



**ECCO**  
IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

# IL CLIMA IN COSTITUZIONE

Le implicazioni  
per le politiche pubbliche



Quaderni  
dell'ASviS

13







# IL CLIMA IN COSTITUZIONE

## Le implicazioni per le politiche pubbliche

---



Quaderni  
dell' ASviS

---

13



Il Quaderno è stato realizzato da **ASviS** e da **Fondazione ECCO - Il think tank italiano per il clima**.

**L'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile ETS (ASviS)** è nata il 3 febbraio del 2016 su iniziativa della **Fondazione Unipolis** e dell'**Università di Roma "Tor Vergata"** ed è impegnata a diffondere la cultura della sostenibilità a tutti i livelli e a far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

**ECCO** è una **fondazione senza fini di lucro, Ente del Terzo Settore, nata nel 2021 come think tank indipendente**. **ECCO** non è legato a interessi privati ed è finanziato esclusivamente attraverso risorse filantropiche o pubbliche. Lavora nell'interesse pubblico per accelerare l'azione climatica con un raggio d'azione nazionale, europeo e globale ed è composta da un gruppo di esperte ed esperti che sviluppa e promuove analisi basate sull'evidenza scientifica finalizzate alla scelta di politiche, soluzioni e strategie trasformative per il clima, alla creazione di nuove narrative e alla costruzione del consenso per un'azione climatica inclusiva, efficace e tempestiva.

I Quaderni dell'ASviS rappresentano approfondimenti che offrono una lettura analitica su tematiche rilevanti per l'Agenda 2030, riflettendo il punto di vista degli autori e delle autrici e non necessariamente la posizione dell'intera Alleanza.

Data di pubblicazione: febbraio 2025

ISBN 979-12-80634-35-1

La pubblicazione è a cura dell'ASviS - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ETS

Responsabile collana: Elita Viola

Revisione editoriale: Flavio Natale

Progetto grafico e impaginazione: Giulia Gorga

Sede ASviS: Via Farini 17, 00185 Roma, [www.asvis.it](http://www.asvis.it)



## INDICE

Introduzione <i>di Matteo Leonardi</i>	6
Il tempo che verrà <i>di Anna Finocchiaro</i>	9
Il nuovo diritto dell'ambiente. Sfide, incognite, trasformazioni <i>di Cesare Pinelli</i>	14
La riforma della Costituzione: aspetti politici e istituzionali <i>di Andrea Ferrazzi</i>	20
Le implicazioni della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 sull'ordinamento e sulla definizione delle politiche pubbliche <i>di Francesco Tomasone</i>	25
Proposte per nuovi strumenti di governance <i>di Lorenzo Carrozza</i>	37
Postfazione <i>di Enrico Giovannini</i>	48



## Introduzione

di Matteo Leonardi

Le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione riflettono un cambiamento significativo nell'approccio dell'Italia alla tutela ambientale e allo sviluppo sostenibile, riconoscendo l'importanza di **bilanciare progresso economico e sociale con la salvaguardia dell'ambiente** nell'interesse delle generazioni presenti e future. Tuttavia, per sviluppare e valorizzare il **potenziale trasformativo della riforma**, occorre declinare i nuovi principi in indirizzi politici concreti, in modo tale che essi possano riflettere pienamente le sfide presenti nella società di oggi. Tra queste, il cambiamento climatico è certamente una delle più urgenti e complesse.

A partire da queste considerazioni, ECCO e ASviS hanno inteso intraprendere un percorso di approfondimento, avviato nel febbraio 2024 e culminato in questa pubblicazione, sulle implicazioni della riforma costituzionale rispetto alla definizione delle politiche climatiche. Durante il lavoro sono state esplorate le relazioni dei nuovi principi con gli altri diritti fondamentali e con le dimensioni rilevanti della decarbonizzazione, offrendo al contempo un ventaglio di proposte e di strumenti giuridici e legislativi per la definizione delle politiche pubbliche in materia.

Tale percorso si è articolato in tre fasi distinte. In un primo tavolo di confronto è stato definito l'**inquadramento dottrinario** necessario all'identificazione dei nessi e dei rapporti tra i nuovi principi e i diritti, i doveri e le libertà fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

Un secondo momento è stato finalizzato a esplorare e riflettere su un **ventaglio di proposte e di strumenti giuridici e legislativi** per la definizione delle politiche pubbliche in grado di declinare i principi nelle norme. In ultimo, gli elementi emersi sono stati sintetizzati e **sottoposti all'attenzione di personalità delle istituzioni e della società civile** in occasione dell'evento "Clima in Costituzione: il futuro delle politiche pubbliche", che si è svolto il 20 maggio 2024 a Roma, nell'ambito del Festival dello Sviluppo Sostenibile 2024.

Nelle pagine di questa raccolta vengono presentati i risultati del lavoro attraverso i contributi di diversi autori che, affrontando il tema da prospettive diverse, ci aiutano a inquadrare la complessità e la rilevanza delle implicazioni della riforma costituzionale per la governance climatica italiana.

Il filo conduttore che accomuna i diversi contributi si rintraccia nell'intenzione di avvicinare il lettore alla riscoperta del **"senso" dei nuovi principi fondamentali**. Nell'incertezza dell'oggi, infatti, in cui le difficoltà oggettive della transizione climatica entrano nella scatola degli interessi particolari e ne escono amplificate dalla strumentalizzazione politica, dal gioco dei social e della disinformazione, i principi della Costituzione riportano l'attenzione della società sul **"perché"** e sul **"come" tutelare l'ambiente in quanto bene comune** piuttosto che sul **"se"**, come viene suggerito dalle tesi degli interessi particolari.

La profondità della trasformazione richiesta dalla lotta al cambiamento climatico è tale da non potere prescindere da una volontà politica e sociale profonda-



mente ispirata ai valori costituzionali. In questo senso, la Costituzione ci offre un saldo riferimento ideale e un orizzonte politico di lungo periodo al quale ispirare l'azione collettiva. Questo orizzonte può essere aperto ed esplorato unicamente sulla base dei principi fondamentali. In questo la forza e l'attualità della Costituzione.

In assenza di un quadro di senso complessivo in grado di riconciliare positivamente le sfide collettive con la dimensione individuale, **gli obiettivi climatici** - al pari delle modifiche costituzionali - **rischiano tuttavia di essere percepiti come astrazioni disancorate dalla realtà quotidiana**, e quindi dal consenso e dalla volontà popolare. Ai principi è dunque **necessario affiancare un percorso di attuazione normativa** che permetta la loro piena realizzazione.

Un secondo elemento comune a più contributi riguarda dunque la sfida e la difficoltà per il legislatore di incorporare il futuro nelle decisioni di oggi, elemento necessario per la salvaguardia dell'ambiente e il diritto intergenerazionale. Da dove nasce questa difficoltà? Nei testi emergono due dimensioni.

Da una parte, si evidenzia la complessità oggettiva di tradurre a livello nazionale un processo di per sé globale, accresciuta dall'indebolimento dei processi multilaterali, nonostante un quadro giuridico internazionale ben preciso, basato sul principio di responsabilità comune ma differenziata tra gli Stati e sull'identificazione da parte di tutti i Paesi aderenti all'Accordo di Parigi di *nationally determined contribution* per contenere l'aumento delle temperature al di sotto dei due gradi entro la fine del secolo.

Dall'altra, l'assenza di una pratica politica e legislativa capace di incorporare il futuro nelle decisioni del presente. Pratica che richiede non solo la volontà politica di considerare il futuro, ora richiamata in Costituzione, ma anche l'acquisizione da parte dei diversi livelli dell'amministrazione e degli attori sociali di strumenti di governance adeguati alla complessità della sfida. A queste difficoltà si aggiunge l'assenza di efficaci regole di garanzia per assicurare l'indipendenza delle scelte del legislatore rispetto agli interessi particolari legati alla convenienza di ritardare la transizione e l'uscita dai combustibili fossili.

Da dove partire quindi? La migliore evidenza della presa in carico da parte del legislatore dell'attuazione dei nuovi principi sarebbe l'approvazione di una **legge sul clima** quale strumento normativo quadro per la definizione della governance del processo di decarbonizzazione. Una legge clima, al pari dei numerosi esempi europei, che contenga degli elementi minimi di garanzia di rispetto degli obiettivi climatici, come l'adozione di un carbon budget, l'allineamento delle politiche agli scenari scientifici e gli impegni internazionali, e l'istituzione di un consiglio scientifico in grado di valutare in maniera indipendente l'efficacia della strategia e la coerenza del processo legislativo.

Un secondo elemento fondamentale da considerare è l'adozione di pratiche che assicurino, partendo dall'evidenza che i costi futuri del cambiamento climatico sono sensibilmente maggiori dei costi attuali di riduzione delle emissioni, **una correlazione tra la spesa pubblica e gli obiettivi climatici**. Occorre dunque integrare nel nuovo quadro programmatico



di bilancio una strategia di spesa pubblica coerente rispetto al processo di decarbonizzazione e *phase out* dai combustibili fossili, anche a supporto della competitività del nostro Paese sui mercati globali. A questo deve affiancarsi un percorso di costruzione di un sistema fiscale e parafiscale coerente rispetto agli obiettivi climatici con regole efficaci di condizionalità della spesa pubblica. Occorre inoltre individuare le risorse per i mercati *green*, costruire i nessi con la finanza privata e definire le regole per ridurre i rischi di *stranded cost* negli investimenti pubblici e nella regolazione delle infrastrutture energetiche.

Un terzo elemento riguarda l'adozione di **strumenti di monitoraggio**, accountability, indipendenza e partecipazione nella definizione delle politiche climatiche per assicurare la coerenza delle stesse con una visione di sostenibilità sociale ed economica della transizione. Occorre superare l'uso pretestuoso delle difficoltà della società come argomenti del "se", e al contrario attivare attraverso le politiche pubbliche un processo di transizione che parta dai bisogni concreti delle persone per declinare la decarbonizzazione nella casa, nei trasporti e nel lavoro. Infine, occorre avere la capacità di vedere come l'uomo a cui ci si riferisce all'articolo 2 della Costituzione non è l'italiano e i suoi interessi, ma l'essere umano come specie nel suo complesso. Questo si traduce nella necessità di un'azione diplomatica a sostegno degli Obiettivi globali definiti a Parigi, allineando così la posizione internazionale del Paese ai principi costituzionali.



## Il tempo che verrà' di Anna Finocchiaro

La riforma di cui alla Legge costituzionale 1/2022, al contrario di quanto da molti osservatori sostenuto, non ha una portata nettamente ricognitiva, volta a confermare e positivizzare principi già emersi nel diritto vivente, ma apporta in concreto importanti novità poiché comporta **il sorgere di un vero e proprio dovere in capo alla Repubblica** chiamata ad esercitare in concreto la tutela ambientale, nell'interesse delle future generazioni, innanzitutto attraverso le politiche pubbliche. Adopero il termine Repubblica in senso proprio: non è solo di un dovere in capo alla Stato che parliamo, bensì di un dovere imputato anche a cittadini e imprese.

Per questo, dunque, possiamo affermare che con la riforma la tutela dell'ambiente passa da una dimensione estetica e statica (addirittura contemplativa) a una dimensione etica e dinamica.

Ovviamente la riforma si inserisce in un contesto significativamente segnato, già a partire dagli anni Settanta, da importanti sentenze della Corte Costituzionale fondate soprattutto sull'interpretazione estensiva ed evolutiva degli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione. I riferimenti alla tutela ambientale diventano più frequenti e articolati a partire dalle pronunce della prima metà degli anni Ottanta, in parallelo con i principi elaborati dai documenti delle Nazioni Unite e dai primi programmi di azione ambientale della Comunità Europea.

**Il concetto di paesaggio**, la cui tutela costituisce l'unico oggetto dell'art. 9 originario, **viene arricchito** sino a coin-

cidere con quello di habitat e, dunque, con la tutela ambientale nel suo complesso, comprensiva tanto dell'ambiente naturale che di quello antropizzato.

