ambientale, deve leggersi alla luce dei diversi Statuti d’Autonomia, i quali vengono ad integrare il cosiddetto “blocco di costituzionalità”<sup>23</sup>.

Le Comunità Autonome che negoziano l’autonomia ai sensi dell’art. 143 Cost., come si è detto, dispongono di una competenza limitata, che, ai sensi dell’art.

---

*medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno*, in *Rev. de Der. Urb. Y Medio Amb.*, 172, 1999, 153.

<sup>18</sup> Il Tribunale costituzionale ha cercato, nel corso degli anni, di circoscrivere il perimetro delle rispettive funzioni. Si vedano, a questo proposito, le sentenze, tutt’altro che uniformi, nn. 64/1982, 170/1989, 149/1991, 102/1995, 196/1996, 90/2000, 101/2005, 31/2010, 161/2014, 141/2016. Più di recente, con le sentenze nn. 53/2017 e 118/2017 il Tribunale ribadisce gli elementi caratterizzanti la legislazione di base, già sistematizzati dalla sentenza n. 101/2005.

<sup>19</sup> Per esempio, nel caso dell’acqua (artt. 148.1.10 e 149.1.22 Cost.), dei boschi e delle miglitorie forestali e dei pascoli (artt. 148.1.8 e 149.1.23 Cost.).

<sup>20</sup> È il caso, per esempio, della protezione dell’atmosfera.

<sup>21</sup> Alcune materie strettamente legate al titolo “tutela dell’ambiente” sono, infatti, oggetto di titoli competenziali specifici (regime minerario ed energetico, pesca nelle acque interne e marittima, caccia e pesca fluviale, governo del territorio, urbanistica ed edilizia residenziale pubblica).

<sup>22</sup> Per esempio, quelli inclusi nell’art. 149, comma 1, punti: 1. condizioni fondamentali che garantiscono l’uguaglianza di tutti i cittadini, 3. relazioni internazionali, 13. leggi di base e coordinamento della pianificazione generale dell’attività economica. In particolare, alcuni di questi titoli statali hanno acquisito nel tempo una *vis expansiva* condizionando fortemente le competenze ambientali autonome, come dimostra L. Casado in *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Barcelona, 2018, 230 ss.

<sup>23</sup> Con questa espressione si fa riferimento al “*contenido esencial de la Constitución total del Estado*”, cioè l’insieme delle componenti fondamentali che integrano l’ordinamento giuridico composto spagnolo, cioè in sintesi la Costituzione, gli Statuti d’Autonomia e le leggi statali che incidono in diversa misura sull’attribuzione delle competenze. Sull’estensione del “Blocco costituzionale” esistono, tuttavia, diverse interpretazioni dottrinali che ne ampliano o restringono o negano l’esistenza. Sul punto si rinvia a: F. Rubio Llorente, *El bloque de constitucionalidad*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, 27, 1989, 9-38. Da notare, in particolare, la rilettura della funzione degli Statuti d’autonomia dopo la sentenza n. 31/2010, in cui il Tribunale costituzionale sembra abbandonare la visione di complementarietà degli Statuti “*pieza esencial*” rispetto alla Carta costituzionale (sent. 247/2007) e abbracciare la tesi di “*fuerte devaluación del valor normativo*” degli Statuti. Sul punto, si veda: E. Albertí Rovira, *Concepte i funció de l'Estatut d'Autonomia en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, in *RCDP*, Esp. Sent. Sobre l'Estatut, 1, 2010, 81-85.

148.1.9 Cost., riguarda le sole funzioni di gestione ambientale, potendo in una seconda fase, allo scadere dei cinque anni dalla loro costituzione, accedere anche a quelle ricomprese nell'art. 149.1.23 Cost.

Le altre Comunità che, invece, negoziano l'autonomia ai sensi dell'art. 151 Cost., dispongono fin da subito di competenze ambientali più estese, quelle legislative che non sono oggetto di riserva statale, ovvero, ex art. 149.1.23 Cost., lo sviluppo della normativa ambientale di dettaglio e di disposizioni di tutela ambientale più elevata.

Le Comunità Autonome che assumono subito entrambe le competenze in materia ambientale (artt. 148.1.9 e 149.1.23 Cost.) sono inizialmente sei: le tre Comunità storiche – Paesi Baschi, Catalogna, Galizia – cui si aggiungono l'Andalusia, la Comunità forale di Navarra e la Comunità Valenciana. In particolare, i Paesi Baschi assumono la competenza legislativa di dettaglio entro la legislazione di base statale e la competenza amministrativa sull'ambiente e sull'ecologia (art. 11.1.a St.)<sup>24</sup>; la Catalogna la legislazione di dettaglio e l'amministrazione della materia di protezione ambientale, oltre alle disposizioni di tutela più elevata (art. 10.1.6 St.)<sup>25</sup>; l'Andalusia la competenza legislativa di dettaglio e amministrativa nella materia dell'ambiente e della contaminazione biotica e abiotica (art. 15.1.7 St.)<sup>26</sup>; la Galizia le disposizioni di tutela più elevata dell'ambiente e del paesaggio (art. 27.1.30 St.)<sup>27</sup> entro i limiti dell'art. 149.1.23; la Navarra la competenza legislativa di dettaglio e la competenza amministrativa sull'ambiente e sull'ecologia (art. 57.c St.)<sup>28</sup>; infine, la Comunità Valenciana la legislazione di dettaglio e la funzione amministrativa in materia ambientale, oltre alle disposizioni di tutela più elevata (art. 32.1.6 St.)<sup>29</sup>. A queste sei Comunità si aggiungono le Isole Canarie, che assumono funzioni legislative, regolamentari ed esecutive esclusive in materia di aree naturali protette, oltre che in materia di acqua, caccia e pesca (art 30 St.)<sup>30</sup>.

Il mosaico costituzionale e statutario così composto non viene, però, dotato di un adeguato sistema di relazioni istituzionali. Mancano, infatti, nella Carta costituzionale i presupposti per una seconda camera di effettiva rappresentanza territoriale<sup>31</sup>, come pure mancano i riferimenti a raccordi verticali tra livelli di governo espressamente volti ad un esercizio congiunto delle competenze ripartite, rispetto ad un modello che favorisce dinamiche potenzialmente competitive e conflittuali.

---

<sup>24</sup> Approvato con legge organica n. 3/1979.

<sup>25</sup> Approvato con legge organica n. 4/1979.

<sup>26</sup> Approvato con legge organica n. 6/1981.

<sup>27</sup> Approvato con legge organica n. 1/1981.

<sup>28</sup> Approvato con legge organica n. 13/1982.

<sup>29</sup> Approvato con legge organica n. 5/1982, successivamente integrato con l. organica n. 12/1982.

<sup>30</sup> Approvato con legge organica n. 10/1982. La successiva l. organica 11/1982 trasferisce ulteriori competenze legislative e regolamentari, tra cui implicitamente le funzioni legislative di dettaglio e di tutela più elevata in materia ambientale.

<sup>31</sup> Sul tema si rinvia a: T. Font i Llovet-F. Merloni, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, 33, 6, 2005, 1179-1202.

L'unica previsione espressa di cooperazione si rinviene nell'art. 145.2 Cost. con riguardo alle relazioni tra Comunità Autonome<sup>32</sup>: la sua formulazione ambigua, però, non favorisce lo sviluppo dell'attività relazionale orizzontale<sup>33</sup>, che negli anni rimane piuttosto flebile, anche se l'analisi della prassi più di recente ha messo in luce ambiti più estesi di cooperazione, sebbene di contenuto prevalentemente attuativo e gestionale<sup>34</sup>.

Se, dunque, in questa prima fase di costruzione dell'organizzazione territoriale, la dimensione relazionale tra livelli di governo e tra Comunità non riceve la dovuta attenzione, tuttavia l'autonomia territoriale, espressa anche nell'assunzione delle competenze ambientali, comincia a prendere forma.

Nel contempo, si procede con l'approvazione delle leggi necessarie per il funzionamento del sistema istituzionale<sup>35</sup>, che, a ben vedere, contengono *in nuce* i primi elementi di raccordo tra centro e periferie.

Si attuano forme di coordinamento e/o cooperazione tra Stato e Comunità autonome attraverso la legge organica sul finanziamento delle Comunità Autonome (n. 8/1980, LOFCA), che prevede l'istituzione delle Commissioni miste per il trasferimento di beni e servizi dallo Stato alle Comunità e, dunque, per l'attuazione effettiva del decentramento delle attribuzioni, e la legge sul regime locale (n. 7/1985, LRBRL), che lascia, invece, la possibilità allo Stato e alle Comunità Autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, di attribuire agli enti locali (Province, Municipi e altri enti costituiti dalle Comunità) funzioni amministrative. Vengono espressamente incluse alcune attribuzioni ambientali (art. 25, c.2), come la più ampia e generica “*protección del medio ambiente*”, cui si accompagnano compiti più specifici (tra i quali: gestione dei rifiuti, fognature e trattamento delle acque residuali), che gli enti locali sono chiamati a svolgere nel quadro di quanto fissato dalle disposizioni statali ed autonome di settore.

Pertanto, sono i legislatori, statale (attraverso la legislazione *basica*) e autonomici (attraverso la legislazione di *desarrollo* e di *normas adicionales*), a definire gli ambiti di azione ambientale concreta degli enti locali, lasciando a questi ultimi un margine di autonomia per gli interessi squisitamente locali.

Queste forme di intervento sono funzionali, in un primo tempo, alla realizzazione del modello decentrato e, in un secondo momento, al suo funzionamento. Tuttavia, non costituiscono sedi per la composizione di interessi eterogenei o confliggenti, quanto forme di mero coordinamento.

---

<sup>32</sup> Sulle problematiche che l'art. 145.2 Cost. pone, si veda: A. Sánchez Navarro, *Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas*, in Ó. Alzaga Villamil, (Ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, XI, Madrid, 1999.

<sup>33</sup> Per un approfondimento dei diversi ostacoli individuati dalla dottrina con riguardo alla cooperazione orizzontale si rinvia a: I. González García, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, 2006.

<sup>34</sup> Uno studio più approfondito della prassi ha fatto emergere una situazione diversa da quella ritenuta dalla dottrina. Sul punto si rinvia a: C. Colino Cámara, *Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2, 2011.

<sup>35</sup> Si cfr. E. Aja, *Los principales periodos de desarrollo del estado autonómico*, in *Anuario Juridico de La Rioja*, 1995, 121-141 e, in particolare, pag. 129-130.