**Si afferma una nozione unitaria e autonoma di ambiente.**

La Corte, in particolare con la sentenza ILVA del 2013, affronta il tema del delicato bilanciamento tra diritti costituzionali tra i quali l'iniziativa economica, la salute, il lavoro, sottraendosi a una visione gerarchizzante, astratta e statica del rapporto tra diritti costituzionalmente protetti, in forza di una tutela "sistematica e dinamica" che li componga secondo i criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

La Corte dei Conti fornisce il proprio contributo riconoscendo il danno ambientale come danno erariale, derivante dalla lesione di beni di natura pubblica rispetto ai quali lo Stato ha uno specifico obbligo di tutela e protezione.

La giurisprudenza è condizionata dalla dimensione internazionale degli impegni, a cominciare dalla conferenza ONU di Stoccolma del 1972 e poi l'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile da parte della Commissione Mondiale dell'Ambiente e lo Sviluppo, ripresa dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992.

Assai significativa la **"svolta verde" della Corte europea dei diritti dell'uomo**, che interpreta estensivamente la regolazione dettata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che non menziona l'ambiente, né il diritto a un ambiente salutare.

Il concetto di sviluppo sostenibile entra a definire un canone delle politiche e azioni



dell'Unione (art. 11 TFUE), viene ripreso nel codice dell'Ambiente del 2006 e acquisisce il rango di principio orientatore degli interventi del legislatore anche in altri settori che non siano esclusivamente quelli del governo del territorio.

I patti internazionali contro le crisi ambientali, il NextGenerationEU, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Green Deal finiscono di comporre il quadro.

Si registrano peraltro adeguamenti progressivi a livello istituzionale, con la nuova denominazione impressa, dal gennaio 2012, al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che diventa CIPESS (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile); con nuove attribuzioni riconosciute in capo al Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica); con l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del CITE (Comitato per la Transizione Ecologica) a cui viene affidata la redazione e approvazione del Piano per transizione ecologica mediante il quale vengono individuate azioni, amministrazioni competenti, misure, fonti di finanziamento e relativo cronoprogramma.

Un humus assai ricco, dunque, assiste l'approvazione della riforma costituzionale, ma non la esaurisce, non la limita a una mera ricognizione dell'esistente.

**La riforma**, infatti, riveste innanzitutto un'impegnativa valenza politica: l'Italia assume solennemente, con la riforma di una norma della prima parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali, la responsabilità in ordine alla priorità delle questioni ambientali, e

questo in sintonia con il quadro internazionale ed europeo, in ciò dimostrando la propria affidabilità anche rispetto alla fruizione di fondi dedicati, come accade con il Next Generation EU.

Di certo **una novità** della riforma, rispetto al testo costituzionale originario, è **il riferimento alla biodiversità**, già presente nel panorama di diritto internazionale anche con Direttive europee (Direttiva 79/409/CEE; 92/43/CEE) oltre che con la Convention on Biological Diversity (adottata durante la Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992).

**Ma ciò che particolarmente entra a connotare la responsabilità assunta dalla Repubblica** in ordine alla primazia delle questioni ambientali è **il riferimento espresso "alle future generazioni"**.

Il tema è già presente nella giurisprudenza costituzionale, in particolare (ma non solo) con riferimento a questioni di finanza pubblica e, dunque, in tema di pareggio di bilancio e sostenibilità della spesa (artt. 81 e 97 Cost.).

Il tema della responsabilità a garanzia dell'equità intergenerazionale ha dunque una sua prima costruzione nelle sentenze della Corte Costituzionale e, corrisponde, a mio parere, a una lettura della Carta come progetto di società giusta, che continuamente si perpetua nel futuro, in quel difficile cammino di continua approssimazione che ha come fine costruzione e mantenimento della società democratica. Un filo progettuale teso nel tempo e nelle trasformazioni che storicamente reca con sé.

**Si tratta di una visione "dinamica"** in cui principi e valori non si esauriscono nella loro stretta definizione, ma espri-



mono - anche in ragione dell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale - la potenza di orientare e ordinare le politiche nel tempo che muta e di tenere in conto i loro effetti nel futuro, per mantenere coerenza costituzionale all'ordinamento e all'agire del decisore pubblico.

Al futuro appartiene l'interesse di quei soggetti che ancora non sono, non hanno ancora parola, non votano, non hanno rappresentanti nelle assemblee elettive, ma anche dei rappresentanti e governanti del futuro, cui politiche disattente nell'oggi a quei principi, ad esempio in materia di bilancio e gestione della spesa pubblica, possono lasciare eredità difficili da ricondurre ai parametri costituzionali.

In questo senso, emblematica è la sentenza della Consulta nr.18 del 2019.

In essa sono presenti conclusioni molto utili nell'oggi, a riforma approvata, per valutare la portata decisamente innovativa data dall'inserimento nell'art 9 del dovere di responsabilità nei confronti degli interessi delle future generazioni, e dunque del dovere della loro tutela. Per la prima volta, con questa sentenza la **Corte affronta il tema dell'equità intergenerazionale** utilizzandolo non solo come argomento *ad adiuvandum*, ma come **principio di valutazione della legittimità costituzionale della normativa** che le viene sottoposta.

Ma con la riforma costituzionale l'equità intergenerazionale diventa parametro esplicito di legittimità costituzionale, vincolo per il legislatore, parametro per le politiche pubbliche.

**La novità è dirompente:** nasce, in capo alla Repubblica, un dovere di tutela del

futuro delle nuove generazioni, sintonico con le previsioni dell'art.2 (principio di solidarietà) e dell'art.118 (principio di sussidiarietà) della Costituzione.

Per usare l'espressione di Anna Giurickovic Dato, si produce una "giuridicizzazione"<sup>2</sup> del futuro e si producono nuove situazioni soggettive, quelle delle future generazioni.

Il tema della loro qualificazione è decisivo, com'è ovvio, al fine di individuare i concreti strumenti di tutela di tali posizioni.

La questione non è stata affrontata in sede di dibattito parlamentare, l'espressione "anche nell'interesse delle giovani generazioni" non è stata meditata nelle sue conseguenze - pur decisive per rendere pienamente operativa la tutela - in ordine alle forme e agli strumenti per farla valere da parte di soggetti che ancora non sono ed è entrata, quasi tralaticciamente, a definire un testo che, appunto, ha caratteri di dirompente novità.

La questione è, invece, decisiva.

Se la formulazione costituzionale era, infatti, in sé compiuta, restava da valutare quale "ospitalità" avrebbero potuto avere nel nostro ordinamento sostanziale e processuale le nuove posizioni soggettive nascenti dall'affermazione dell'interesse delle future generazioni e dal nascere di un dovere pubblico, e di una pubblica responsabilità, circa la loro tutela.

In altre parole, c'era da chiedersi se, con la riforma, tali posizioni avessero "dovuto accontentarsi" sotto il profilo della loro tutela delle già esistenti, pur rilevanti, acquisizioni giurisprudenziali.



Come è noto, e come abbiamo esposto, dobbiamo all'anticipazione operata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale l'elevazione del criterio dell'equità intergenerazionale a parametro di legittimità, mentre una giurisprudenza, in verità non prevalente, ha riconosciuto a privati cittadini legittimazione ad agire sulla scorta del principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione).

Siamo dunque nel campo nell'elaborazione teorica, consapevoli che ciò di cui si discute è la coerenza del compito che la nuova formulazione affida al legislatore, al potere pubblico, ai cittadini, alle imprese.

Altri ordinamenti, anche assai distanti dal nostro, hanno trovato soluzioni assai diverse tra loro.

Partendo dalle esperienze più lontane dalla nostra tradizione giuridica, segnaliamo innanzitutto un vistoso aumento dei casi sottoposti alle Corti nazionali dei diversi Paesi, a conferma della centralità che la questione ambientale, proiettata nel tempo odierno e in quello che verrà, rappresenta per moltitudini di cittadini di ogni parte del mondo, specie giovani, tanto da far parlare di una vera e propria *climate change explosion*.

Sono appunto lontani dalla nostra esperienza giuridica i casi giudiziari registrati in Paesi come l'Ecuador (caso Los Cedros, sentenza della Corte Costituzionale Ecuador) che riconosce la tutela dei **“diritti della natura”** estendendo la legittimazione ad agire a chiunque, e dunque non soltanto a esponenti di popolazione che vivono sul territorio che ritengono minacciato, piuttosto che quella di sistemi giuridici che riconoscono alla natura stessa la titolarità di diritti soggettivi, come accade in India o in Sud America, con la conseguenza dell'individuazione

di un'autorità rappresentante legittimata ad agire in giudizio. È nota, poi, la sentenza della Corte Suprema olandese (c.d. caso Urgenda) che ha riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo dei cittadini alla riduzione delle emissioni di gas serra azionabile in giudizio.

Non così è avvenuto in Germania, laddove il Tribunale Costituzionale Federale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge sul clima del 2019 che fissava al 2030 l'obbligo del Governo di ridurre le emissioni di gas serra, in contrasto con impegni internazionali per la prosecuzione delle politiche di contenimento delle emissioni sino al 2050. In questo caso il giudice tedesco non ha riconosciuto l'esistenza di un diritto soggettivo delle future generazioni, ma ha apprestato una tutela oggettiva del loro interesse con la dichiarazione di illegittimità costituzionale. Un caso paradigmatico anche alla luce della affinità tra il nostro sistema giuridico e quello tedesco.

Infatti, tornando al tema della qualificazione delle posizioni soggettive delle future generazioni ritengo, alla luce della stessa formulazione costituzionale, che non sia possibile inscrivere nella categoria dei diritti soggettivi. Trascuro, perché non rilevante ai nostri fini, ogni approfondimento sulla questione dell'attribuzione di diritti soggettivi e della loro azionabilità a soggetti non nati.

Ciò che resta, però, è la necessità di garantire coerenza alla previsione dell'art. 9 della Costituzione.

Necessità ineludibile di fronte alla serietà della questione ambientale e del livello di responsabilità indispensabile perché le politiche pubbliche siano in grado di garantire, nell'oggi e per le generazioni che verranno, la tutela dell'ambiente.

Non sottovaluto affatto la forza che può



venire da un patto per l'ambiente operante, proprio in forza dei principi di solidarietà e sussidiarietà, tra pubblico e privato, e che andrebbe strutturato fuori da uno schema di rapporto autoritativo tra i due soggetti, valorizzando esperienze assai interessanti in atto ad opera di comunità di cittadini e di imprese.<sup>3</sup> *Né l'opera preziosa della Corte Costituzionale, cui dobbiamo peraltro tanto dell'elaborazione che ha sostenuto la riforma, e della giurisprudenza di merito.*

Ma mi pare ineludibile una riflessione che parta proprio dall'interesse delle nuove generazioni, quelle appunto che ancora non sono, non hanno parola, non votano. Che ci sia cioè un luogo, uno strumento, in cui la tutela nell'oggi di un interesse assicurati domani a chi verrà l'esercizio di un diritto.

Perché è questo il punto: **trascurare oggi quell'interesse significa ledere domani il diritto di ciascuno, ad esempio, a un ambiente salubre**, con tutti i danni oggettivi e soggettivi che questo può comportare.

Tutelare efficacemente quell'interesse nell'oggi significa assicurare il diritto dei cittadini che verranno e, proprio per le caratteristiche della questione ambientale, contrastare possibili danni irreversibili. Significa prevedere anche come possa essere impervio l'adempimento del dovere di tutela ambientale per gli stessi governanti di domani se nell'oggi quel dovere e quella responsabilità non siano esercitati adeguatamente.

*È un esercizio nuovo per la Repubblica, che già lo sperimenta nel campo delle politiche economico-finanziarie con il principio di equilibrio di bilancio. Ma lo sforzo a cui è chiamata in materia ambientale non è comparabile, per la globalità della questione, per la sua capacità di attraversare ambiti assai estesi dell'agire individuale e collettivo,*

*per il suo intreccio ineludibile con la questione dello sviluppo, per il rischio di irreversibilità di molti danni prodotti.*

In qualche modo ci si è finora misurati con l'assicurare nell'oggi ai viventi riconoscimento e mantenimento dei diritti previsti dalla Carta e lo strumento del ricorso (indiretto) alla Corte Costituzionale è stato un potente presidio.

**Ma la cosiddetta “giuridicizzazione” del futuro apre una nuova prospettiva.**

C'è da chiedersi insomma se non sia il momento di riflettere seriamente su quali nuovi strumenti, oltre quelli che conosciamo, possano essere pensati e studiati per garantire il costante adempimento nel tempo del dovere pubblico introdotto dall'art. 9 riformato.

In questo senso, mentre molto si discute della stabilità dei governi - argomento certo importante - scarsissima attenzione si pone alla stabilità delle politiche, alla loro coerente perduranza nel fisiologico alternarsi di maggioranze e governi.

Anche su questo versante il cambio di prospettiva appare dirompente.

In definitiva, con la riforma non si è “allineato” il dettato costituzionale a quanto era già maturato nel cosiddetto diritto vivente.

Chi lo abbia pensato è chiamato oggi a misurarsi invece con un cambio di paradigma (è il caso di usare l'espressione) che dovrebbe costringerci a non acquietarci.

<sup>1</sup> L'articolo riprende i temi della ricerca di Italiadecide “Il tempo che verrà. La tutela costituzionale dell'ambiente e la transizione energetica, a cura di Mariangela Di Giandomenico e Anna Giurickovic Dato. Roma, 2024

<sup>2</sup> Anna Giurickovic Dato, “La rappresentanza delle generazioni future”, Convegno ICONS 2023

<sup>3</sup> Rapporto Italiadecide 2022, “La fiducia cresce nelle pratiche di comunità”, il Mulino 2022.



## Il nuovo diritto dell'ambiente. Sfide, incognite, trasformazioni di Cesare Pinelli

### La revisione costituzionale del 2022

*Le modifiche agli artt. 9 e 41 introdotte con L.cost. 11 febbraio 2022, n. 1, si inseriscono in un contesto normativo molto particolare.*

*Sul tema della tutela dell'ambiente, per una volta il diritto nazionale non è più indietro ma più avanti di quello dell'Unione europea in termini di principi fondamentali, visto che l'impostazione dei trattati di Lisbona del 2009 (TUE e TFUE) ancora riflette una concezione dell'ambiente come limite allo sviluppo sottesa al principio dello "sviluppo sostenibile".*

*Ciò non toglie però che l'impulso all'innovazione della legislazione venga per ora quasi completamente da Bruxelles. Già nel 2019, l'Unione lanciò nell'ambito dell'Agenda ONU 2030 un programma di intervento regolatorio indirizzato a definire termini e modalità della transizione ecologica: lo European Green Deal si compone di vari strumenti normativi, a cominciare dal Regolamento del 2021 sull'obiettivo della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050, col vincolo di ridurre entro il 2030 le emissioni inquinanti di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 (Artt. 2 e 4 Reg. UE 2021/1119 del 30 giugno 2021), obiettivo volto a trasformare la società europea in vista di relazioni più armoniose tra esseri umani e ambiente. Una trasformazione non meno radicale è prefigurata dalla Commissione allorché ha puntato sull'economia circolare, con*

*una sostituzione di un approccio fondato sulla rigenerazione rispetto a quello volto all'investimento nella protezione dell'ambiente (COM (2019) 640)<sup>4</sup>.*

Proprio grazie alla legge costituzionale del 2022, non si tratta dunque tanto di adeguare il diritto nazionale a quello dell'Unione, quanto di combinare regole e istituti dell'uno e dell'altro in vista del **perseguimento di principi comuni**. E non vi è dubbio che ciò risulta più agevole grazie alla scelta molto netta della Legge costituzionale del 2022 per una tutela ambientale realizzata per la via delle politiche pubbliche anziché delle situazioni giuridiche soggettive. Essa era bensì affermata già nella giurisprudenza e nel diritto europeo, ma è stata definitivamente sancita in Costituzione in modo da riconoscere in capo alle istituzioni titolari di potere normativo anziché ai giudici le decisioni fondamentali per la concreta realizzazione del valore.

Ciononostante, la scelta per una tutela ambientale da realizzarsi attraverso politiche pubbliche non vuol dire che queste debbano considerarsi strumento esclusivo a tal fine. Da un lato la revisione costituzionale sembra attribuire un compito simile agli stessi soggetti della società civile, con una certa graduazione di doveri e responsabilità. Dall'altro l'ascrizione delle scelte primarie alle istituzioni politiche non solo non comporta necessariamente l'accantonamento della giurisdizione, ma non consente nemmeno di escludere nuove forme di attivismo, in presenza di dilemmi che per la multivirtualità della tutela dell'ambiente superano la stessa prospettiva dei tradizionali bilanciamenti.



## Doveri e responsabilità delle imprese

“Davanti ai fenomeni con cui abbiamo a che fare in materia ambientale, **non c'è bene comune senza cooperazione**. Mai come in questo nuovo frangente della storia del mondo, avremo modo di accorgerci quanto noi, componenti della famiglia umana, siamo tutti eguali, tutti legati l'uno all'altro dalla incombenza degli stessi problemi; bisognosi perciò delle stesse soluzioni e feriti dalle stesse inadempienze, ovunque esse accadano e chiunque di noi le faccia accadere sul nostro piccolo pianeta”.<sup>5</sup> Purtroppo, però, all'accresciuta generale consapevolezza della gravità degli squilibri ambientali non corrisponde ancora quella che “non si possono correggere facilmente, perché derivano, in primo luogo, dalle scelte di vita quotidiana di miliardi di persone”<sup>6</sup>.

In termini costituzionali, si tratterà di avviare una più impegnativa valutazione del dovere di solidarietà enunciato dall'art. 2, che riguarda tutti. Intanto, però, un'esplicitazione dei doveri e delle responsabilità ha investito appunto le imprese, chiamate a scongiurare il danno ambientale in ipotesi prodotto dalla propria attività e a collaborare, in una prospettiva di più lungo periodo, ossia “anche nell'interesse delle future generazioni”, al perseguimento di fini ambientali individuati in “programmi e controlli” determinati con legge.

Il fatto è che tali fini non sarebbero raggiungibili senza un attivo coinvolgimento delle imprese. I loro doveri in tal campo differiscono bensì dalle responsabilità per oggetto, portata giuridica e proiezione temporale. Ma gli uni e le altre restano accomunati dall'esigenza

di internalizzare i costi ambientali, al cui soddisfacimento risultano preordinati, nell'art. 41, tanto il vincolo negativo all'iniziativa economica privata allorché rechi danno all'ambiente (secondo comma), quanto il vincolo positivo in capo ad essa dei fini ambientali (terzo comma). Fini il cui perseguimento passa attraverso la “transizione ecologica, sintesi delle transizioni energetica e produttiva”<sup>7</sup>, la quale non può prescindere da un “quadro regolatorio che crei le condizioni perché le imprese perseguendo i loro obiettivi di profitto tutelino nello stesso tempo l'ambiente. In assenza di tale quadro di programmazione e della regolazione, il mercato da solo non garantirebbe la transizione ecologica per una ragione fondamentale ossia che la maggior parte dei danni causati da attività economiche lineari sono esternalità negative e, dunque, è possibile depredare l'ambiente senza doverne sopportare le responsabilità”<sup>8</sup>.

Una grande difficoltà si annida a questo riguardo proprio nella transizione ecologica, nel corso della quale raramente si può cogliere quel contestuale conseguimento di profitti e di fini ambientali che costituirà solo l'esito di difficili processi di riconversione. Sul piano giuridico è noto come le tappe della transizione ecologica siano scandite dal diritto dell'Unione, nel quale risultano altrettanto presenti le nuove idee di regolazione e di programmazione che stanno dietro alle addizioni apportate al testo dell'art. 41 dalla revisione costituzionale del 2022.



## La prima risposta della Corte costituzionale

Nella prima sentenza in cui si è pronunciata diffusamente sul punto (sent.n.105 del 2024), la Corte Costituzionale si trovava di fronte alla questione di legittimità di una disposizione che imponeva a imprese di raffinazione di idrocarburi di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, autorizzando il governo, in caso di sequestro di impianti necessari a garantirla, ad adottare “misure di bilanciamento” volte a far continuare alle imprese la propria attività. La Corte ha osservato che la riforma del 2022:

*consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.*

*Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, 237 del 2020, 93 del 2017, 22 del 2016, 67 del 2013, 142 del 2010, 29 del 2010, 246 del 2009 e 419 del 1996) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno*

*un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.*

*Per altro verso, la tutela dell'ambiente - nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato - assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può “recare danno” - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - alla salute e all'ambiente.*

Da questa interpretazione la Corte ha ricavato che *le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno [...] essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista - appunto - di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione - che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute - dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni.*



Rispetto alle note sentenze sull'ILVA, che costituivano precedenti in termini, si avverte un cambio di passo che non arriva a rinunciare ai bilanciamenti, ma li struttura in modo da privilegiare maggiormente la tutela dell'ambiente su quelle dell'impresa e dell'occupazione, proprio perché la riforma ha introdotto un "mutamento [...] nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio".

Appare pertanto consequenziale l'auspicio che la Corte strutturi d'ora in poi i propri scrutini ricorrendo a un test di proporzionalità simile a quello del Tribunale Costituzionale Federale tedesco<sup>9</sup>. Ciò conduce peraltro a escludere che la revisione costituzionale del 2022 abbia riconosciuto il valore dell'ambiente al punto da sottrarlo ad ogni bilanciamento<sup>10</sup>.

### **Sfide, incognite e trasformazioni del nuovo diritto dell'ambiente**

Per poterla privilegiare su ogni altra, occorre configurare la tutela dell'ambiente come condizione per garantire l'effettiva tenuta degli stessi principi costituzionali coi quali sia oggetto di bilanciamento. Non è, comunque, un'ipotesi peregrina. Va solo esplorata tenendo conto che apre perlomeno due ordini di questioni. Da una parte **il ruolo della scienza rispetto alla decisione politica**<sup>11</sup>, dall'altra la distribuzione di **funzioni fra giudici e legislatori**, che va oltre la scelta della legge costituzionale di incentrare la tutela dell'ambiente nelle politiche pubbliche anziché su situazioni giuridiche soggettive, se non altro per il fatto di trovare sede privilegiata in un'arena fino a poco

tempo fa impensabile come quella internazionale. Stiamo parlando del contenzioso climatico, di cui di recente sono stati calcolati 3216 casi nel mondo, promossi nei confronti di enti pubblici come di imprese, dinanzi a organi giudiziari o quasi-giudiziari<sup>12</sup>.

In un caso notissimo come *Urgenda Foundation versus State of the Netherlands* (2019), la Corte Suprema ha condannato il Governo olandese a ridurre le emissioni del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, con l'argomento che un impegno inferiore avrebbe violato gli artt. 2 e 8 CEDU<sup>13</sup>. Ma a proposito di obblighi di *facere* imposti ai governi, la pronuncia forse più significativa è *Leghari versus Federation of Pakistan* (2015) in cui l'Alta Corte di Lahore ha ordinato al Governo pakistano di nominare una Commissione per il cambiamento climatico prevista da un programma che era stato lasciato cadere, "a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini del Pakistan, in particolare, delle fasce vulnerabili e deboli della popolazione che non sono nelle condizioni di poter adire questa Corte". Dopo aver richiamato il diritto alla vita (art. 9 Cost.), che include il diritto a un ambiente salubre e pulito e il diritto alla dignità umana (art. 14 Cost.), nonché principi di diritto internazionale quali lo sviluppo sostenibile, il principio di precauzione, la valutazione dell'impatto ambientale e l'equità tra le generazioni, il Tribunale di Lahore ha affermato che "la giurisprudenza ambientale esistente deve essere plasmata per rispondere alle esigenze di qualcosa di più urgente e allarmante, il cambiamento climatico. Dalla giustizia ambientale, sino ad oggi largamente circoscritta e limitata ai nostri ecosistemi e alla biodiversità, dobbiamo passare alla



**giustizia climatica**”. Non meno significativo è il seguito della sentenza. Il Governo pachistano istituì la Commissione, la quale nel 2018 consegnò all’Alta Corte la Relazione finale, nella quale risultava che il 66% degli obiettivi fissati nel Programma risultavano raggiunti<sup>14</sup>.