Attraverso altri interventi normativi vengono poi istituite le sedi in cui dovrebbero ricomporsi le contrapposizioni intorno a temi cruciali nelle relazioni tra Stato centrale e Comunità Autonome: con particolare riguardo alla materia ambientale, si menziona la legge sul processo autonomico<sup>36</sup> (n. 12/1983) che prevede la creazione delle Conferenze settoriali tra Ministri dello Stato e rappresentanti degli organi esecutivi delle Comunità Autonome con «*el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos*». Tra queste Conferenze sono costituite la Conferenza settoriale sull'Ambiente<sup>37</sup> e la Conferenza per gli Affari europei<sup>38</sup>, che diventano le sedi di raccordo multilaterale per le politiche ambientali ed europee.

3068

Il “barometro” di questa prima fase si misura anche considerando il significativo aumento, agli inizi degli anni Ottanta, del contenzioso tra Stato e Comunità Autonome che caratterizzerà tutta la storia istituzionale spagnola<sup>39</sup>.

Si intuiscono già in questa fase i tratti caratteristici dell'assetto istituzionale che caratterizzerà le relazioni tra Stato e Comunità Autonome nel corso del tempo: incertezza nell'attribuzione delle competenze da parte della Costituzione, l'assenza di strumenti di cooperazione previsti nella Carta e/o la fissazione di principi cooperativi (orizzontali) di difficile attuazione, il tentativo di intervento legislativo che, comunque, difficilmente ha condotto a risultati apprezzabili (più per la propensione delle parti che per le modalità di “disegno” degli “strumenti”), un livello di competizione tra Stato e Comunità Autonome che si manifesta in un contenzioso significativo (sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello quantitativo)<sup>40</sup>, il conseguente ruolo del Tribunale costituzionale nel completare

<sup>36</sup> Legge n. 12/1983 che stabilisce i criteri secondo cui si devono trasferire i servizi dall'Amministrazione statale a quella delle Comunità Autonome.

<sup>37</sup> Costituita nel 1988 e poi istituita formalmente a seguito della L. 30/1992.

<sup>38</sup> *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), poi nominata CARUE a seguito della riunione del 15 aprile 2010. La Conferenza viene costituita nel 1989 ed istituita formalmente a seguito della L. 30/1992 con l'accordo del 29 ottobre 1992, poi completato dall'accordo 14 giugno 1994 (“*Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*”), con cui si prevede la partecipazione delle Comunità Autonome alla “fase ascendente” del processo decisionale europeo. La successiva legge n. 2/1997 ne rafforza le funzioni di cooperazione e l'accordo del 9 dicembre 2004 definisce la partecipazione diretta delle Comunità Autonome in quattro formazioni del Consiglio UE, tra cui quella sull'ambiente. Si veda la pagina dedicata sul sito del Ministero della Politica territoriale e della Funzione pubblica ([www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE.html](http://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE.html)).

<sup>39</sup> Il 42% dei ricorsi e conflitti sul totale di quelli proposti in materia ambientale nel periodo 1980-2019 si è manifestato nei primi venti anni, mentre la restante parte del 58% negli ultimi anni. Dati estrapolati dai *Boletinos informativos* e le *Memorias* del Tribunale costituzionale degli anni 1981-2019.

<sup>40</sup> Da una ricognizione generale dei temi oggetto di conflitto si possono identificare i settori, compresi quelli trasversalmente intercettati dalla tutela ambientale su cui incidono titoli competenziali diversi, che maggiormente si prestano a testare le relazioni tra Stato e Comunità: aree protette e parchi naturali, biodiversità, foreste, acqua, valutazione d'impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, sovvenzioni e tributi ambientali, caccia e pesca, regime minerario, rifiuti, inquinamento acustico, qualità dell'aria ed emissioni, contaminazione del suolo, tutela dei litorali e delle coste, ordinamento e pianificazione



le relazioni tra livelli di governo (o nel ricucirle), peraltro in forme che non sono state in grado di ricomporre gli interessi e di favorire soluzioni cooperative tra i diversi livelli di governo.

### 3. La seconda fase: gli accordi del 1992 e la tendenza “uniformadora”

Un altro passo nella definizione dei rapporti tra Stato e Comunità Autonome si ha con i “*Pactos autonómicos*” del 28 febbraio 1992, firmati dal Governo, dal Partito Socialista e dal Partito Popolare, che costituiscono un altro esempio, dopo quello dei Patti del 1981, di orientamento politico-costituzionale esercitato attraverso accordi politici.

Con essi i Partiti politici firmatari intendono portare a termine la definizione concreta delle linee di sviluppo del Titolo VIII della Costituzione, in modo che si perfezioni il funzionamento integrato e stabile dello Stato autonomo nel suo insieme; e soddisfare le aspirazioni delle Comunità Autonome nell’assunzione di nuove competenze, razionalizzandone la distribuzione e garantendo il rispetto dell’identità di ciascuna Comunità Autonoma insieme al principio di non-discriminazione tra i diversi territori<sup>41</sup>.

I Patti sono successivamente attuati dalle leggi sul trasferimento (n. 9/1992) e sul regime delle Amministrazioni pubbliche (n. 30/1992). I due interventi vanno in due direzioni diverse.

La prima legge di attuazione stabilisce il trasferimento a tutte le Comunità (ovvero a quelle che avevano scelto la via ordinaria di autonomia) di maggiori competenze insieme alle necessarie risorse finanziarie e amministrative<sup>42</sup>. Le competenze legislative in materia ambientale sono estese a tutte le Comunità Autonome con questa legge: l’art. 3, punto c, trasferisce alle stesse Comunità, nell’ambito della legislazione di base statale e nei termini da questa previsti, lo sviluppo di norme di dettaglio e di disposizioni di tutela più elevata, seppure con un’espressione che si presta a non pochi dubbi e altrettante interpretazioni<sup>43</sup>, non chiariti neppure dal Tribunale costituzionale<sup>44</sup>.

Tale intervento produce un aumento della asimmetria verticale ed una riduzione di quella orizzontale. Sotto il primo profilo, infatti, con gli accordi del 1992 si riconosce il carattere asimmetrico dell’ordinamento, in ragione delle

---

territoriale, urbanistica, sviluppo economico, trasporti, centrali e scorie nucleari, energia e cambiamento climatico, frattura idraulica (*infra*).

<sup>41</sup> Si cfr. E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.

<sup>42</sup> Legge organica di trasferimento n. 9/1992.

<sup>43</sup> In particolare, l’art. 3 «*Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución*» dispone: «*Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias: [...] c) Normas adicionales de protección del medio ambiente. d) Régimen minero y energético*». La formulazione di questa norma è stata criticata perché crea confusione tra i distinti concetti di legislazione di base, di dettaglio e disposizioni di tutela più elevate. La sovrapposizione che così si determina tra i concetti di norme di dettaglio e di tutela più elevata viene trasposta anche negli Statuti riformati nel 1994.

<sup>44</sup> Si veda sul punto la sentenza n. 102/1995.

specialità geografiche, culturali, linguistiche o semplicemente statutarie, che, pertanto, richiedono una via preferenziale di cooperazione verticale tra Stato e singola Comunità<sup>45</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, si procede ad una uniformazione del processo di autonomia, permettendo a tutte le Comunità di accedere al livello superiore di competenze, così riducendo l'asimmetria orizzontale fondata sulle diversità tra le competenze attribuite alle singole Comunità Autonome.

A partire dal 1992, pertanto, si cominciano a modificare tutti gli Statuti delle Comunità interessate: Aragona, Asturie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia-Leone, Estremadura, Isole Baleari, Isole Canarie, La Rioja, Comunità di Madrid e la Regione di Murcia<sup>46</sup>.

Da un sistema asimmetrico di autonomie a due velocità, si passa, verso la fine degli anni Novanta, a una sostanziale simmetria di competenze ambientali in capo alle Comunità Autonome, sebbene descritte nei diversi Statuti con sfumature terminologiche diverse e con un margine interpretativo sulla sovrapposibilità o distinzione dei concetti di “*desarrollo*” normativo e “*normas adicionales*”<sup>47</sup>.

La tendenza “*uniformadora*” sostenuta dagli accordi del 1992 e attuata con le successive leggi organiche viene criticata dalle Comunità storiche che, con l'espressione “*Café para todos*”<sup>48</sup>, denunciano il tentativo dei partiti statali<sup>49</sup> di annullare i propri “*hechos diferenciales*”, ed equiparare, così, le Comunità storiche alle altre comunità territoriali. Pertanto, si innesca di nuovo il meccanismo di differenziazione attraverso “la corsa delle lepri che cercano di distanziare le tartarughe”<sup>50</sup>: le Comunità storiche intraprendono un nuovo percorso di negoziazione con lo Stato al fine di ridefinire i rapporti centro-periferia in

<sup>45</sup> Cfr. punto 2, paragrafo 11, degli accordi.

<sup>46</sup> Rispettivamente: leggi organiche nn. 6/1994 e 5/1996; 1/1999; 2/1994 e 11/1998; 6/1991, 7/1994 e 3/1997; 11/1994 e 4/1999; 5/1991, 8/1994, 12/1999; 9/1994, 3/1999; 4/1996; 3/1994, 2/1999; 2/1991, 10/1994 e 5/1998; 1/1991, 4/1994 e 1/1998.

<sup>47</sup> Dottrina attenta distingue i due concetti, dovendosi intendere il “*desarrollo normativo*” come: «*aquella actividad normativa autonómica que completa, integra, especifica o pormenoriza la normativa básica estatal ya dada o bien inexistente pero deducida de la normativa estatal vigente o, en su defecto, de la normativa comunitaria, siempre que no implique un estándar de protección más elevado que el derivado de aquélla*». (M. Fernández Salmerón - B. Soro Mateo, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*. Barcelona, 2001, 77-78). Invece per “*normas adicionales*” si devono intendere «*normas superiores y distintas del ejercicio de desarrollos legislativos y reglamentarios*» (R. Martín Mateo, *La configuración del Derecho ambiental por la STC 102/1995 de 26 de junio de 1995*, in *Rev. de la Asociación de Derecho Ambiental Español*, 1, 1997, 57), «*medidas más rigurosas de protección contra la contaminación, restricciones en la utilización de vehículos, medidas correctoras más severas para industrias contaminantes, mayor generosidad en las declaraciones de zonas protegidas, restricciones en el uso de los espacios naturales, limitaciones turísticas, etc.*». (S. Muñoz Machado, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente*, in *Documentación Administrativa*, 190, 1981, 376).