Molto più di recente si è conclusa in primo grado la **prima controversia italiana**, nota come “Giudizio universale”, con un esito opposto a quello raggiunto con *Leghari*. Il 26 febbraio 2024 il Tribunale civile di Roma ha ritenuto inammissibile “per difetto assoluto di giurisdizione” la domanda proposta da alcune associazioni ambientaliste intesa a condannare lo Stato italiano per inadempimento agli obblighi internazionali discendenti dagli Accordi di Parigi in materia di riduzione di CO<sub>2</sub> nell’atmosfera, sul presupposto che ciò avrebbe determinato un danno extracontrattuale. Riconosciuta “la oggettiva complessità e gravità della emergenza a carattere planetario provocata dal cambiamento climatico antropogenico”, il Tribunale ha escluso di poter accertare la responsabilità civile dello Stato, ex art. 2043 c.c. e, in subordine, 2051 cc., dinanzi a una domanda “diretta ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un *facere* in una materia tradizionalmente riservata alla ‘politica’”, ovvero “diretta in concreto a chiedere, quale *petitum* sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione”.

I casi posti a raffronto rispondono in senso opposto alle esigenze di “giustizia climatica”. Queste riflettono situazioni di vulnerabilità generalizzate, per defini-

zione non comprimibili entro la specificità di singoli casi, e pongono obblighi di *facere* in capo agli Stati. Sotto ambedue i profili, i confini fra decisione politica ed esercizio della giurisdizione perdono qualsiasi consistenza. In particolare, diventano implausibili i bilanciamenti fra principi coi quali le corti possono scegliere di volta in volta fra la tutela dell’ambiente e i diritti di iniziativa economica privata o dei lavoratori, e nello stesso tempo possono ripercorrere l’*iter* decisionale seguito dal legislatore limitandosi ad apprezzarne la congruità interna. Casi simili possono piuttosto comportare dilemmi tali da evocare le “scelte tragiche” di cui parla il titolo di un notissimo libro<sup>15</sup>.

Il sacrificio di principi diversi da quelli della tutela dell’ambiente è qui comunque da mettere nel conto: un sacrificio certo se la misura a salvaguardia dell’ambiente venisse adottata, ma anche il rischio di un sacrificio irreversibile in mancanza di una tale misura. Ed è proprio sui pretesi effetti irreversibili di ogni scelta non contrastante col cambiamento climatico che occorrerebbe concentrare la massima attenzione, alla ricerca di possibili equilibri in uno spazio di confronto ben più ristretto del solito fra scienza e istituzioni pubbliche, e all’interno di queste ultime fra corti e legislatori.



<sup>4</sup> L.Cassetti, Le prospettive dell'intervento dei pubblici poteri nei rapporti economici dopo la riforma costituzionale in materia ambientale, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, I*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 76-77.

<sup>5</sup> G. Amato, "Le nostre fragili democrazie e il clima: possiamo attrezzarci per farcela?", *Lectio magistralis alla Inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023, 720esimo dalla fondazione, Università La Sapienza*, 15 settembre 2022, 30.

<sup>6</sup> M.Libertini, "Gestione 'sostenibile' delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale", in *Contratto e impresa*, 2023, 75.

<sup>7</sup> F.de Leonardis, "Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato", Torino, Giappichelli, 2023, 152.

<sup>8</sup> F.de Leonardis, *Lo Stato Ecologico*, cit., 164.

<sup>9</sup> G. Marchetti, "Il 'principio fondamentale ambientalista' nella prospettiva multivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale", Torino, Giappichelli, 2024, 164.

<sup>10</sup> Come sostenuto da A. Morrone, "Fondata sull'ambiente", in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 783 ss.

<sup>11</sup> Cfr. fra gli altri M. Raveraira, "L'emergenza climatica e il ruolo della scienza", in "Scritti in memoria di Caravita", cit., 603 ss.

<sup>12</sup> Dato riferito al 25 marzo 2024 del Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, rip. in <https://climatecasechart.com/>

<sup>13</sup> Rip. in <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>

<sup>14</sup> Rip. in <https://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>

<sup>15</sup> G. Calabresi e P. Bobbitt, "Scelte tragiche", a cura di C.M. Mazzoni e V. Varano, Milano, Giuffrè, 1986.



## La riforma della Costituzione: aspetti politici e istituzionali *di Andrea Ferrazzi*

### Il perché della riforma

La riforma in chiave ambientale è entrata in Costituzione dal portone principale, cioè dai “Principi fondamentali”. Mai era avvenuto che fosse modificato uno dei primi 12 articoli. Così come **mai era avvenuto che si modificasse l’articolo 41**, quello che potremmo definire l’articolo delle libertà economiche. Si tratta dunque di **un fatto inedito e di grande portata**. Fatto reso possibile perché le forze politiche, invece di operare uno scontro ideologico a colpi di comunicato stampa e barricate, hanno responsabilmente scelto di affrontare con pragmatismo la scrittura del testo e l’accordo politico. Un passo avanti per tutto il Paese invece che bandierine per rendersi evidenti.

Ma perché i padri costituenti non avevano inserito esplicitamente nella Costituzione il principio della tutela dell’ambiente? Ed era necessario inserirlo oggi, quando numerose sentenze delle diverse corti si erano già pronunciate in tal senso?

Alla prima domanda ci sentiamo di poter dire che l’assenza dell’inserimento della tutela dell’ambiente nel testo costituzionale dipendeva semplicemente dal fatto che il cambiamento climatico non era all’ordine del giorno della discussione nel tempo in cui fu scritto il testo. Certo, dagli innumerevoli decenni ci si allarmava per l’inquinamento in alcune città, ma il cambiamento climatico è questione diversa dall’inquinamento ambientale. Come noto, a partire dalla seconda metà del Novecento, l’atten-

zione e il dibattito pubblico attorno al cambiamento climatico andava via via crescendo. Sono emerse le tensioni tra la difesa del lavoro e la tutela della salute e dell’ambiente; nel 1972 il “Club di Roma” pone in maniera scientifica la questione della limitatezza delle risorse e della sostenibilità del modello di sviluppo; nello stesso anno si tiene la Conferenza di Stoccolma; nel 1987 il Rapporto della commissione Brundtland definisce il concetto di “sviluppo sostenibile”; nel 1990 viene redatto il primo Rapporto dell’Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC); nel 1992 si tiene la Conferenza di Rio. Insomma, tappe successive che trasformavano un dibattito ristretto al mondo della scienza in una discussione pubblica di carattere sociale, culturale e politico che richiedeva l’assunzione di atti istituzionali. Questo percorso andava dunque ripreso e valorizzato anche nella nostra Costituzione, in quanto ormai patrimonio della nostra nazione. Va sottolineato, peraltro, che tale passo era già stato compiuto in innumerevoli costituzioni nel mondo e nell’Unione Europea, in particolare nei Paesi usciti dal blocco sovietico (per esempio la Slovenia), e in alcuni dell’Europa occidentale che avevano ritenuto di superare il gap storico dell’assenza di una tutela esplicita dell’ambiente e della conseguente lotta contro il cambiamento climatico: il Portogallo nel 1976, i Paesi Bassi nel 1983, la Germania nel 1994, la Francia nel 2005. Relativamente al fatto di inserire o meno esplicitamente tale tutela nella Costituzione, il Parlamento ha ritenuto che non bastassero le sentenze delle diverse corti, ma andasse esplicitata la difesa dell’ambiente e della salute come forma di bilanciamento dei diritti costituzionali. Era giunto il tempo che



la difesa dell'ambiente, degli animali, delle future generazioni entrassero nella Costituzione e vi entrassero dalla porta principale. Ed era il tempo perché si stabilisse in modo chiaro e definitivo che la libertà di iniziativa economica, giustamente riconosciuta come diritto costituzionale, non potesse recare danno alla salute e all'ambiente, come invece in innumerevoli casi, purtroppo, un modello di sviluppo speculativo e predatorio ha prodotto.

Va specificato che **la modifica costituzionale non ha in alcun modo tolto qualcosa dagli articoli 9 e 41, ma li ha integrati**. Allo stesso modo va chiarito che l'integrazione dell'articolo 9 in alcun modo pone in contrapposizione la tutela del paesaggio a quella dell'ambiente. Stabilisce, invece, che le due tutele sono diritti fondamentali di natura costituzionale. Possiamo dire di più: la tutela dell'ambiente è una preconditione della tutela del paesaggio. I cambiamenti climatici in corso stanno infatti colpendo duramente i territori, con eventi meteorologici estremi (trombe d'aria, inondazioni...) che colpiscono direttamente il paesaggio. Allo stesso modo accelerano e aggravano i fenomeni di dissesto idrogeologico (il nostro Paese è storicamente il più colpito dell'Unione europea), fenomeni che a loro volta sono elementi di degrado e di pericolo dal punto di vista paesaggistico. L'innalzamento del livello del Mediterraneo colpirà in modo sempre più drammatico gli 8mila chilometri di coste italiane. Si pensi a cosa accadrà a Venezia: secondo l'IPCC se non si interverrà con politiche drastiche di mitigazione il "Mare nostrum" crescerà al 2100 di 70-80 centimetri. Venezia ne uscirebbe devastata: non sarebbe un dramma

anche dal punto di vista paesaggistico e artistico? Ecco perché è fondamentale tutelare l'ambiente. Potremmo dire che, alla luce dei cambiamenti climatici, proprio per tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione era necessario inserire la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

### L'iter parlamentare

Il percorso parlamentare si è attivato al Senato, dove si sono svolti i lavori preparatori ed è avvenuto il voto del testo, che poi non è più stato modificato nelle tre votazioni successive previste dalla Costituzione stessa. All'interno della Commissione Affari costituzionali si è costituito il "Comitato ristretto" composto da nove componenti, uno per forza politica rappresentata in Parlamento. Nel Comitato si è dato avvio a un lungo e articolato ascolto/confronto con innumerevoli soggetti delle diverse realtà associative, scientifiche e di categoria e si è successivamente redatto il "Testo unificato" sul quale è stato trovato l'accordo politico. Quel testo, in base a tale accordo, come detto non è poi più stato modificato, e attraverso le quattro deliberazioni parlamentari, Senato - Camera - Senato - Camera, ai sensi dell'articolo 138 primo comma della Costituzione, è divenuto la Legge costituzionale n.1 dell'8 febbraio 2022.

La prima deliberazione in Senato della Repubblica è avvenuta il 9 giugno del 2021; la seconda e definitiva deliberazione alla Camera dei Deputati l'8 febbraio del 2022: in appena otto mesi si è concluso l'iter parlamentare. Nella prima deliberazione del Senato i voti favorevoli



sono stati 224, contrari nessuno, astenuti 23 (Fratelli d'Italia e la componente di +Europa e Azione del gruppo misto). Nella seconda e definitiva deliberazione della Camera i favorevoli sono stati 468, contrari 1, astenuti 6: tutte le forze politiche si sono dette a favore, a parte Fratelli d'Italia che ha dato libertà di coscienza. Nella seconda deliberazione del Senato avvenuta il 3 novembre del 2021 e nella seconda e definitiva della Camera i parlamentari votanti sono stati in numero superiore ai due terzi dei componenti, per cui la Legge costituzionale è stata direttamente promulgata, non essendo possibile presentare richiesta di referendum confermativo ai sensi dell'articolo 138 terzo comma della Costituzione. La legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio del 2022 è stata dunque pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

### L'articolo 9 e l'articolo 41 fondamenti costituzionali della lotta al cambiamento climatico

Nell'articolo 9 si è aggiunto che la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Per comprendere meglio la portata di questa modifica vale la pena ricordare le seguenti definizioni.

**Biodiversità:** coesistenza di diverse specie animali e vegetali che crea un equilibrio grazie alla loro reciproca relazione.

**Ecosistema:** insieme complesso in cui coesistono in un profondo equilibrio gli organismi viventi animali e vegetali e l'ambiente fisico.