<sup>48</sup> L'espressione è stata coniata dall'ex *Ministro Adjunto para las Regiones* Manuel Clavero Arévalo, poi utilizzata ampiamente in ambito politico e giornalistico.

<sup>49</sup> Il PSOE al governo e il PP all'opposizione promotori degli accordi del 1992.

<sup>50</sup> J. Pradera, *La Liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías*, in *Claves de Razón Práctica*, 38, 1993, 24-33.

direzione nuovamente asimmetrica, sullo sfondo di una nuova congiuntura politica che favorisce i partiti nazionalisti<sup>51</sup>.

Si comprende, in questo senso, come il tentativo di uniformazione voluto dallo Stato (e, dunque, la riduzione dell’asimmetria orizzontale) abbia creato i presupposti per una ulteriore spinta differenziatrice che si articola lungo la direttrice delle relazioni tra Comunità Autonome.

Si tratta, come si può vedere, di dinamiche intrinsecamente competitive che, se governate, conducono ad una differenziazione funzionale al riconoscimento di prerogative intrinsecamente differenziate, nella materia ambientale soprattutto, e ad una maggiore spinta alle innovazioni legislative ed alla regolazione di attività umane (come il *fracking*, si veda *infra*) o fenomeni (come i cambiamenti climatici, si veda *infra*) che richiedono prontezza di intervento e ripensamento dei paradigmi dello sviluppo economico e del rapporto con l’ambiente. Tuttavia, se non governate, conducono ad una accentuazione dei fenomeni contrappositivi, anche in forme potenzialmente disgreganti (come nel caso catalano, si veda *infra*).

Il tentativo di ricucire le “smagliature” della trama interistituzionale è affidato, *in primis*, all’intervento legislativo diretto alla regolazione di meccanismi cooperativi: la legge n. 30/1992, in particolare, tenta di dare un nuovo impulso alle relazioni intergovernative<sup>52</sup>, sia multilaterali che bilaterali, attraverso l’ampliamento delle disposizioni sulle già menzionate Conferenze settoriali<sup>53</sup>, la previsione dei “*convenios de colaboración*” tra Governi statale e autonomici e il riconoscimento delle Commissioni bilaterali di cooperazione. Queste ultime, sebbene vengano formalmente disciplinate con legge solo successivamente<sup>54</sup> (*infra*), sono indicate in questa sede come lo strumento più efficace per lo «*intercambio de informaciones, negociaciones y acuerdos con los que dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada comunidad autónoma*»<sup>55</sup>.

Le Commissioni bilaterali, nate come forme di cooperazione ad ampio raggio, sono oggetto di più pregnanti interventi legislativi successivi, diretti, tuttavia, ad esaltarne la funzione di riduzione del contenzioso già instaurato di fronte al Tribunale costituzionale, in luogo della promozione di una funzione preventiva di ricomposizione di interessi, anche anteriore all’intervento legislativo e potenzialmente dirette alla condivisione del contenuto normativo.

Infatti, se la legge n. 4/1999 (di modifica della 30/1992) le definisce «*órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general*», la legge organica

---

<sup>51</sup> Per una ricostruzione recente delle diverse maggioranze dei partiti e delle implicazioni per il processo autonomico si veda: B. Baldi, *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2019, 299-328.

<sup>52</sup> *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJPAC) n. 30/1992.

<sup>53</sup> Art. 5 della legge n. 30/1992.

<sup>54</sup> Legge n. 4/1999 e legge organica n. 1/2000.

<sup>55</sup> Punto 2, paragrafo 11 degli accordi del 1992, intitolato “*El desarrollo del principio de cooperación*”.

1/2000<sup>56</sup>, che riforma della legge organica sul funzionamento del Tribunale costituzionale (n. 2/1979, LOTC), le dota di una importante funzione di risoluzione del contenzioso di matrice competenziale.

Ai sensi del riformato art. 33.2, le Commissioni bilaterali di cooperazione possono essere riunite allo scopo di evitare il ricorso davanti al Tribunale costituzionale, su iniziativa di uno degli organi esecutivi (statale o autonomico). L'accordo che segna l'inizio delle negoziazioni in sede di commissione bilaterale viene trasmesso al Tribunale, determinando così l'estensione del termine previsto per l'impugnazione (normalmente di tre mesi) fino a nove mesi dall'approvazione della legge o atto avente forza di legge oggetto di contenzioso. Questo termine determina anche la chiusura delle negoziazioni tra Stato e Comunità e, in caso di esito positivo, l'approvazione di un accordo con cui si risolve la vertenza.

Come si può intuire, nonostante gli accordi nel 1992 abbiano segnato un miglioramento del dialogo tra Stato e Comunità Autonome e un miglioramento della tecnica legislativa statale, il conflitto tra le parti innanzi al Tribunale anche in materia ambientale rimane elevato<sup>57</sup>, pur se affiancato dall'operato delle Commissioni bilaterali con il triplice intento di: ricomporre politicamente i conflitti competenziali; alleggerire il lavoro del Tribunale; rafforzare il raccordo tra Stato e Comunità Autonoma, riaffermando la complementarietà delle attribuzioni ripartite su livelli territoriali diversi soprattutto in quelle politiche pubbliche come l'ambiente che sono trasversali e multilivello e, pertanto, mettono maggiormente alla prova l'assetto istituzionale dell'ordinamento.

#### **4. La terza fase: la nuova stagione delle riforme statutarie e della differenziazione**

A seguito di ulteriori tensioni tra centro e periferie nel corso dei primi anni 2000 e di una fase caratterizzata da instabili equilibri del governo centrale che necessitano del sostegno delle forze nazionaliste, si avvia una nuova stagione di riforme statutarie, culminata nell'approvazione degli Statuti di “seconda generazione”<sup>58</sup>: lo scopo principale è la “blindatura” delle competenze autonome per difenderle dalle ingerenze del legislatore ordinario settoriale, in altri termini dalla *vis expansiva* della legislazione di base statale (ex art. 149.1 Cost.), che viene utilizzata come uno strumento assai duttile per riaccentrare le funzioni, non solo legislative, ma anche amministrative, spettanti alle Comunità Autonome.

A partire dalla Catalogna, prima tra le “lepri” ad ottenere l'approvazione del nuovo Statuto, le Comunità mirano, dunque, al “blindaggio” delle loro competenze

---

<sup>56</sup> In particolare, la legge riforma l'art. 33 della legge organica del Tribunale costituzionale n. 2/1979 (LOTC).

<sup>57</sup> Si confrontino le statistiche annuali disponibili sul sito del Tribunale costituzionale ([www.tribunalconstitucional.es/en/memorias/Paginas/Cuadros-estadisticos.aspx](http://www.tribunalconstitucional.es/en/memorias/Paginas/Cuadros-estadisticos.aspx)).

<sup>58</sup> Catalogna, Andalusia, Aragona, Castiglia-Leone, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra. I testi degli Statuti d'Autonomia e delle diverse riforme succedutesi negli anni sono reperibili sul sito del governo spagnolo ([www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentaci%C3%B3n/documentacion/constituciones-esp/estatutos-de-autonom%C3%ADa](http://www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentaci%C3%B3n/documentacion/constituciones-esp/estatutos-de-autonom%C3%ADa)).

ai sensi degli artt. 148.1 e 149.1 Cost. per limitare gli sconfinamenti statali. Questo processo di cesellatura si riverbera anche sulle attribuzioni ambientali, che vengono ridefinite.

In particolare, il nuovo Statuto della Catalogna<sup>59</sup> disciplina tra le competenze esclusive (legislativa, regolamentare ed esecutiva ex art. 110 St.), quelle sull'acqua (art. 117) e sulla caccia e pesca (art. 119). Nell'art. 144 intitolato “Ambiente, aree naturali e meteorologia” si inserisce, al c. 1, la competenza condivisa in materia ambientale, precisando con un elenco le sotto-materie cui si estende lo sviluppo normativo ed esecutivo secondo il metodo di cesellatura descritto, oltre alla definizione di norme di tutela più elevata, e, al c. 2, la competenza esclusiva (nei limiti dell'art.149.1.23 Cost.) sulle aree naturali protette.

Lo Statuto dell'Andalusia<sup>60</sup> nell'art. 57 “Ambiente, Aree protette e sostenibilità” prevede, ai commi 1 e 2, la competenza esclusiva (legislativa, regolamentare ed esecutiva, senza pregiudizio di quanto dispone l'art. 149.1.23 Cost.) in materia di foreste, allevamenti, miglorie e servizi forestali, pascoli, aree paludose e salmastre, ecosistemi acquatici e trattamento speciale delle aree montane, delimitazione, ordinamento e gestione integrale delle aree naturali protette, incluse quelle che incidono sulle acque marine di sua giurisdizione, i corridori biologici e gli *habitat* nel territorio andaluso, la dichiarazione di altre forme di tutela e la previsione di forme di tutela più elevata, flora e fauna silvestre, la prevenzione ambientale, caccia e pesca fluviale e lacustre. La stessa disposizione, al c. 3, prevede la competenza concorrente in materia ambientale in alcuni casi enumerati, tra cui l'approvazione e la regolazione degli strumenti di pianificazione ambientale e delle misure di sostenibilità, la regolamentazione delle risorse naturali, dell'ambiente atmosferico, la gestione degli scarichi nelle acque interne, l'autorizzazione e il controllo dei gas serra, la contaminazione del suolo, la prevenzione, il ripristino, il risarcimento e il regime sanzionatorio dei danni ambientali.

Lo Statuto di Aragona<sup>61</sup> nell'art. 71 St., c. 1, nn. 20-23, indica tra le competenze esclusive quelle in materia di foreste, miglorie e servizi forestali, pascoli, di aree naturali protette, di norme di dettaglio sulla tutela ambientale e del paesaggio, che includano l'eliminazione delle fonti di inquinamento e lo sviluppo di politiche che contribuiscano a mitigare il cambiamento climatico, di caccia e pesca fluviale, lacustre e acquacultura, e nell'art. 72 St. quelle in materia di acque che scorrono interamente sul territorio aragonese. Tra le competenze concorrenti rientrano invece, ex art. 75.1.3 St., la tutela dell'ambiente che include la regolamentazione della valutazione di impatto ambientale e della valutazione strategica ambientale, delle risorse naturali, di flora, fauna e biodiversità, della prevenzione e correzione della produzione dei rifiuti, della contaminazione atmosferica, del suolo e del sottosuolo, dell'approvvigionamento, risanamento e depurazione delle acque.