Dunque ambiente nella declinazione di biodiversità ed ecosistemi. Perciò non ambiente come mero monumento di natura (colpito il quale si recherebbe un danno solamente patrimoniale) ma habitat nel quale nasce e si moltiplica la vita (colpito il quale si reca dunque un danno esistenziale). Per cui **ambiente nella sua accezione più estesa e sistemica**, bene originario, fondamentale valore pubblico immateriale e assoluto.

“... nell'interesse delle future generazioni”.

Si è in tal modo inserito esplicitamente nella Costituzione il **principio della solidarietà intergenerazionale** accanto alla solidarietà intragenerazionale. Ne scaturiscono determinanti potenzialità normative discendenti nei confronti dei poteri conformativi propri del potere legislativo, di quelli applicativi dell'amministrativo, di quelli interpretativi del giudice. Ne è un esempio la sentenza del TAR della Campania n. 1556 del 2023 su un progetto di energia rinnovabile in provincia di Avellino. Il giudice dà ragione ai proponenti del progetto, sostenendo che tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente vi è una strettissima relazione: se non si tutela l'ambiente non si tutela nemmeno il paesaggio.

Di straordinaria importanza è stata la sentenza 105/2024 della Corte Costituzionale pubblicata il 13 giugno scorso, relativa al “Decreto Priolo” del 2023 del Governo. La Suprema Corte interviene esplicitamente citando la riforma della Costituzione in chiave ambientale degli articoli 9 e 41. La sentenza afferma che una disciplina che deroga rispetto alla normativa ordinaria di tutela della salute e dell'ambiente in relazione ad



attività produttive, anche se di interesse strategico nazionale, è costituzionalmente legittima solo se temporanea. Per cui misure governative che impongono la prosecuzione di attività produttiva, anche se di livello strategico per l'economia nazionale o la salvaguardia del livello occupazionale, sono costituzionalmente legittime soltanto per il tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale. La Corte ha dunque ritenuto che è costituzionalmente illegittima la mancata previsione nel decreto del governo di un termine massimo di 36 mesi di operatività delle misure in questione ed è illegittimo consentire indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela dei beni della salute, dell'ambiente e della sicurezza dei lavoratori.

**Una sentenza per molti versi storica, che apre a scenari innovativi nelle scelte pubbliche e private.**

Va sottolineato che il “clima” è un termine non menzionato direttamente nelle costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea. È peraltro evidente che vi è tutela dell'ambiente solo a determinate condizioni climatiche. Se si tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si tutela anche il clima. Per cui l'inserimento in Costituzione della tutela dell'ambiente implica la lotta al cambiamento climatico. Allo stesso tempo se si tutela il clima si tutela anche l'ambiente. Vi è dunque relazione diretta, potremmo dire **un'identità tra la tutela dell'ambiente e la tutela del clima.**

Per apprezzare meglio questo passaggio, va sottolineato che la scienza parla

di sistema climatico, composto da varie realtà interrelate: l'atmosfera (aria), l'idrosfera (acqua), la criosfera (ghiacci e ghiacciai), la litosfera (suolo), la biosfera (esseri viventi e le loro relazioni). Si tratta dei fattori costitutivi dell'ambiente così come è rappresentato nella riforma costituzionale.

Ora, gli obblighi derivanti dalla riforma non riguardano solo le istituzioni pubbliche, dallo Stato agli enti territoriali, ma l'articolazione dell'intera società. È significativo a tale riguardo approfondire la modifica dell'articolo 41. Già i padri costituenti, nell'esplicitare che l'iniziativa economica privata è libera, avevano posto i limiti secondo i quali essa “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. La modifica ha aggiunto che non deve recare danno “alla salute e all'ambiente”.

Non vi è dubbio che il modello di sviluppo, anche nel nostro Paese, ha comportato conseguenze nefaste per l'ambiente, la salute e il clima. Si pensi all'inquinamento di tutte le matrici ambientali, agli innumerevoli siti contaminati, all'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) che ha causato in Veneto, secondo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite in Italia Marcos Orellana, “il più grande inquinamento ambientale d'Europa”. Inquinamento che ha contaminato almeno 350mila persone nella sola “Zona rossa” tra le province di Vicenza, Padova e Verona, che ha colpito non solo le acque di superficie ma anche l'acqua di falda di uno dei bacini più grandi d'Europa, comportando la costruzione, per bypassarlo, di una condotta sotterranea dal co-



sto di decine di milioni di soldi pubblici per prelevare l'acqua dal fiume Adige e renderla disponibile anche per l'attività agricola, i cui prodotti vengono mangiati da tutti gli italiani. “Disastro ambientale e avvelenamento”, per i quali è in corso il processo presso la Corte d'assise di Vicenza contro la Miteni, la joint venture di Trissino che ha causato il dramma.

Era evidentemente giunto il tempo di specificare che **l'iniziativa economica non è un diritto assoluto, ma subordinato alla tutela della salute e dell'ambiente.**

Il dovere di tutela non è peraltro rimesso all'attuazione discrezionale dello Stato e degli enti territoriali, ma si stanza nelle norme internazionali e sovranazionali che determinano i doveri climatici statali, come previsto dagli articoli 10 comma 1, l'11, il 117 comma 1 della Costituzione. Si pensi agli Accordi di Parigi del 2015, con i quali gli Stati sono vincolati a indicare i propri contributi alla lotta al cambiamento climatico mondiale. Oppure alla decisione dell'Unione europea di definire per regolamento la neutralità climatica entro il 2050 (Regolamento 2011/1119), nel quale si parla di “minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici”. Proprio quella “minaccia esistenziale” sottesa al significato di ambiente nel nuovo articolo 9, inteso non come mero “patrimonio ambientale” ma “habitat nel quale nasce e si moltiplica la vita”.

## **Come si rapporta la tutela dell'ambiente e dunque del clima con gli altri diritti costituzionali**

La tutela dell'ambiente in Costituzione ha esercitato un bilanciamento dei diritti, inserendo tra questi la tutela dell'ambiente e delle future generazioni. Non è azzardato affermare, seguendo il ragionamento di Raffaele Bifulco che a sua volta riprende Hobbes, che l'ambiente è la base della “sicurezza pubblica”. L'ambiente, come abbiamo scritto, è infatti la condizione per la nostra sopravvivenza. È dunque il bene principale che il sovrano deve garantire. Senza l'ambiente vengono meno le precondizioni delle principali libertà e diritti: qui si radica il potere di tutela dello Stato. Dunque la tutela dell'ambiente come precondizione degli altri diritti. Si pensi per esempio al diritto alla salute. Celebre è la frase che Papa Francesco pronunciò durante la pandemia da COVID-19: “Non ci può essere uomo sano in un ambiente malato”. Si pensi al diritto alla casa: le inondazioni che stanno devastando i nostri territori stanno privando migliaia di nostri concittadini della sicurezza delle proprie abitazioni. Si pensi al lavoro e all'impatto diretto delle devastazioni dovute agli eventi meteorologici estremi e all'innalzamento della temperatura come elementi fortemente impattanti sul diritto al lavoro e sulle condizioni dei lavoratori.



## Le implicazioni della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 sull'ordinamento e sulla definizione delle politiche pubbliche di Francesco Tomasone

La prima parte della ricerca, dopo aver illustrato le ragioni della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e ricostruito il contesto in cui è maturata e che l'ha resa possibile, ha posto l'accento sul rilievo che il principio affermato dall'art. 9, terzo comma, assume quale fondamento della tutela costituzionale del clima, alla base di un nuovo contratto sociale e della sicurezza pubblica anche nell'interesse delle future generazioni.

Ora si tratta di verificare se e in quale misura tale certamente ambiziosa prospettiva possa effettivamente realizzarsi. È evidente difatti che la riforma, pur nella sua significatività, non è di per sé sola in grado di determinare effetti concreti sull'ordinamento e sui comportamenti se non viene tradotta in coerenti e conseguenti interventi attuativi.

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione deve, cioè, determinare un forte ripensamento degli attuali strumenti normativi e giuridici e, nel caso in cui non risultino pienamente idonei a consentire il conseguimento delle finalità del disegno riformatore, indurre a individuarne di nuovi. Pertanto, in questa parte della ricerca si effettuerà una ricognizione, necessariamente sommaria e sintetica, dei predetti strumenti già oggi utili a implementare la riforma costituzionale e ad orientare le politiche pubbliche nella direzione di **rafforzare la tutela dell'ambiente e contrastare gli effetti deteriori provocati dal cambiamento climatico.**

Il conseguimento di tali obiettivi richiede il concorso di numerosi fattori: l'interpretazione della giurisprudenza, a partire da quella costituzionale; la progettazione e definizione degli strumenti programmatori e pianificatori anche attraverso l'utilizzo dei meccanismi procedurali e di informazione degli stakeholder e in generale di coinvolgimento attivo della società civile; il funzionamento dei meccanismi di controllo e verifica; la rigorosa determinazione delle responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati sia per le azioni che per le omissioni di obblighi a tutela dell'ambiente; la possibilità di promuovere incisive azioni non solo risarcitorie, ma anche inibitorie o proattive ad opera dei portatori di qualificati e diffusi interessi alla tutela ambientale e climatica; il ricorso al contenzioso, anche a livello sovranazionale, in materia (*Climate change litigation*), promosso in modo crescente nei confronti degli Stati sovrani e delle società private a motivo delle inerzie e dei ritardi nell'adottare interventi a favore dell'ambiente e per contrastare il cambiamento climatico e gli effetti negativi che produce.

I citati ambiti di competenza e di azione sono certamente distinti e autonomi, ma non v'è dubbio che solo il loro convergente e coerente concorso e interazione possono assicurare l'attuazione degli intenti della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione<sup>16</sup>.

Basti pensare come la giurisprudenza costituzionale indirizzi l'operato del legislatore e, per default, del settore pubblico e di quello privato, così come influenza la giurisprudenza di merito e di legittimità che, a sua volta, interagisce

con l'esercizio dell'attività amministrativa e di quelle private, dando luogo a un circuito continuo in grado di influenzare e indirizzare le stesse scelte di policy.

L'ottimale riuscita di questa complessa azione sinergica presuppone, tuttavia, un indispensabile prerequisito: una diffusa e comune consapevolezza da parte di tutti gli attori coinvolti sul **rilievo che assume l'azione a difesa del bene ambientale e climatico**, ora integrata tra i principi cardine del sistema costituzionale.

Ciò non solo perché la riforma assegna non esclusivamente allo Stato ma alla Repubblica, e dunque a tutti i livelli di governo, di attivarsi a tutela dell'ambiente, ma perché tale ampia condivisione costituisce l'*humus* grazie al quale la riforma costituzionale può produrre concreti effetti tramite un rinnovato impegno solidaristico tra tutti i soggetti coinvolti nei diversi livelli di responsabilità sul fronte ambientale e climatico, ivi compreso il settore produttivo.

In definitiva, la fondamentale domanda a cui la ricerca complessivamente intende fornire una prima risposta è se e come la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. possa determinare un effettivo cambio di paradigma nell'approccio alle problematiche ambientali e climatiche da parte delle istituzioni, del mondo produttivo e della società civile, evitando il rischio di rimanere enunciazione di principio dal valore sostanzialmente programmatico.

È pur vero che l'inserimento tra i principi fondamentali della Costituzione di quello secondo cui la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" non ne comporta, tuttavia,

l'inclusione nel più ristretto novero dei cosiddetti "principi supremi", categoria frutto di elaborazione giurisprudenziale, comprensiva dei principi che non possono essere sovvertiti e modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali in quanto costituiscono i pilastri dell'ordinamento democratico.

Ma è altrettanto certo che **la riforma costituisce un importante *upgrading* costituzionale dei valori tutelati dagli artt. 9 e 41 della Costituzione**, laddove l'art. 9 scolpisce il valore della tutela dell'ambiente nella scala costituzionale e l'art. 41 indica precisi strumenti per indirizzare in modo coerente le attività economiche pubbliche e private a fini sociali e ambientali.

Ne deriva che il bene ambientale/climatico assume non più solo un carattere prioritariamente oggettivo, ma anche una valenza soggettiva, nell'incidere e interferire con situazioni giuridiche individuali e/o collettive che configurano veri diritti.