---

<sup>59</sup> Riformato con legge organica n. 6/2006.

<sup>60</sup> Riformato con legge organica n. 2/2007.

<sup>61</sup> Riformato con l. organica n. 5/2007.

Lo Statuto di Castiglia-Leone<sup>62</sup> identifica, nell'art. 70.1.35, tra le competenze esclusive le disposizioni di tutela più elevata dell'ambiente e del paesaggio, con attenzione particolare allo sviluppo delle politiche che contribuiscano a mitigare il cambiamento climatico, e nell'art. 71.1.7 e 8, la competenza ad emanare normativa di dettaglio e ad espletare le funzioni amministrative rispettivamente per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la prevenzione ambientale, la gestione dei rifiuti, l'atmosfera, le acque superficiali e sotterranee, le foreste, le miglorie dei servizi forestali, i pascoli e le aree naturali protette.

La Navarra<sup>63</sup> non ha, invece, introdotto modifiche incidenti sulla competenza ambientale, che rimane così disciplinata dall'art. 50, c. 1, punto d, e dall'art. 57, c. 1, punto c, nella loro formulazione originaria<sup>64</sup>. La prima norma prevede la competenza esclusiva nelle materie di caccia e pesca fluviale e lacustre e acquacultura (lettera b), pascoli, foraggi e stoppie (lettera c), aree naturali protette e regime speciale per le aree montane in linea con la legislazione di base statale (lettera d); la seconda, nell'ambito della legislazione di base statale, richiama la competenza autonoma ad approvare norme di dettaglio e ad esercitare la funzione amministrativa nella materia ambientale ed ecologica.

Lo Statuto dell'Estremadura<sup>65</sup>, nell'art. 9, c. 1, prevede, tra le altre, competenze esclusive nelle materie di caccia e pesca (punto 14), politiche e norme di tutela più elevata e complementari a quelle statali in tema di protezione ambientale e di lotta contro il cambiamento climatico, regolamentazione delle aree naturali protette e adozione delle misure per la sua protezione e valorizzazione, conservazione e miglioramento della *dehesa*<sup>66</sup> (punto 33), ordinamento, pianificazione e gestione delle acque (punto 36).

Lo Statuto delle Isole Baleari<sup>67</sup>, nell'art. 30, c. 1, inserisce tra le competenze esclusive quelle relative a foreste, miglorie e servizi forestali, pascoli, e regime speciale delle aree montane (punto 9), pesca (punto 22), caccia (punto 23), la tutela ambientale, l'ecologia e le aree naturali protette, senza pregiudizio per la legislazione di base dello Stato, le disposizioni di tutela più elevata (punto 46).

Infine, lo Statuto della Comunità Valenciana<sup>68</sup> stabilisce, nell'art. 49, c. 1, la competenza esclusiva in materia di foreste, miglorie e servizi forestali, allevamenti e pascoli, aree naturali protette e regime speciale delle aree montane (punto 10) in accordo con quanto dispone l'art. 149.1.23 Cost., e in materia di caccia e pesca (punto 17); nell'art. 50.1.6, nell'ambito della legislazione di base statale e nei

---

<sup>62</sup> Riformato con l. organica n. 14/2007.

<sup>63</sup> La legge organica n. 7/2010 che ha riformato la precedente n. 13/1982, "*de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*" (LORAFNA).

<sup>64</sup> Legge organica n. 13/1982.

<sup>65</sup> Legge organica n. 1/2011, che ha riformato la l. organica 1/1983, "*de Estatuto de Autonomía de Extremadura*".

<sup>66</sup> Secondo l'Accademia Reale Spagnola, il termine "*dehesa*" indica: "terreni generalmente chiusi e boscosi, solitamente destinati a pascolo". Si tratta di pascoli montani unici e di grande biodiversità, dove vengono allevati suini, ovini, caprini, vacche, tori o cavalli di razza pura spagnola. ([dej.rae.es/lema/dehesa](http://dej.rae.es/lema/dehesa))

<sup>67</sup> Riformato con l. organica n. 1/2007.

<sup>68</sup> Riformato con legge organica n. 1/2006 e poi successivamente con legge organica n. 3/2019.

termini da essa definiti, la legislazione di dettaglio e la funzione amministrativa, tra le altre, nella materia ambientale, senza pregiudizio della facoltà del governo autonomico di introdurre disposizioni di tutela più elevata.

Se, dunque, nella sostanza tutti i testi degli Statuti riformati recano disposizioni sulle funzioni legislative ed esecutive in materia ambientale e la dottrina parli di sostanziale simmetria *de facto* anche a seguito del secondo processo autonomico<sup>69</sup>, si osserva, però, con riferimento particolare alla legislazione di dettaglio e alle norme di tutela più elevata, una volontà di distinzione tra le Comunità Autonome. Ciò ad evidenza della tendenza di ciascuna Comunità Autonoma di appropriarsi di maggiori competenze (asimmetria verticale) nel tentativo di distinguersi dalle altre Comunità (asimmetria orizzontale).

Si è anticipato che, nell'intento di uniformazione del livello competenziale autonomico, gli accordi del 1992 avevano trasferito le funzioni legislative alle Comunità che ancora non godevano delle più ampie prerogative in materia ambientale (ex art. 149.1.23 Cost.) con una formula che aveva creato i presupposti per una dubbia distinzione tra le categorie di “*desarrollo legislativo*” e le “*normas adicionales*”. Pertanto, la necessità di riaffermare la diversa accezione delle funzioni legislative e di assumerle distintamente entrambe sembra emergere nelle nuove formulazioni degli Statuti<sup>70</sup>, come si intuisce dalla lettura delle disposizioni riportate.

Similmente, è indubbia l'esistenza di un tratto di differenziazione nella previsione di alcuni principi che dovrebbero guidare lo sviluppo delle politiche ambientali.

Si colgono, infatti, germogli di innovazione nell'inserimento in alcuni Statuti di obiettivi di sviluppo sostenibile, di tutela della biodiversità, di conservazione di un “ambiente adeguato” per le generazioni future, di lotta al cambiamento climatico, di riduzione delle emissioni, di promozione delle energie rinnovabili e di criteri efficienza energetica, accanto agli obblighi per i poteri pubblici di garantire l'accesso alle informazioni ambientali e di promuovere l'educazione ambientale<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> In tal senso, tra gli altri: L. Pomed, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 98, 1998, 186. L'autore ritiene che non sussistano differenze tra gli enunciati normativi, poichè tutti presentano lo stesso significato: l'assunzione di competenze legislative ambientali, presupposto per la creazione di un ordinamento giuridico autonomo.

<sup>70</sup> È il caso degli Statuti di: Aragona, Castiglia-Leone, Estremadura, Galizia, e Isole Baleari, che includono la competenza ad emanare norme di tutela più elevata nella lista delle competenze esclusive; Asturie, Castiglia-La Mancia, Murcia e La Rioja, che la includono nelle competenze ripartite; Catalogna e Andalusia, che affermano come autonoma questa competenza; la Comunità Valenciana e la Comunità di Madrid che la prevedono dopo la competenza legislativa di dettaglio e amministrativa “*sin perjuicio de la facultad de establecer normas adicionales de protección*”.

<sup>71</sup> Così lo Statuto della Catalogna (artt. 27, 46: le disposizioni non menzionano espressamente la lotta al cambiamento climatico, ma solo “*la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático*”), lo Statuto dell'Andalusia (artt. 10, 28, 37.1.20-22, 195-206), lo Statuto delle Canarie (artt. 26, 37.1.14-17 e 28, 153.1.n), lo Statuto dell'Aragona (art.71.22), lo Statuto di Castiglia-Leone (art. 70.1.35), lo Statuto dell'Estremadura (artt. 9.1.33, 7.7).

Le riforme costituzionali costituiscono, inoltre, un'opportunità per disciplinare altri aspetti rilevanti per l'assetto istituzionale, tra cui, in particolare: i) la partecipazione della società alla vita pubblica dell'ordinamento attraverso il *decision-making*, che ha preso le mosse dalla più tradizionale "democrazia diretta" fino ad approdare ai più recenti sviluppi di "democrazia partecipativa"<sup>72</sup>, come risposta alla crisi politico-istituzionale che ha coinvolto i governi democratici<sup>73</sup>; ii) la partecipazione degli enti locali alla gestione delle politiche pubbliche; iii) il raccordo relazionale tra diversi livelli di governo, incluso quello sovranazionale (internazionale e dell'UE).

Rispetto al primo profilo, alcune Comunità, attraverso le riforme statutarie<sup>74</sup>, avviano un nuovo percorso di democrazia diretta e partecipativa, definito di "*regeneración democrática estatutaria*"<sup>75</sup>, facendosi promotrici delle istanze di inclusione, apertura, trasparenza e responsabilità nei processi decisionali pubblici nel frattempo emerse non solo a livello locale, regionale e nazionale, ma anche sovranazionale<sup>76</sup>.

3076

Per quanto attiene, invece, il secondo punto, (ovvero la partecipazione degli Enti locali alla gestione delle politiche pubbliche), negli Statuti riformati si cerca di dare effettiva rilevanza al ruolo di queste amministrazioni, che proprio in quanto costituiscono il livello di governo più vicino ai cittadini della Comunità, sono chiamate ad erogare rilevanti servizi essenziali. Così pure, in ambito di gestione e tutela ambientale, si riconosce loro una corresponsabilità nell'attuazione all'art 45, c. 2, Cost., che demanda ai poteri pubblici, compresi quelli locali<sup>77</sup>, la vigilanza sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali. In alcuni Statuti, gli Enti locali si vedono, perciò, riconosciute rilevanti funzioni in materia ambientale<sup>78</sup>, come nel caso dello Statuto della Catalogna, che assegna loro la formulazione e la gestione delle politiche per la protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, oltre alla regolazione, gestione e vigilanza delle attività e degli usi che riguardano spiagge, fiumi, laghi e montagne (art. 84, lettere j e n, St.).

Venendo al terzo profilo (il raccordo con l'UE), il processo di integrazione europea<sup>79</sup>, nel corso degli anni, comincia a richiedere in ambiti sempre più estesi, da un lato, la convergenza delle Comunità Autonome su una posizione comune da

<sup>72</sup> Per una prima definizione sul tema si rinvia a: U. Allegretti, (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

<sup>73</sup> Già anticipata da C. Schmitt (nella pubblicazione del 1923, poi riedita), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, 1985.

<sup>74</sup> Si vedano gli Statuti: della Comunità Valenciana (art. 9.4), dell'Estremadura (art 6), di Aragona (art. 15), di Castiglia-Leone (art. 11), delle Isole Baleari (art. 15), della Catalogna (art. 29) e dell'Andalusia (art. 30).

<sup>75</sup> Così: R. Tur Ausina, *Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutaria*, in V. Garrido Mayol (Ed.), *La solidaridad en el Estado Autonomico*, Valencia, 2012, 138.

<sup>76</sup> A partire dalla Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "*Governance europea - Un libro bianco*", COM (2001) 428. Per una ricostruzione critica: K.O. Lindgren-T. Persson, *Participatory governance inn the EU*, Basingstoke, 2011.

<sup>77</sup> Come chiarito anche dal Tribunale Supremo, tra le altre, nella sentenza del 26 ottobre 1995.

<sup>78</sup> Così anche lo Statuto andaluso (art. 92, c.2).

<sup>79</sup> Per una ricostruzione si veda: J.M. Castellà Andreu, *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea*, in *REAF*, 6, 2007, 37-91.



integrare in quella statale nella fase ascendente, cioè nella formazione delle politiche europee e, dall'altro, un coordinamento nella fase attuativa del diritto dell'UE, soprattutto nelle materie ripartite tra livelli territoriali diversi, come appunto l'ambiente. Quest'ultimo risulta, peraltro, uno degli ambiti maggiormente influenzati dal diritto dell'Unione europea a tal punto che «*en el plano interno no es exagerado afirmar que el Derecho ambiental adquiere sustantividad y relevancia con el ingreso en la Comunidad Económica Europea*»<sup>80</sup>. Echi di tale duplice esigenza si rinvencono, così, nei nuovi Statuti, che prevedono tutti un capitolo specifico<sup>81</sup> sul raccordo con l'UE in forma preminente di bilateralità (per le questioni che riguardano la sola Comunità Autonoma) e ancillare di multilateralità (per le questioni che possono riguardare anche altre Comunità), senza tralasciare la possibilità di una relazione diretta ed esclusiva con le Istituzioni dell'UE, che non coinvolga lo Stato, attraverso l'istituzione di una delegazione permanente propria a Bruxelles<sup>82</sup>.

Accanto al raccordo con l'UE, le riforme sono anche l'occasione per incorporare negli Statuti la disciplina dei rapporti tra livelli governativi centrale e autonomo da un lato, e tra le singole Comunità Autonome dall'altro.

Così, nei nuovi testi compaiono titoli dedicati alla dimensione relazionale in direzione verticale e orizzontale, in forma bilaterale e multilaterale<sup>83</sup>.

Tale inclusione, oltre a strutturare maggiormente all'interno degli Statuti i meccanismi cooperativi sviluppatisi nella prassi e fino ad allora solo marginalmente regolati dalle leggi statali<sup>84</sup>, certifica la centralità del bilateralismo nell'ordinamento spagnolo, che, nel caso catalano, assurge secondo alcuni a vero e proprio «*marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado*»<sup>85</sup>. In particolare, le Commissioni bilaterali trovano esplicito

---

<sup>80</sup> Il diritto ambientale in Spagna si è formato per buona parte (circa il 90%) attraverso la trasposizione di Direttive e Regolamenti dell'UE. Sul punto si rinvia a: A. Nogueira López, *La transposición de Directivas ambientales en el Estado Autonomo*, in X. Arzo Santisteban, (Ed.), *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el estado autonómico*, Barcelona, 85, 2013, 282.

<sup>81</sup> Così gli Statuti di: Catalogna (artt.184-192), Andalusia (artt. 230-239), Castiglia-Leone (artt. 61-66), Aragona (artt. 92-95), Isole Baleari (artt. 106-113), Estremadura (art. 70), Comunità Valenciana (art. 62).

<sup>82</sup> Per esempio nello St. della Catalogna (art. 192) e nello St. della Castiglia-Leone (art.64).

<sup>83</sup> Si confrontino gli Statuti delle Comunità: Valenciana (Titolo V e VI), Catalogna (Titolo V), Andalusia (Titolo IX), Isole Baleari (Titolo VII), Castiglia-Leone (Titolo IV) e Aragona (Titolo VII).

<sup>84</sup> Da ultimo, la legge n. 40/2015 sul regime giuridico del settore pubblico, facendo salvo quanto disposto negli Statuti riformati, include (nel Titolo III) un capitolo specifico sulle “*Relaciones de cooperación*” e disciplina, come organi multilaterali di cooperazione multilivello, la “*Conferencia de Presidentes*” (art. 146) «*órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas*»; la “*Conferencia Sectorial*” e i correlati “*Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo*” (art. 147-152) rispettivamente «*órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado*» e «*órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial*»; come organi bilaterali di cooperazione verticale, le “*Comisiones Bilaterales de Cooperación*” (art. 153) «*órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla*».

<sup>85</sup> In dottrina, a questo riguardo c'è chi parla di “*obsesión por el bilateralismo*”: H. Gonzáles Rodríguez, *Los mecanismos de cooperación bilateral en los actuales procesos de reforma estatutaria y*

riconoscimento nei nuovi Statuti<sup>86</sup>, configurandosi, all'interno del "blocco costituzionale", quale strumento di raccordo privilegiato tra Stato e singola Comunità, in grado di facilitare la gestione delle competenze ripartite e di risolvere in chiave politica potenziali conflitti tra le stesse, ma anche di rispondere meglio a quelle istanze territoriali specifiche derivanti dagli "*hechos diferenciales*".

Tuttavia, si tratta di un meccanismo relazionale che non può vanificare altri ambiti di cooperazione e, proprio con riferimento alla disposizione contenuta nello Statuto catalano, deve essere inteso, come precisa la sentenza n. 31/2010: «*en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles*». <sup>87</sup> Pertanto, le Commissioni bilaterali, come canali di asimmetria, devono essere affiancate da altre sedi cooperative verticali di natura multilaterale, in cui si possa assicurare anche l'unità dell'ordinamento spagnolo.

In tale prospettiva, i nuovi Statuti riconoscono e promuovono la partecipazione a sistemi relazionali multilaterali con lo Stato (che, quindi, prevedono la possibile compresenza dello Stato e di una pluralità di Comunità Autonome), genericamente riferiti come "*órganos y mecanismos multilaterales de colaboración*"<sup>88</sup>, così come la cooperazione orizzontale con altre Comunità soprattutto nella forma di "*convenios de colaboración*"<sup>89</sup> e "*acuerdos de cooperación*", o anche attraverso "*foros de cooperación horizontal*"<sup>90</sup>.

Ciò nonostante, un sostanziale atteggiamento oppositivo tra Stato e Comunità Autonome permane nel corso del tempo. Sicché, da un lato, gli strumenti di cooperazione, sebbene istituiti con le leggi statali e richiamati negli Statuti riformati, non sono stati adeguatamente impiegati con la funzione di "colmare le distanze".

##### **5. La quarta fase: la crisi economica e i suoi effetti sugli equilibri istituzionali. Le spinte accentratrici da parte dello Stato e l'acuirsi delle tensioni con le Comunità Autonome**

La quarta fase si apre con la crisi economica che, iniziata nel 2007, aggrava una tendenza già insita nello Stato spagnolo, cioè l'estensione delle competenze statali (anche ambientali) a scapito di quelle autonome.

La crisi, infatti, produce una significativa contrazione del gettito fiscale, giustifica politiche di rigore imposte anche dai vincoli europei di stabilità e

---

*su incidencia en el modelo de Estado*, in E. Alvarez Conde (Ed.), *El future del modelo de Estado*, Madrid, 2007, 512-13.

<sup>86</sup> Così gli articoli: 183 St. della Catalogna, 220 St. dell'Andalusia, 90 St. di Aragona, 59 St. di Castiglia-Leone e 64 St. dell'Estremadura.

<sup>87</sup> Sentenza n. 31/2010 sullo Statuto catalano (F. J. 115).

<sup>88</sup> Così, gli Statuti di: Catalogna (artt.175-176); Andalusia (art. 221); Castiglia-Leone (art. 57); Aragona (art. 88 e 90), Isole Baleari (art.117), Estremadura (art. 62). Gli Statuti di Navarra e della Comunità Valenciana contengono, invece, solo riferimenti generici ai principi di lealtà istituzionale e solidarietà.

<sup>89</sup> Così gli Statuti di: Catalogna (artt.177-178), Andalusia (art.226), Castiglia-Leone (art.60), Aragona (artt. 88 e 91), Isole Baleari (art. 118), Estremadura (art. 65), Comunità Valenciana (art. 59).

<sup>90</sup> St. dell'Estremadura (art. 67).

bilancio<sup>91</sup> e determina in generale una revisione della gestione delle politiche pubbliche spagnole decentrate<sup>92</sup>, tra le quali quella ambientale.

In particolare, la legge Organica n. 2/2012 sulla stabilità di bilancio e finanziaria, approvata per sviluppare i principi enucleati dal riformato art. 135 Cost. (“stabilità di bilancio”), esercita un peso significativo sulle politiche autonome, incluse quelle ambientali, poiché subordina le norme adottate dalle Comunità Autonome all’osservanza dei principi di stabilità finanziaria, così incidendo sulla effettiva capacità delle stesse di sviluppare politiche proprie.

Peraltro, le sovvenzioni e il trasferimento di risorse statali per sviluppare le politiche (anche ambientali) e svolgere le funzioni amministrative su ciascun territorio dello Stato vengono modulate diversamente a seguito della crisi, da un lato, attraverso una gestione maggiormente centralizzata, dall’altro, attraverso trasferimenti diretti agli enti locali senza la partecipazione delle Comunità Autonome, con l’effetto di rafforzare il legame tra Amministrazione centrale e locale a scapito del livello autonomico.

In questo contesto, la legge di razionalizzazione e sostenibilità dell’Amministrazione locale (n. 27/2013), nel tentativo di risolvere le questioni di sovrapposizione competenziale tra le varie amministrazioni locali e di disfunzioni generate dal modello di ripartizione prevista della precedente legislazione in materia (cioè dalla già citata legge n. 7/1985), incide significativamente sulle attribuzioni degli enti locali in due direzioni. Da un lato, riduce la sfera competenziale dei *Municipios* in materia ambientale, che si estrinseca soltanto più nel “*Medio ambiente urbano*” così circoscritto “parchi e giardini pubblici, gestione dei rifiuti urbani, protezione contro l’inquinamento acustico, luminoso e atmosferico nelle zone urbane”, sostituendo il più ampio riferimento alla protezione ambientale precedente<sup>93</sup>. Dall’altro, si ampliano le competenze ambientali delle *Provincias* (o *entidades equivalentes*), rafforzandone il ruolo di coordinamento e assistenza e affiancando le nuove funzioni di prestazione di servizi pubblici sovracomunali (per esempio, nella gestione dei rifiuti e nel trattamento delle acque reflue) e di supervisione e tutela dei *Municipios*. Tuttavia, la riforma ha suscitato notevoli criticità di attuazione sia sul piano del coordinamento con le altre norme di settore<sup>94</sup> sia con la legislazione delle Comunità, causando un’incertezza giuridica maggiore di quella che intendeva risolvere e aprendo un nuovo contenzioso con le Comunità Autonome<sup>95</sup>.