La riforma dovrebbe quindi comportare un nuovo approccio alle azioni a tutela dell'ambiente e per contrastare gli effetti negativi del cambiamento climatico. Il legislatore, la pubblica amministrazione, la giurisprudenza, nell'esercizio delle rispettive funzioni, sono sollecitati ad un utilizzo delle procedure, delle metodologie e degli strumenti più coerenti e funzionali a dare attuazione alla riforma costituzionale. **Parimenti il settore privato è chiamato dalla riforma a contribuire fattivamente al conseguimento delle sue finalità in una logica di corresponsabilità.**

A sua volta alla società civile, nelle sue



diverse articolazioni, è richiesto un più forte impegno nell'esercitare un controllo diffuso delle attività del settore pubblico e privato in materia e, nel tempo, a svolgere un ruolo più diretto e incisivo di promozione e tutela.

### La giurisprudenza costituzionale

Il primo e naturale banco di prova della riforma è costituito dal riscontro in sede di giudizio di legittimità costituzionale della portata dei nuovi parametri della Carta e del loro rispetto da parte di interventi legislativi che incidono sulla materia.

Occorre ricordare che il nostro sistema non consente un accesso diretto alla giustizia costituzionale, ma lo prevede solo in via incidentale - cioè, a seguito di ordinanza di un organo giurisdizionale che dubita della legittimità di disposizioni che è chiamato ad applicare - ovvero in via principale, vale a dire su ricorso del Governo avverso provvedimenti legislativi regionali o delle Regioni nei confronti di normative nazionali ritenute rispettivamente lesive delle proprie competenze.

Ciò determina evidenti conseguenze sulla possibilità che la Corte Costituzionale sia chiamata ad esprimersi sugli effetti recati dalla riforma degli artt. 9 e 41, rivisitando la propria pregressa, cospicua giurisprudenza in materia ambientale.

Invero, **la Corte**, ai fini di stabilire la riconduzione della materia ambientale alla competenza legislativa dello Stato e/o a quella regionale e, dunque, in riferimento al riparto di competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione, **ha enucleato la tutela dell'ambiente come bene trasversale**, i cui interventi sono demandati alla competenza esclusiva del

legislatore statale, salva la possibilità per le regioni di apportare miglioramenti negli standard fissati a livello nazionale, sovente in attuazione di disposizioni sovranazionali.

Di particolare rilievo sono le pronunce che hanno valutato la legittimità di interventi adottati dal legislatore statale per consentire la prosecuzione di attività con specifico riferimento ai siti produttivi di rilevanza nazionale, pur nella constatata violazione di parametri e standard posti dall'ordinamento a tutela della salute, della sicurezza sul lavoro e, appunto, dell'ambiente.

La Corte si è pronunciata sulla idoneità delle disposizioni a realizzare un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, con particolare riguardo a quello della salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto a un ambiente salubre e per i lavoratori e per la comunità in cui insiste l'attività, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui discende l'interesse costituzionalmente tutelato al mantenimento dei livelli occupazionali, anche al fine di evitare forti ricadute sul piano sociale in riferimento ai territori interessati.

Premesso che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Carta si trovano in rapporto di reciproca integrazione, la Corte ha affermato che non è possibile, perciò, individuarne uno che prevalga in termini assoluti su altri, diritto che si imporrebbe altrimenti su altre situazioni giuridiche parimenti riconosciute e protette a livello costituzionale e che insieme sono espressione della dignità della persona.

In base a tale canone, la Corte si è più volte espressa sulla idoneità di misure normative adottate a tal fine nelle singole occasioni per garantire l'equilibrio fra

le predette, diverse esigenze costituzionalmente tutelate.

Esemplare la vicenda costituita dal complesso di pronunce della Corte costituzionale sui diversi interventi normativi che hanno interessato il complesso siderurgico ILVA (sentenze n. 85 del 2013, n. 182 del 2017, n. 58 del 2018, ordinanza n. 230 del 2019).

Di particolare rilievo la sentenza n. 58 del 2018 che ha investito una disposizione di legge che consentiva la prosecuzione dell'attività produttiva a seguito del sequestro preventivo dell'impianto disposto dall'autorità giudiziaria in relazione alle ipotesi di reato concernenti la violazione di obblighi di sicurezza dei lavoratori.

In questa pronuncia la Corte ha affermato che la prosecuzione dell'attività dell'impresa può essere disposta solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei citati valori costituzionali secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza; bilanciamento non ravvisato nella fattispecie perché l'intervento normativo finiva per privilegiare l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva.

La Corte non ha invece avuto modo di interessarsi direttamente di aspetti correlati all'andamento climatico che costituisce indubbiamente un elemento di novità introdotto implicitamente dalla riforma costituzionale.

Così brevemente richiamato il consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, occorre, dunque, interrogarsi sulla possibile incidenza della riforma del 2022.

In estrema sintesi, si tratta di verifica-

re se l'introduzione tra i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione della tutela dell'ambiente possa incidere sul ricordato canone di proporzionalità e ragionevolezza, affermato dalla giurisprudenza della Corte, ovvero se l'evidenziato *upgrading* della tutela ambientale e climatica operato dalla riforma nella scala dei valori costituzionali in gioco possa condurre a una rivisitazione del predetto canone.

A tal fine, dovrebbe essere valorizzato il combinato disposto dell'art. 9, terzo comma, e dell'art. 41, secondo e terzo comma, giacché, come si è già evidenziato, è l'art. 41 a imporre regole più stringenti per l'attività privata e, in generale, per l'attività economica pubblica e privata, impedendo che tali attività possano svolgersi in danno dell'ambiente e stabilendo che esse debbano rispettare programmi e indirizzi posti dal legislatore che definisce un adeguato sistema di controllo.

Successivamente all'intervento riformatore, la sentenza n. 11 del 2023 aveva rilevato, seppur incidentalmente, che la complessità della tutela dell'ambiente trova ora una specifica valorizzazione (anche nell'interesse delle future generazioni) nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

Tuttavia, è con la recentissima sentenza n. 105 del 13 giugno 2024 che la Corte si è espressa esplicitamente sulla portata della riforma costituzionale, in occasione del giudizio incidentale, sollevato dal Gip del Tribunale di Siracusa con ordinanza del 12 dicembre 2023, nei confronti dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, ritenuto dal giudice rimettente lesivo degli artt. 2, 32, ma



anche e soprattutto degli artt. 9 e 41, secondo comma, della Costituzione nel testo riformato.

La disposizione censurata autorizzava il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale (nella fattispecie l'impianto di raffineria di Priolo Gargallo), ad adottare misure di bilanciamento volte a salvaguardare la salute dell'ambiente senza sacrificare interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione.

La problematica, dunque, era strettamente affine a quella già affrontata dalla Corte nelle ricordate vicende normative che avevano interessato il complesso siderurgico dell'ILVA. Da qui il particolare interesse della decisione della Corte in quanto prima occasione per rivisitare il suo consolidato orientamento in materia, formatosi antecedentemente all'entrata in vigore della riforma.

Ebbene, la Corte, pur ribadendo il suo indirizzo circa la possibilità del legislatore statale di disporre la continuità produttiva di impianti di interesse nazionale, ha significativamente precisato i limiti e le condizioni di un tale intervento dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Sembra opportuno riportare i punti salienti della pronuncia.

La Corte ha evidenziato che la riforma del 2022 “consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla vita umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola

così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa” (*Considerato in diritto*, punto 5.1.2).

Parimenti, la Corte ha rilevato che la tutela dell'ambiente “**assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà d'iniziativa economica**, il cui svolgimento non ‘può recar danno’ - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - alla salute ed all'ambiente”.

Pertanto, la Corte ha affermato di essere chiamata a tenere puntualmente conto, nel variare le censure del rimettente, “di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale - lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia”.

In applicazione di tali enunciati, la sentenza ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione in esame nella parte in cui non prevede che le misure di contemperamento previste dalla disposizione si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

Ciò in quanto la mancata fissazione di un termine massimo di durata di operatività della normativa censurata “**finisce, invece, per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente**”.

In definitiva, la Corte ha stigmatizzato la indeterminatezza temporale delle misure straordinarie adottate che devono “tendere a realizzare un rapido risana-



mento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinato dalle attività delle aziende sequestrate”, e non “a consentire indefinitivamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni”.

Infine, la sentenza ha altresì, significativamente, precisato che “l’effettiva osservanza delle misure dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore”.

La sentenza n. 105 del 2024 segna, dunque, un’importante tappa nel complessivo processo attuativo della riforma, aggiornando il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte alla luce della innovazione del 2022.

### L’AIR e la VIR

Le importanti statuizioni della predetta sentenza richiamano l’attenzione sulla necessità di un’adeguata valutazione preventiva di tutti gli interventi normativi che afferiscono direttamente o indirettamente all’ambiente o che determinino effetti potenzialmente lesivi del bene così tutelato dall’art. 9 Cost. per poterne apprezzare l’ottemperanza ai principi costituzionali.

In tale direzione potrebbero già soccorrere un più incisivo ricorso a **strumenti già previsti dall’ordinamento** volti a valutare l’impatto ambientale dei provvedimenti sia *ex ante*, in fase preventiva, che *ex post*, in sede di periodica verifica degli effetti recati. Si tratta dell’AIR

(**Analisi dell’impatto della regolamentazione**) e della VIR (**Verifica di impatto regolatorio**) previsti dall’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L’AIR rappresenta il percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell’istruttoria normativa al fine di valutare l’impatto atteso delle opzioni di intervento considerato. La disciplina si applica agli atti normativi del Governo, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa.

L’analisi, nel costituire un supporto tecnico alle decisioni dell’organo politico, **consiste in una previa ricognizione e analisi *ex ante* degli effetti degli ipotizzati interventi normativi** ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

È previsto che nel corso dell’AIR l’amministrazione svolga consultazioni con i diversi stakeholder per raccogliere dati, opinioni e suggerimenti. I risultati dell’analisi compiuta e la descrizione del percorso logico seguito dall’amministrazione proponente sono riassunti nella relazione AIR.

**La VIR consiste invece nella verifica *ex post* degli effetti recati dall’atto normativo** tramite la valutazione del raggiungimento delle finalità del provvedimento, nonché nella stima degli effetti prodotti sul cittadino, imprese e pubbliche amministrazioni.

Lo scopo della VIR è quindi verificare dopo un certo periodo di tempo dalla sua introduzione gli effetti recati dalla norma e sul suo concreto impatto anche per valutarne possibili revisioni.

Analogamente all’AIR, è prevista per la VIR una consultazione con i diversi por-



tatori di interessi per raccogliere dati e opinioni.

L'amministrazione per lo svolgimento della VIR elabora un set di indicatori che concernono anche gli effetti addizionali dell'intervento, ovvero di quegli effetti che non si sarebbero verificati in sua assenza. La VIR evidenzia, in particolare, il grado di conseguimento delle finalità del provvedimento, l'eventuale insorgenza di effetti non previsti, le principali criticità emerse e si conclude individuando eventuali misure integrative o correttive.

Risulta evidente, dunque, come **l'AIR e la VIR possano essere strumenti di grande utilità per analizzare anche misure e interventi in materia ambientale e di contrasto al cambiamento climatico**. I rinnovati artt. 9 e 41 Cost. dovrebbero difatti auspicabilmente determinare un sensibile miglioramento sotto tale profilo, ovvero condurre a un'integrazione degli elementi utili per una reale conoscenza degli effetti dei provvedimenti.

Tuttavia, l'AIR e la VIR fin qui non hanno espresso tutte le loro potenzialità, essendo spesso improntate a una logica di adempimento formale piuttosto che sostanziale a supporto della definizione e valutazione delle politiche pubbliche nei diversi settori.

### **L'attività amministrativa alla luce della riforma costituzionale**

Nel vigente ordinamento nella materia in esame concorrono due linee di strumenti amministrativi: a) gli atti generali di indirizzo e programmazione; b) i provvedimenti e procedimenti specifici, previsti in relazione a determinate attività e interventi.