Come si è anticipato, la crisi economica si ripercuote, con maggiore evidenza sull’equilibrio dei rapporti tra Stato e Comunità Autonome.

---

<sup>91</sup> Il “*Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’Unione economica e monetaria*” (cd. *Fiscal Compact*) è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell’1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell’UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

<sup>92</sup> Si vedano sul punto: C. Viver Pi-Sunyer, *L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, in *REAF*, 13, 2011, 146-185.

<sup>93</sup> Il Tribunale costituzionale ha successivamente ampliato la sfera competenziale locale nella sentenza n. 41/2016.

<sup>94</sup> Per esempio, con la legge n. 22/2011 su rifiuti e suoli contaminati.

<sup>95</sup> Sul punto si veda: V. Merino Estrada, *La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local al año de su entrada en vigor*, in *Revista de Estudios Locales*, 176, 2015, 12-33.

La crisi, infatti, legittima lo Stato ad avvalersi con maggiore flessibilità delle competenze quadro e trasversali che incidono sulle materie delle Comunità: è il caso manifesto della legislazione statale approvata in base ai titoli competenziali indicati rispettivamente dall'art. 149.1.1 Cost. («la disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli»), dall'art. 149.1.13 Cost. («principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica»), e dall'art. 149.1.25 Cost. («regimi minerario ed energetico»), che implicano flessioni notevoli in senso centripeto per le competenze in materia ambientale<sup>96</sup>.

È, tuttavia, soprattutto la legislazione statale di base adottata in materia ambientale a seguito della crisi (sulla base dell'art. 149.1.23 Cost.), che ha sollevato l'attenzione della dottrina sulla possibilità dello Stato di erodere le competenze autonome ed alterare così gli equilibri di ripartizione delle competenze tra centro e periferie previste dalla stessa norma costituzionale.

A questo proposito, si è evidenziato un utilizzo della legislazione di base statale secondo un criterio espansivo sia formale che sostanziale: da un lato, lo Stato approva la legislazione di base in materia ambientale non soltanto attraverso la forma prevista di legge (nelle due forme di leggi ordinarie e decreti legislativi e residualmente nella forma di decreto legge), ma anche attraverso fonti di rango inferiore, come i regolamenti (nelle forme di regi decreti e ordini ministeriali); dall'altro, lo Stato approva una legislazione di base che non si limita a stabilire i principi generali sulla materia, ma assume nei contenuti il carattere di legislazione di dettaglio, svuotando così di fatto la relativa competenza autonoma di sviluppo di una normativa più specifica.

Infine, in numerosi casi, la legislazione statale emanata a seguito della crisi attribuisce allo Stato anche le funzioni amministrative che sarebbero, invece, riservate esclusivamente alle Comunità Autonome e agli enti locali e soltanto eccezionalmente allo Stato<sup>97</sup>.

Alcuni autori<sup>98</sup> pongono in rilievo che la legislazione statale ambientale a partire dalla crisi è orientata a promuovere lo sfruttamento delle risorse naturali attraverso l'adozione sul territorio nazionale di *standards* di tutela meno rigidi in diversi settori al fine di favorire la ripresa dello sviluppo economico. Il riaccentramento delle competenze si accompagna, perciò, in questa fase, ad una “regressione” della tutela ambientale<sup>99</sup> attraverso ampie deroghe della normativa precedente.

---

<sup>96</sup> Un'analisi approfondita dell'uso strumentale di questa legislazione statale derivante da titoli competenziali distinti dall'art. 149.1.23 al fine di ricentralizzare le competenze ambientali si rinvia in L. Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., 216-248.

<sup>97</sup> Così, *ex multis*: Trib. Cost., sentenze nn. 329/1993, 102/1995, 194/2004, 33/2005, 141/2016.

<sup>98</sup> Così: J. Jaria Manzano, *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, in *Revista Catalana De Dret Ambiental*, 8, 1, 2017, 19 ss.

<sup>99</sup> Tra gli altri: A. Nogueira López, *Pack premium o pack básico: Ordenamiento ambiental dual?*, in *Rev. Aranzadi de Derecho Ambiental*, 38, 2017, 297-325; S. M. Álvarez Carreño, *La evolución regresiva de la política y del derecho ambiental en España*, cit; F. López Ramón, *Introducción general:*

In particolare, la trasposizione del diritto dell’UE, l’esigenza di semplificazione amministrativa e persino l’allineamento alle sentenze del Tribunale costituzionale<sup>100</sup> sono utilizzati come criteri giustificativi per riformare molti settori ambientali, con il chiaro intento di uniformare (*in peius*) e semplificare la legislazione ambientale<sup>101</sup> su tutto il territorio dello Stato, agevolando la ripresa delle iniziative economiche<sup>102</sup>.

Nonostante la neutralità dell’UE rispetto ai modi in cui l’ordinamento interno degli Stati è organizzato e la stessa posizione chiarificatrice del Tribunale costituzionale spagnolo in tal senso<sup>103</sup>, la trasposizione del diritto ambientale dell’UE nell’ordinamento spagnolo si presta, quindi, in questa fase, alla rimodulazione della politica ambientale in chiave accentrata, attraverso le tecniche di erosione delle competenze autonome già osservate per la legislazione di base statale<sup>104</sup>.

Le dinamiche centripete qui descritte sono sostenute indirettamente, dal Tribunale costituzionale, che diventa il vero ago della bilancia nell’equilibrio istituzionale tra centro e periferia.

Ruolo che appare evidente nella sentenza citata sulla legittimità dello Statuto catalano<sup>105</sup>, che segna indubbiamente uno spartiacque nei rapporti già

---

*regresiones del Derecho ambiental*, in F. López Ramón (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales* 2011, Cizur Menor, 2011, 19-24.

<sup>100</sup> È il caso emblematico della legge n. 33/2015, che modifica la l. n. 42/2007 sul Patrimonio naturale e la biodiversità: oltre all’esigenza di trasporre alcune disposizioni comunitarie e di procedere a una semplificazione degli strumenti, menziona l’esigenza di definire le competenze statali sulle risorse marine a seguito della sentenza n. 87/2013 del Tribunale costituzionale.

<sup>101</sup> Un altro caso in tal senso è costituito dalla legge n. 21/2013 sulla valutazione d’impatto ambientale. Cfr.: J. Pernas García, *La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa*, in *Rev. Aranzadi de Derecho ambiental*, 30, 2015, 163-217.

<sup>102</sup> Per esempio, le leggi n. 11/2012 su misure urgenti in materia ambientale; n. 15/2012 sulle misure fiscali per la sostenibilità energetica; n. 2/2013 sulla protezione e uso sostenibile del litorale e di modificazione della legge n. 22/1988 sulle coste; n. 5/2013 che modifica la l. n. 16/2002 sulla prevenzione e controllo integrato dell’inquinamento e n. 22/2011 sui rifiuti e suoli contaminati; n. 21/2013 sulla valutazione d’impatto ambientale; n. 24/2013 sul settore elettrico; n. 11/2014 che modifica la l. n. 26/2007 sulla responsabilità ambientale; n. 30/2014 sui Parchi nazionali; n. 33/2015 che modifica la l. n. 42/2007 sul Patrimonio naturale e la biodiversità; n. 21/2015 che modifica la l. n. 43/2003 sui boschi.

<sup>103</sup> Il Tribunale ha affermato ripetutamente che la trasposizione del diritto comunitario non altera il riparto delle competenze previsto dalla Costituzione. Si vedano, tra le altre, le sentenze nn. 252/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 146/1996.

<sup>104</sup> Sul tema si veda, in particolare: A. Nogueira López, *La transposición de Directivas ambientales en el Estado Autonomico*, cit., 281-344. L’autrice individua in particolare tre modalità di alterazione del sistema competenziale ad opera dello Stato: 1) “*el recurso a normas de transposición estatal que son meras reproducciones de las Directivas comunitarias y apenas se limitan a determinar las autoridades competentes internas*”; 2) “*un uso de títulos concurrentes para introducir disposiciones más propias del desarrollo normativo o del ámbito de la ejecución para sortear la interpretación constitucional restrictiva de la competencia sobre la legislación básica en materia de medio ambiente*”; 3) “*una frecuente utilización de normas reglamentarias para dar transposición a Directivas con un fuerte componente técnico, muy detalladas en sus preceptos y que apenas dejan otro margen a las autoridades internas que realizar tareas de ejecución*”.

<sup>105</sup> Sentenza 31/2010, che dichiara incostituzionali alcuni articoli dello Statuto catalano (già approvato dal Parlamento nazionale ed entrato in vigore nel 2006) e ne reinterpreta molti altri. Un commento critico di questa sentenza è proposto da: J. Tornos Mas, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Istituzioni*

instabili tra Stato e Comunità catalana, accentuandone la tendenza centrifuga fino all'indizione del referendum l'1 ottobre 2017 e alla successiva dichiarazione unilaterale di indipendenza proclamata il 27 ottobre del 2017.

## 6. (Segue) L'esercizio delle competenze ambientali: l'asimmetria come vettore di dinamiche innovative

In questa fase post-crisi di riaccostamento delle competenze ambientali si osserva, però, anche il tentativo di riaffermare il carattere asimmetrico dell'ordinamento.

Il fattore di differenziazione nella gestione e tutela dell'ambiente si estrinseca nell'esercizio del potere legislativo di alcune Comunità Autonome in quattro direzioni: nella capacità di rispondere con flessibilità e tempestività alle istanze territoriali, nel raccordo efficace con il livello sovranazionale (l'UE), nell'innovazione dell'azione rispetto alle sfide ambientali contemporanee e nell'apertura del processo decisionale alla società civile che compone la Comunità Autonoma.