Tra gli atti generali assumono prioritario rilievo il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) e il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), focalizzato sulla vulnerabilità dei sistemi naturali, sociali ed economici all'impatto dei cambiamenti climatici per aumentare la loro resilienza.

Va, altresì, menzionato lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con specifico riferimento al principio che esso prevede di DNSH (***Do No Significant Harm***) secondo cui gli interventi finanziati a carico del Recovery Fund non debbono recare danni significativi all'ambiente. Il principio, difatti, appare dotato di una forza espansiva che può sorreggere e guidare tutti gli interventi che comportano effetti diretti e indiretti sul bene tutelato dagli artt. 9 e 41 Cost.

Tutti gli atti di programmazione e di pianificazione debbono risultare, dunque, coerenti con gli impegni assunti a livello internazionale e nazionale in materia ambientale e climatica e adeguati al raggiungimento degli obiettivi.

Data la loro natura, il riscontro di tale congruità è ancora più forte poiché essi costituiscono la base di tutte le conseguenti iniziative attivate dalle amministrazioni, la cui validità verrebbe inficiata dalla genericità e dalle carenze riscontrate negli atti di programmazione.

Particolarmente centrale è il PNIEC, che definisce il Piano strategico per la transizione energetica e l'azione climatica, identificando gli obiettivi, le politiche e le misure necessarie per raggiungerli. La presentazione del Piano è un obbligo derivante dal regolamento europeo 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e, al momento, ha un orizzonte al 2030.



Gli obiettivi e le attività si riferiscono a diverse aree di intervento: decarbonizzazione e gas serra; energie rinnovabili, efficienza energetica, sicurezza energetica; dimensione del mercato interno; ricerca, innovazione e competenza, e alla metodologia partecipativa che esso prevede.

Relativamente agli strumenti specifici, in questa sede vanno ricordati in particolare l'**AIA (Autorizzazione integrata ambientale)** e la **VIA (Valutazione di impatto ambientale)**, entrambi strumenti di derivazione europea.

L'AIA è un istituto disciplinato dagli artt. 4 e 5 e dagli artt. 29-bis-29-quattordicesimi del d.lgs. n. 252 del 2006. Si tratta di un documento che contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti, con l'obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle.

È necessario per determinate attività indicate nell'allegato ottavo alla parte seconda del citato d.lgs. n. 252 del 2006, tra cui le attività delle industrie energetiche chimiche e della gestione dei rifiuti, e deve indicare le misure per contenere le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo.

L'AIA è rilasciata a livello statale dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, mentre a livello regionale dalla pubblica amministrazione che ha compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale secondo le disposizioni regionali o delle Province autonome.

Il procedimento prevede un ampio coinvolgimento di soggetti interessati, la convocazione di un'apposita conferenza di servizi, l'intervento dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Am-

bientale (ISPRA) e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA).

La Corte Costituzionale ha riconosciuto l'AIA come un provvedimento per sua natura dinamico, in quanto contenente un programma di riduzione delle emissioni che deve essere periodicamente riesaminato al fine di recepire gli aggiornamenti tecnologici cui sia pervenuta nel frattempo la ricerca nel settore.

Al suo interno trovano applicazione contestuale i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale.

Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene ad individuare il punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione (così sentenze n. 85 del 2013 e n. 233 del 2021).

A tal fine la giurisprudenza costituzionale ha, altresì, evidenziato che è necessaria una verifica puntuale sull'efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

Particolarmente significativa è dunque l'affermazione sulla **natura dinamica e non statica del provvedimento autorizzativo** e del relativo procedimento sottoposto alla necessità di costante adeguamento in funzione del miglioramento delle tutele per effetto delle novità scientifiche e tecnologiche.

In tal senso si potrebbe rilevare un parallelismo con le previsioni poste dall'art. 2087 c.c. in tema di obblighi a carico del datore di lavoro per tutelare la salute e



la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Anche in questo caso, difatti, la giurisprudenza ha riconosciuto il carattere dinamico dell'obbligo, richiedendone un costante aggiornamento delle misure di tutela adottate alla luce dei miglioramenti dei dati di esperienza e della tecnica.

La VIA è invece un procedimento amministrativo che attiene a profili strutturali e localizzativi, previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006. Esso è finalizzato a valutare l'impatto che un progetto, pubblico o privato, può avere sull'ambiente circostante, per verificare la compatibilità con le aree interessate e per individuare, con bilanciamento tra i contrapposti interessi, le eventuali misure volte a ridurre o a renderlo più sostenibile. La VAS (Valutazione ambientale strategica) ne costituisce una specifica declinazione.

Tutti tali strumenti, che la giurisprudenza costituzionale e amministrativa riconducono alla materia della tutela dell'ambiente (sentenze n. 178 e n. 289 del 2019), appaiono destinati ad **acquisire una nuova forza alla luce della riforma costituzionale**. Ciò anche sotto il profilo della loro valutazione in sede giurisdizionale per quanto di seguito precisato.

### **La giurisprudenza amministrativa e ordinaria**

La giurisprudenza amministrativa si è mostrata da subito attenta alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e agli effetti che essa comporta in sede di valutazione della legittimità dell'operato delle amministrazioni pubbliche in termini di rispetto delle diverse normative a tutela dei valori ambientali.

La riforma ha, difatti, indotto il giudice amministrativo ad affermare la necessità di una valutazione giudiziale più penetrante e incisiva sui provvedimenti dell'amministrazione e, al contempo, sul rispetto da parte della stessa normativa in base alla quale essa agisce dei principi costituzionali in materia di ambiente, sollevando all'occorrenza incidente di costituzionalità.

Il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenze n. 8167/2022 e n. 1823/2023) ha in proposito affermato che il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo, secondo principi di proporzionalità e ragionevolezza, e ha precisato che l'esigenza di tutela dell'ambiente e del paesaggio devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche.

Ha inoltre affermato che il principio di integrazione nei rapporti tra ambiente e attività produttiva è stato ribadito dalla riforma costituzionale del 2022, segnando il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva.

In tale prospettiva il giudice amministrativo ha evidenziato **l'indifferibilità della transizione ecologica** come parametro vincolante e, seppur confermando la metodologia del bilanciamento degli interessi, sembra andare proprio nella indicata direzione dell'esigenza di saldo ancoraggio del bilanciamento a dati scientifici verificabili.

La pervasività della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione è destinata a incidere, dunque, su tutti gli strumenti fin qui offerti dall'ordinamento imponendo



un *quid pluris* nell'elaborazione di ogni documento e procedimento finalizzato a preservare valori presidiati dai precetti costituzionali.

Ne è conferma la rinnovata attenzione al diritto di accesso alle informazioni ambientali ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 195 del 2005, avendo il Consiglio di Stato (sez. VII, sentenza n. 6611 del 6 luglio 2023) affermato che tale diritto deve essere il più ampio possibile per la speciale rilevanza del bene giuridico in questione e il diretto impatto che le scelte ambientali rivestano sulla vita della comunità anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale.

È bene ricordare che ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 195 del 2005, l'informazione ambientale comprende espressamente ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e i fattori dell'ambiente, tra i quali è distintamente rilevata l'energia.

La decisione costituisce una specifica declinazione della sempre più ampia casistica, riconducibile al *Climate change litigation*, riferibile a quei contenziosi aventi ad oggetto problematiche relative ai cambiamenti climatici sotto il profilo scientifico, ma anche di indirizzo scientifico e/o legislativo.

Su tale contenzioso, che ha registrato un notevole incremento dopo l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, si tornerà in seguito, anche in riferimento alla dimensione "sovranaazionale" della tematica ambientale e, segnatamente, di quella climatica.

La giurisprudenza amministrativa è chiamata, dunque, a una sempre più incisiva azione di controllo giudiziale dell'azione

amministrativa e con essa della stessa legittimità della normativa in base alla quale essa è posta in essere, attivando, se del caso, la giustizia costituzionale.

In tale direzione va almeno richiamata la pronuncia del 6 marzo 2024 con la quale il Tribunale di Roma ha dichiarato l'inammissibilità per carenza di giurisdizione nei confronti dell'azione promossa contro la Repubblica italiana da una pluralità di attori (c.d. giudizio universale) che avevano sollevato una serie di contestazioni nei confronti del Piano nazionale integrato energia e clima.

Difatti il Tribunale, nel ricostruire il quadro normativo che regola l'elaborazione e la definizione del Piano come atto di pianificazione, ha affermato che le asserite carenze del piano sotto il profilo dell'adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto agli obiettivi definiti a livello europeo ai sensi del regolamento UE 2018/1999 sono censurabili nel nostro ordinamento dinanzi al giudice amministrativo.

Ciò perché la questione "attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque a comportamenti o omissioni riconducibili a esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi afferente alla giurisdizione amministrativa di legittimità".

Al riguardo il Tribunale di Roma ha ricordato la giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie anche di natura risarcitoria relative a comportamenti materiali riconducibili anche solo in via mediata al concreto esercizio di un potere autoritativo (Cassazione, sezioni unite, n. 5513 del 2021



e n. 19667 del 2020), mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria quelle in cui il comportamento materiale della pubblica amministrazione è del tutto avulso dall'esercizio di quel potere (Cassazione, sezioni unite, n. 21769 del 2021 e n. 32364 del 2018).

Va evidenziato il punto della decisione del Tribunale di Roma che definisce il piano non già atto "politico", ma atto riconducibile alla sfera dell'azione amministrativa e, dunque, passibile dei vizi propri di tali atti valutabili dal giudice amministrativo.

### **Il contenzioso climatico (*Climate change litigation*)**

Strettamente connesso al tema appena trattato è, come già si è anticipato, il crescente contenzioso concernente il cambiamento climatico.

Si tratta di contenzioso attivato specie dalle organizzazioni non governative e, comunque, da soggetti che ritengono di essere stati esclusi dai procedimenti decisionali che incidono in tema di cambiamento climatico ovvero che ritengono, come appunto nel caso affrontato dal Tribunale di Roma, che gli indirizzi espressi dalle autorità competenti non siano adeguati ad affrontare con la necessaria incisività le impellenti problematiche ambientali e climatiche.

Le azioni sono intese ad ottenere la condanna di uno specifico Stato ad adottare una politica in grado di fronteggiare efficacemente le negative implicazioni dei cambiamenti climatici, la cui carenza è ritenuta lesiva dei diritti dei cittadini.

**Il contenzioso si sta estendendo verso società private**, nei confronti delle quali vengono richieste decisioni di condan-

na ad adottare strategie adeguate agli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

È stato osservato che il contenzioso promosso davanti alle diverse Corti costituisce una precisa strategia per attribuire responsabilità giuridiche a soggetti che per le loro azioni e omissioni contribuiscono negativamente al cambiamento climatico, al fine prioritario di ottenere cambiamenti nelle politiche delle istituzioni.

Pertanto, il contenzioso climatico persegue scopi per così dire diretti, consistenti nell'individuazione delle responsabilità giuridiche, ma anche finalità di altra natura, quali la promozione di mutamenti negli indirizzi politici ed economici, di sensibilizzazione, di mobilitazione.

Si è parlato così di **Strategic litigation** nel contenzioso climatico che riguarda: a) gli Stati per le loro omissioni in chiave legislativa-regolamentare (è il caso recentemente deciso dalla CEDU delle cittadine svizzere che avevano convenuto in giudizio la Confederazione elvetica per l'assenza di idonee misure in materia ambientale, ma anche il ricordato caso del giudizio universale promosso davanti al Giudice romano); b) le imprese, per il loro contributo all'inquinamento diretto o indiretto come nel caso degli istituti di credito, che hanno notevoli investimenti nelle imprese inquinanti; del primo tipo sono quelle tendenti contro la Shell, la Total e per l'Italia l'Eni, e per il contenzioso bancario si ricorda quello contro la BNP Paribas.

Le basi giuridiche delle azioni sono riconducibili a **due grandi tipologie**: la violazione di normative di diritto privato in chiave di responsabilità civile (ex art. 2043 c.c.); la lesione di diritti umani, tutelati da strumenti sovranazionali quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 2 e 8), sostanzialmente



riferibili al diritto a vivere in un clima stabile compatibile con una buona qualità della vita, com'è stato il ricordato caso delle cittadine svizzere che hanno ottenuto dal Giudice di Strasburgo la condanna della Confederazione elvetica per violazione dell'art. 8 della Convenzione, non avendo una legislazione in materia di contrasto al cambiamento climatico.