Tra gli esempi più recenti ed evidenti di questi distinti profili nell'esercizio dell'asimmetria autonoma si annoverano gli interventi legislativi sul cambiamento climatico e sulla proibizione della tecnica di frattura idraulica di alcune Comunità Autonome, cui si aggiungono molti altri che in questa sede non si ha lo spazio di esaminare, ma che costituiscono esempi di innovazione, tempestività, flessibilità e partecipazione e che si caratterizzano per l'efficiente adempimento degli obblighi sovranazionali e coordinamento con l'UE<sup>106</sup>.

La legislazione in tema di cambiamento climatico<sup>107</sup> e di frattura idraulica<sup>108</sup>, che alcune Comunità hanno approvato, anticipando l'azione statale<sup>109</sup> o ponendosi

---

*del Federalismo*, 1, 2011, 13-47. Si veda anche il *Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale*, DPCE, 1, 2011.

<sup>106</sup> Per esempio, alcuni interventi di recepimento della legislazione dell'UE in via anticipatoria rispetto alla normativa statale solitamente in ritardo con gli adempimenti europei (così la legge forale n. 14/2018 della Navarra, sui rifiuti e sulla fiscalità, l. n. 8/2019 delle Isole Baleari, sui rifiuti e suoli contaminati e le leggi della Catalogna n. 12/2016 in tema di valutazione d'impatto ambientale). La Spagna risulta, infatti, fanalino di coda nell'adempimento degli obblighi comunitari in materia di ambiente, con il più alto numero di procedure di infrazione attivate a suo carico (insieme alla Grecia). Si confrontino i dati statistici riportati sul sito dell'UE: [ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm).

<sup>107</sup> Così la Catalogna (legge n. 16/2017), l'Andalusia (legge n. 8/2018), le Isole Baleari (legge n. 10/2019), la Regione di Murcia (*La Asociación Nueva Cultura por el Clima* insieme al Centro de Estudios en Bioderecho, Ética y Salud hanno presentato nel giugno del 2017 al Parlamento una *Proposición de ley de Cambio Climático y Transición Energética de la Región de Murcia*: [www.asambleamurcia.es/iniciativas/9lppl-0064](http://www.asambleamurcia.es/iniciativas/9lppl-0064)). Per un approfondimento delle criticità della questione climatica rispetto all'assetto istituzionale spagnolo si veda: S. Galera Rodrigo, *Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del Gobierno Multinivel*, in S. Galera Rodrigo-M. Gómez Zamora (Eds.), *Políticas locales de clima y energía. Teoría y práctica*, Madrid, 2018 231 ss.

<sup>108</sup> Si tratta, rispettivamente, delle leggi della Cantabria n. 1/2013, della Rioja n. 7/2013, della Navarra n. 30/2013, della Catalogna n. 2/2014, dei Paesi Baschi n. 6/2015, della Castiglia-La Mancia n. 1/2017, e della Castiglia-La Mancia n. 1/2017.

<sup>109</sup> Lo Stato spagnolo non ha ancora adottato una legge specifica sul cambiamento climatico. Il *Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética*, approvato dal Governo spagnolo

a suo contrasto<sup>110</sup>, stigmatizza il ruolo pionieristico che i territori subnazionali possono rivestire nelle politiche pubbliche che più li riguardano, come, appunto, la tutela della propria peculiarità territoriale, identità e tutela ambientale. Segna, però, anche un altro punto di rottura nei rapporti tra Stato e Comunità Autonome, come testimoniano i ricorsi davanti al Tribunale costituzionale<sup>111</sup>.

In particolare, la legge n.16/2017 della Catalogna sul cambiamento climatico<sup>112</sup>, anticipata da numerose attività di pianificazione strategica e di indirizzo<sup>113</sup>, che hanno coinvolto sia l'amministrazione autonoma sia gli Enti locali<sup>114</sup>, ha visto la luce al termine di un processo legislativo innovativo, aperto al dibattito pubblico ed al coinvolgimento della società civile in varie forme<sup>115</sup>.

Questo processo non è un caso isolato, ma si inserisce in un contesto più ampio di democrazia partecipativa che la Catalogna, insieme ad altre Comunità Autonome<sup>116</sup>, definite “laboratori di democrazia”<sup>117</sup>, hanno sviluppato in attuazione delle previsioni specifiche introdotte negli Statuti riformati, esaminati in precedenza.

La legge 16/2017<sup>118</sup> sul cambiamento climatico della Catalogna, si contestualizza, quindi, entro questa cornice innovativa partecipativa e si profila come legge pionieristica sotto diversi profili. Infatti, propone alcuni ambiziosi obiettivi: la riduzione delle emissioni di gas serra, della vulnerabilità agli impatti del cambiamento climatico nella regione, la modificazione del modello di produzione e di accesso alle risorse naturali ed energetiche e la transizione verso

---

il 19 maggio 2020 è ora in discussione in Parlamento. ([www.miteco.gob.es/es/ministerio/proyecto-de-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica.aspx](http://www.miteco.gob.es/es/ministerio/proyecto-de-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica.aspx)).

<sup>110</sup> Legge statale n. 17/2013 “*para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.*”, che introduce la possibilità di utilizzo della tecnica di frattura idraulica e apre la stagione di iniziative legislative delle Comunità autonome a suo contrasto.

<sup>111</sup> Sentenze del Tribunale costituzionale sulla frattura idraulica nn. 106/2014 (Cantabria), 134/2014 (La Rioja), 208/2014 (Navarra), 73/2016 (Catalogna), 8/2018 (Paesi Baschi), 65/2018 (Castiglia La Mancia); sul cambiamento climatico n. 87/2019.

<sup>112</sup> Per un'analisi della legge sul cambiamento climatico si vedano i numeri monografici della Rev. Cat. de Dret Ambiental, IX, 2, 2018 e XI, 1 2020.

<sup>113</sup> Tra le altre: *Plan Marco de Mitigación del Cambio Climático 2008-2012*, *Plan de la Energía y Cambio Climático (PECAC 2012-2020)*, *Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático (ESCACC 2013-2020)*, oltre alla pianificazione e attuazione di strategie settoriali. Inoltre, è stata creata l’“*Oficina Catalana del Cambio Climático*” allo scopo di promuovere e coordinare in Catalogna lo sviluppo normativo, le strategie, i piani e gli obiettivi in materia di cambio climatico, in linea con gli accordi adottati nell’ambito dell’UE.

<sup>114</sup> Si confronti per una rassegna delle iniziative locali il sito del Governo catalano ([canvclimatic.gencat.cat/es/ambits/Suport\\_accions\\_locales](http://canvclimatic.gencat.cat/es/ambits/Suport_accions_locales)).

<sup>115</sup> Le informazioni sulle fasi e sulla documentazione relativa alla partecipazione pubblica nell’iter legislativo sono reperibili sul sito del Governo catalano ([canvclimatic.gencat.cat/es/ambits/Llei\\_canvi\\_climatic/](http://canvclimatic.gencat.cat/es/ambits/Llei_canvi_climatic/)).

<sup>116</sup> Così l’Estremadura (legge n. 4/2013), l’Aragona (legge n. 8/2015), la Comunità di Valencia (legge n. 2/2015), la Castiglia-Leone (legge n. 3/2015), l’Andalusia (legge n. 7/2017), le Isole Baleari (legge n. 12/2019).

<sup>117</sup> Sul punto si veda: J. M. Castellà Andreu, *Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 202-213.

<sup>118</sup> Modificata dal decreto-legge n. 16/2019 “*de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables*”.

un modello climaticamente neutro nelle emissioni di gas serra; il rafforzamento delle strategie elaborate in ambito climatico; il coordinamento e l'integrazione di tutti gli strumenti di pianificazione settoriale e di tutte le amministrazioni pubbliche catalane; la partecipazione dei cittadini, delle parti sociali e degli operatori economici; l'acquisizione della posizione di leader nella ricerca e nell'applicazione di nuove tecnologie che contribuiscono alla riduzione e alla dipendenza energetica dalle risorse esterne alla regione, la decarbonizzazione e la denuclearizzazione; infine, il riconoscimento del ruolo della Catalogna a livello mondiale sia nei progetti di cooperazione sia nei *fora* globali sul cambiamento climatico.

La Catalogna si pone, pertanto, il traguardo, entro il 2050, di un modello innovativo, nel solco di quanto tracciato dalle più recenti e ambiziose politiche dell'UE sul tema<sup>119</sup>, attraverso importanti misure di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, l'istituzione di imposte come strumento per disincentivare le attività più inquinanti e finanziare un fondo per la realizzazione delle politiche climatiche e, infine, attraverso la definizione di un modello integrato e coordinato di *governance* della pubblica amministrazione in cui si valorizza sia la partecipazione *bottom up* della società civile sia il ruolo degli enti locali. La legge apre ad una vera e propria rivoluzione di approcci e strumenti per attuare una *governance* multilivello, integrata e partecipata, in grado di rispondere con efficienza ed efficacia alle sfide energetiche e climatiche contemporanee.

Tuttavia, anche questa legge è stata impugnata dallo Stato davanti al Tribunale costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni<sup>120</sup>. Il Tribunale afferma, infatti, che la transizione energetica, promossa dalla legge catalana, verso un modello totalmente rinnovabile, denuclearizzato e decarbonizzato, non può essere una "direttrice programmatica legittima", giustificata sulla base dell'artt. 45 Cost. e 27 e 46 dello Statuto (diritto ad un ambiente adeguato e sviluppo sostenibile), poiché viola le norme statali di base attualmente vigenti, che sono, invece, fondate su un sistema energetico interamente opposto, che ammette l'uso dei combustibili fossili e dell'energia nucleare. Quindi, la contraddizione effettiva ed insanabile tra le norme statali "básicas" e gli obiettivi concreti e temporalmente fissati dalla legge sul clima determinano l'impossibilità dell'esercizio legittimo della competenza autonoma

---

<sup>119</sup> Si vedano le linee guida e gli obiettivi dell'UE per promuovere la lotta contro il cambiamento climatico e la transizione energetica verso "the 2050 climate-neutrality objective": *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM (2019) 640 final. E la più recente "The Just Transition Mechanism: Making Sure No One is Left Behind" (14.1.2020), accompagnata dalla *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*, Brussels, 14.1.2020 COM (2020) 22 final.

<sup>120</sup> Sulla legittimità delle disposizioni contenute nella legge n. 16/2017 impuginate dal Governo spagnolo si è pronunciato il Tribunale costituzionale nella sentenza n. 87/2019. Per un primo commento della sentenza si rinvia a: M. Rodríguez Beas, *El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático*, in *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 77, 2019, 59-96.



in materia ambientale (artt. 149.1.23 Cost. e 144 St.) per tre ordini di ragioni: i) le disposizioni autonome contraddicono apertamente, fino a negarle, le fondamenta del modello energetico dello Stato; ii) una transizione così rilevante, disegnata con il dettaglio delle norme autonome impugnate, eccede di gran lunga la prospettiva strettamente ambientale e tanto più energetica, e non può tralasciare le implicazioni per la materia economica, industriale, occupazionale, di coesione territoriale, competitività, formazione educazione, interessi la cui tutela rientra nei titoli competenziali della Costituzione e degli Statuti d’Autonomia e che devono essere considerati nella decisione; iii) infine, il livello di coordinamento e di risorse richieste ai poteri pubblici per anche solo avvicinarsi agli obiettivi fissati eccedono di gran misura l’ambito territoriale di una Comunità Autonoma, o i suoi “*intereses exclusivos*”<sup>121</sup>.

Le leggi sulla proibizione della tecnica della frattura idraulica<sup>122</sup> approvate da alcune Comunità Autonome (Cantabria la Rioja, Navarra, Catalogna, Paesi Baschi, Castiglia-La Mancia)<sup>123</sup>, che sono state anch’esse successivamente impugnate dallo Stato spagnolo e dichiarate totalmente o parzialmente illegittime<sup>124</sup> dal Tribunale costituzionale (ad eccezione della legge della Castiglia-La Mancia<sup>125</sup>), costituiscono un’altra manifestazione dell’esercizio differenziato del potere legislativo autonomo che contrasta la politica “*desarrollista*” statale<sup>126</sup> al fine di garantire sul territorio di ciascuna Comunità una tutela più elevata della salute della popolazione ed un livello più alto di protezione dell’ambiente e delle specificità territoriali, come si evince dagli stessi preamboli di queste leggi<sup>127</sup>.

Se, quindi, la *ratio* delle iniziative legislative autonome si radica nell’identità ambientale e territoriale locale e nel forte legame tra queste e le Comunità e si riconduce alla difesa delle peculiarità di ciascuna, un raccordo espresso viene anche tessuto tra il livello locale e quello sovranazionale, attraverso l’esplicito riferimento ad alcuni principi ispiratori delle politiche ambientali dell’UE che qui fungono da criteri ispiratori e al contempo da collante per giustificare l’azione autonoma (implicitamente di contrasto alla politica e

<sup>121</sup> Sentenza n. 87/2019 (FJ 10).

<sup>122</sup> Si tratta di una tecnica estrattiva molto controversa a causa dei connessi rischi per la salute e per l’ambiente.

<sup>123</sup> Per una panoramica sulle questioni poste dalla legislazione autonoma sul tema e, in generale, nell’ordinamento spagnolo si vedano: G. Valencia Martín y J. Rosa Moreno, (Eds.), *Derecho y “Fracking”*, Madrid, 2016.

<sup>124</sup> Sentenze del Tribunale costituzionale nn. 106/2014 (Cantabria), 134/2014 (La Rioja), 208/2014 (Navarra), 73/2016 (Catalogna), 8/2018 (Paesi Baschi).

<sup>125</sup> L’unica legge impugnata che è stata dichiarata totalmente legittima dal Tribunale costituzionale (sentenza n. 65/2018) sulla base della *ratio* seguente: “*ni contiene una prohibición legal expresa de esta técnica de carácter absoluto ni incondicionado como en el caso de las SSTC 106/2014; 134/2014 y 208/2014, ni efectúa tampoco una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso (reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco declaradas inconstitucionales en las SSTC 73/2016 y 8/2018)*” (F.J. 4).

<sup>126</sup> Attuata dalla legge statale n. 17/2013 “*para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.*”, cit.

<sup>127</sup> Cfr. le leggi nn. 1/2013 della Cantabria e 30/2013 della Navarra.

legislazione nazionale): in particolare, i principi<sup>128</sup> di precauzione e dell'azione preventiva, che «*avalan una ley como la presente*»<sup>129</sup>. Ciò nonostante, si tratta di interventi difficilmente conciliabili con le attuali politiche economiche ed energetiche dello Stato in quanto comportato la definizione di modelli di sviluppo alternativi in contrasto con le leggi statali in vigore sull'uso delle risorse energetiche. Pertanto, questi interventi innovativi delle Comunità autonome hanno innescato conflitti che il Tribunale costituzionale ha risolto attraverso la lettura orientata delle norme costituzionali sul riparto delle competenze a favore dello Stato, di fatto contribuendo al riaccentramento delle competenze ambientali (ed al relativo abbassamento della tutela ambientale).

### **7. Conclusioni: dalla crisi dell'*Estado autonómico* a un nuovo “*federalismo autonómico*”?**

L'ordinamento spagnolo, nelle varie fasi qui ricostruite e soprattutto nell'ultima ancora in corso, ha sperimentato come la spinta all'asimmetria promossa nell'esercizio delle competenze da parte delle Comunità Autonome abbia liberato nuovi spazi di autonomia che hanno permesso a queste ultime di agire con tempestività e spinta innovatrice nell'ambito delle politiche ambientali, perfino introducendo nuovi modelli di sviluppo.

Si è reso, così, manifesto come l'asimmetria (principalmente verticale, ma anche orizzontale) costituisca un fattore propulsivo di efficienza (nei tempi) e di efficacia (nei contenuti) per le politiche ambientali, peraltro, in una direzione per così dire ascendente, cioè di *bottom up*.

Dall'altro lato, tuttavia, le dinamiche conflittuali tra centro e periferia hanno spinto le Comunità Autonome verso l'adozione di provvedimenti in alcuni casi fortemente innovativi nei contenuti ma non coordinati con la legislazione nazionale.

A questo esercizio differenziato delle competenze ambientali da parte delle Comunità Autonome, si è contrapposto, si è visto soprattutto nell'ultima fase, l'intervento statale che, da un lato, ha cercato di ampliare negli stessi anni sia l'ambito delle funzioni ad esso riservate sia i contenuti e le materie su cui esso si dispiega ai sensi degli artt. 148 e 149 Cost., dall'altro, erodendo le sfere autonome, ha inciso negativamente sugli equilibri istituzionali tra centro e periferia e sulla stessa qualità di alcune politiche pubbliche, come per esempio quella ambientale.

Di fronte all'impossibilità (non volontà) delle parti di cercare forme di cooperazione ed evitare, così, conflitti nell'esercizio delle rispettive competenze sulla stessa materia (ambientale), il Tribunale costituzionale si è trovato non solo

---

<sup>128</sup> Contenuti nell'art. 191.2 TFUE. Il principio di precauzione impone l'adozione di misure cautelative in presenza di situazioni di incertezza scientifica, mentre il principio di azione preventiva richiede di adottare tutte quelle misure necessarie in grado di prevenire qualsiasi azione che potrebbe arrecare danno all'ambiente. La letteratura sui due principi è molto ampia, per una prima rassegna si veda: L. Krämer-E. Orlando (eds.), *Principles of Environmental Law*, in *Encyclopedia of Environmental Law Series*, Cheltenham, 2018.

<sup>129</sup> Così la l. n. 6/2015.

nella veste (che gli è propria) di giudice delle leggi, ma ha assunto un ruolo di regolatore delle relazioni interistituzionali, incidendo, con le proprie decisioni, anche sugli incentivi alla collaborazione ovvero, al contrario, sulle dinamiche competitive e disgreganti.

Ne sono esempi i casi del *fracking* e dei cambiamenti climatici illustrati e, più in generale, la sentenza sullo Statuto catalano (31/2010).

In questo scenario di crisi dell'*Estado autonómico*<sup>130</sup>, le spinte centripete sembrano rafforzarsi per gli effetti della pandemia da Covid-19: nella fase dell'espansione del *virus*, infatti, si sono manifestati segnali di un nuovo e forte riaccentramento dei poteri a scapito del livello autonomico, anche in materia ambientale. In aggiunta, sotto il profilo delle politiche e delle priorità attribuite dall'ordinamento, si è assistito ad una preoccupante sparizione delle questioni ambientali dall'agenda governativa.

Si comprime, così, ulteriormente quel “balzo” verso la differenziazione che ha sempre connotato l'ordinamento spagnolo e che ha saputo elaborare nell'arco della storia quarantennale della Costituzione spagnola processi di ricerca innovativa ed originale dell'identità territoriale ed ambientale della Comunità interessata, come si è dimostrato nel presente lavoro. Con il duplice esito di portare, da un lato, ad un appiattimento delle spinte asimmetriche e di favorire, per contro, lo sviluppo di forze disgreganti che minano l'ordinamento nazionale (come nel recente caso catalano).

Esiti entrambi lontani rispetto ad un'efficace *multilevel governance* che possa rispondere alle questioni ambientali molto complesse e urgenti del nostro tempo.

Si auspica, pertanto, che nella fase attuale di *desescalada* si recuperi anche nella materia ambientale il maggior dialogo tra centro e periferia che sembra emergere nel processo di *cogobernanza* della transizione dalla fase dell'“*estado de alarma*” ad una “nuova normalità”<sup>131</sup>. Così, attraverso un approccio maggiormente collaborativo e meno muscolare di quello dimostrato negli ultimi anni si potrebbe anche valorizzare il contributo innovativo e intrinsecamente legato alla tutela del territorio dell'intervento autonomico a beneficio dell'intero territorio nazionale.

Mariachiara Alberton  
Istituto di studi federali comparati  
Eurac Research, Bolzano/Bozen  
[mariachiara.alberton@eurac.edu](mailto:mariachiara.alberton@eurac.edu)

---

<sup>130</sup> Per una ricostruzione si vedano, *ex multis*: E. Albertí Rovira, *El conflicto de Cataluña como crisis constitucional*, *Fundamentos: Quadernos monográficos de teoría del estado, derecho público y historia constitucional*, 10, 2019, 300-341.

<sup>131</sup> Sul punto si confronti: G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di “federalismo autonómico” per la Spagna*, in *DPCE online*, 2, 2020. L'autore osserva che se durante l'espansione dell'epidemia l'attuazione dello Stato è stata segnata dalla forte ricentralizzazione, tuttavia la fase successiva di “*desescalada*” sembra essere caratterizzata da maggiori tratti federali, tanto da far supporre che ci si trovi di fronte a «una decisa evoluzione di un *Estado autonómico* che finalmente diviene, con le sue peculiarità, davvero federale: purtroppo a questo “*federalismo autonómico* corrisponde un prezzo alto di vite e di sofferenze».