Tuttavia, nel caso di contenzioso promosso contro Stati sovrani, non è agevole individuare le modalità di concreta attuazione delle decisioni di accoglimento, per evidenti ragioni di complessità del quadro giuridico ma anche politico. Lo dimostra, proprio nel caso appena richiamato delle cittadine svizzere, la posizione negativa assunta dal Parlamento elvetico nei confronti della decisione del Giudice di Strasburgo.

### **L'attività di controllo esterno della Corte dei conti**

Anche la magistratura contabile può fornire significativi apporti nella direzione di una piena attuazione delle finalità perseguite dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost., specificamente nell'esercizio della sua funzione di controllo sulle attività della pubblica amministrazione.

In riferimento agli atti per i quali l'ordinamento prescrive il controllo preventivo di legittimità, quali gli atti generali attuativi di norme comunitarie, come sovente sono quelli in materia ambientale, la Corte è chiamata a verificare la rispondenza dell'atto nazionale ai requisiti, alle finalità, ai parametri posti dalla norma comunitaria nel contesto dei principi stabiliti ora dalla Costituzione. In sede di controllo sulla gestione, la Corte potrebbe verificare la coerenza degli obiettivi in materia ambientale e

climatica con i predetti principi e il loro grado di conseguimento.

### **Le responsabilità**

Anche in ordine alla tradizionale configurazione delle responsabilità nella materia in esame, gli artt. 9 e 41 riformati potrebbero determinare importanti effetti.

Innanzitutto, anche in base ai ricordati indirizzi assunti dalla giurisprudenza, in prospettiva potrebbe essere rivisitata la disciplina dell'azione di responsabilità per danno ambientale, come attualmente definita ai sensi del codice dell'ambiente, che ha attribuito al Ministero di settore la legittimazione attiva per l'azione risarcitoria.

L'ampliamento della dimensione del danno ambientale anche all'alterazione climatica, in specie conseguente all'immissione di agenti inquinanti nell'atmosfera, potrebbe poi aprire scenari innovativi sull'individuazione delle possibili responsabilità e delle azioni di contrasto attivabili. Ciò ovviamente tenendo presente la specificità costituita dalla volatilità dell'agente, dell'individuazione del nesso causale tra la specifica immissione nell'atmosfera di gas nocivi e l'evento dannoso, ovvero l'insorgenza del rischio concreto, in uno con la problematica costituita dalla perseguibilità in relazione ai limiti della sovranità nazionale rispetto all'elemento ambientale, nel caso l'atmosfera, inciso dall'azione lesiva.

---

<sup>16</sup> In questa sede ci si limita a ricordare che la dottrina si è interrogata sulla diversità lessicale fra i due articoli nel riferirsi all'ambiente e alle possibili implicazioni. Tuttavia, non sembra possibile dubitare che la riforma costituzionale ha agito in modo integrato nel modificare i due articoli riferendosi all'ambiente come oggetto unitario ancorché articolato di tutela costituzionale.



## Proposte per nuovi strumenti di governance

di *Lorenzo Carrozza*

La Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 ha apportato importanti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, segnando un cambio di rotta epocale nell'approccio nazionale alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile e alla tutela del clima.

A quasi tre anni dalla sua entrata in vigore, la riforma sta iniziando gradualmente a dispiegare i suoi effetti nell'orientamento giurisprudenziale. Tuttavia, il legislatore stenta ad assumere le novità costituzionali come quadro di riferimento per la definizione delle politiche pubbliche. Ciò risulta particolarmente evidente per le politiche climatiche, che dovrebbero trarre fondamento e impulso diretto dai nuovi principi costituzionali.

La Costituzione, infatti, rappresenta il quadro valoriale di riferimento entro il quale il nostro Paese, oggi più che mai, ha bisogno di ricostruire il senso delle norme e dei principi in relazione al vivere quotidiano. Per questa ragione, appare fondamentale riconnettersi con i temi, le aspettative, le incertezze e le problematiche che i cittadini associano al conseguimento degli obiettivi climatici. In mancanza di un "quadro di senso" complessivo chiaramente identificabile, tali obiettivi potrebbero essere percepiti come imposizioni dall'alto, in particolare dall'Unione europea, alimentando disillusione rispetto alla capacità dello Stato di proteggere e accompagnare cittadini e imprese nel percorso della transizione.

Sorge quindi la necessità di identificare chiaramente le modalità attraverso cui

i nuovi principi costituzionali possano ispirare e accompagnare il processo legislativo nelle dimensioni rilevanti della decarbonizzazione, come il lavoro, l'abitare, la mobilità, l'accesso all'energia e la questione generazionale. Naturalmente, le potenzialità normative discendenti dalla riforma costituzionale si sostanzieranno nel tempo attraverso le articolazioni dei poteri dello Stato ma, in considerazione dell'urgenza di agire richiesta dalla crisi climatica, è evidente che non si può prescindere da un loro pronto e pieno recepimento nell'ordinamento e nella cultura istituzionale del Paese.

A tal fine, partendo da un'analisi delle lacune dell'attuale sistema di governance, cercheremo di prospettare, senza pretesa di esaustività, un **ventaglio di proposte** riguardanti strumenti giuridici e legislativi per la definizione e valutazione delle politiche pubbliche in materia, tenendo bene in mente che, al netto dell'introduzione di opportune innovazioni nella governance, appare essenziale uno sforzo collettivo - da parte delle istituzioni, della società civile e delle imprese - affinché la tutela del clima penetri nella cultura politica e giuridica e divenga pienamente rilevante per la definizione delle politiche pubbliche.

### **La Legge clima come strumento di recepimento normativo della riforma costituzionale**

Al fine di creare una cornice di riferimento per un'efficace azione per il clima, l'Unione europea ha introdotto vari strumenti, tra cui il Regolamento 2021/1119<sup>17</sup> - o Legge europea sul clima - che costituisce un elemento chiave del Green Deal europeo. Tale provvedimento



to ha introdotto l'obbligo giuridico per l'Unione europea e i suoi stati membri di raggiungere gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050, definendo il quadro per le azioni che dovranno essere adottate al fine di ridurre le emissioni climalteranti e conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Allo stesso modo, sempre più Paesi hanno deciso di rafforzare la loro governance climatica ponendosi sulla scia di quanto avviato da Bruxelles. Ad oggi, **16 Stati membri si sono dotati di una legge quadro sul clima** e, seppur con qualche eccezione, questo è stato in gran parte possibile grazie alla spinta trainante dell'Unione europea. Paesi come il Regno Unito (che ha fatto da apripista già nel 2009), Germania, Francia, Spagna, Finlandia, Grecia, Danimarca e altri hanno introdotto questa legge nei rispettivi ordinamenti, riconoscendo l'importanza di dotarsi di un quadro legislativo integrato e coerente in grado di orientare le politiche nel medio e lungo periodo.

**Le leggi clima, infatti, permettono agli Stati che le adottano di fissare obiettivi legalmente vincolanti nel breve, medio e lungo periodo**, e di sovrintendere alla complessità delle politiche climatiche già in vigore, promuovendo l'integrazione della variabile clima all'interno di politiche economiche, sociali e occupazionali. La legge stessa rappresenta uno strumento di pianificazione strategica che permette di delineare un sistema di monitoraggio dei progressi e degli impatti della legislazione. Inoltre, molte delle leggi sul clima prevedono meccanismi di consultazione pubblica per favorire la partecipazione di una vasta gamma di attori al processo di transizione.

**L'Italia è l'unico grande Paese europeo a non essersi ancora dotato di una legge quadro sul clima**, sebbene alcuni lavori istruttori e interlocuzioni informali siano stati avviati già nella scorsa legislatura. La mancanza di una visione politica complessiva sul clima, e quindi di una strategia di implementazione chiara, si riflette in una produzione legislativa, programmatoria e pianificatoria spesso incoerente e inefficace. A questi aspetti si aggiunge un sistema di governance estremamente complesso e frammentato, attualmente non orientato verso l'obiettivo della decarbonizzazione. Le conseguenze dirette sono di enorme portata: dissipazione complessiva di risorse pubbliche, distrazione di risorse dagli investimenti per la transizione, perdita di opportunità di sviluppo economico, industriale e occupazionale, minore rilevanza strategica nel contesto internazionale, maggiore esposizione ai rischi geopolitici, oltre al deragliamenti rispetto alla traiettoria di riduzione delle emissioni stabilita a livello internazionale, europeo e nazionale.

Al momento risulta depositato al Senato, in attesa di calendarizzazione, un disegno di legge<sup>18</sup> frutto di un lavoro congiunto tra esperti e associazioni ambientaliste, portato avanti nell'ambito dell'Intergruppo parlamentare sui cambiamenti climatici. Il disegno di legge contiene i principali elementi richiesti dal quadro normativo europeo e si integra con le specificità del contesto di governance italiano. In particolare, la proposta fissa obiettivi nazionali di decarbonizzazione vincolanti al 2030, 2040 e 2050 e dispone l'introduzione e le modalità di individuazione di un budget di carbonio complessivo e di obblighi emissivi settoriali. Altro



elemento caratterizzante riguarda l'elaborazione di un Piano di Azione sul Clima come strumento di coordinamento dei piani e delle strategie esistenti. Il disegno di legge, inoltre, prevede misure per una nuova fiscalità climatica e l'introduzione di meccanismi di partecipazione pubblica come le assemblee di cittadini.

Ai fini del presente lavoro, risulta particolarmente rilevante il riferimento agli articoli 9 e 41 della Costituzione riportato nel testo della proposta. In particolare, l'articolo 1, che reca disposizioni sui principi generali, specifica che le disposizioni della legge si configurano in attuazione e nel rispetto degli articoli 9 e 41 della Carta. Tale formulazione è tesa a rimarcare la connessione con i principi costituzionali con riferimento specifico e diretto alla definizione delle politiche climatiche, costituendo (potenzialmente) una pietra miliare per la produzione legislativa italiana sul clima.

**Un altro elemento rilevante**, in ottemperanza a quanto disposto dalla predetta normativa europea, **riguarda l'istituzione del "Consiglio scientifico indipendente del clima"** quale autorità di consulenza scientifica, di valutazione e di verifica delle politiche in materia di clima. Tale organismo viene disegnato sul modello dell'European Scientific Advisory Board on Climate Change<sup>19</sup>, istituito con la Legge clima europea, e adattato al contesto italiano. Le funzioni, le forme istitutive e la governance del Consiglio saranno oggetto di approfondimento del prossimo paragrafo.

L'insieme di questi elementi costituisce il quadro entro il quale poter coordinare efficacemente le azioni e le politiche di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Pertanto, è ormai

opinione diffusa e condivisa, soprattutto nel mondo scientifico e della società civile, che una legge clima nazionale sia indispensabile per ordinare una materia molto complessa e articolata. L'introduzione di tale strumento normativo appare necessaria anche e soprattutto alla luce di **una concreta attuazione dei principi introdotti dalla riforma costituzionale**. Per questa ragione, sarebbe auspicabile la maggiore convergenza possibile tra le forze politiche intorno all'adozione di un testo condiviso, coerentemente allo "spirito costituzionale" che ha portato il Parlamento ad approvare la riforma del 2022.

### **Il Consiglio scientifico indipendente del clima**

Come anticipato nel precedente paragrafo, tra gli elementi di maggiore interesse introdotti dalla legge clima europea troviamo l'istituzione dell'*European Scientific Advisory Board on Climate Change*, l'organismo indipendente di consulenza scientifica sul clima dell'Unione europea. Anche a livello nazionale, alcuni tra i principali Paesi europei, attraverso le rispettive leggi sul clima, hanno istituito analoghi organismi. Tra questi, troviamo: l'*Haut Conseil pour le Climat* francese, l'*Expertenrat für Klimafragen* tedesco, il *Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética* spagnolo e il *Climate Change Committee* inglese. Anche in questo caso, l'Italia è l'unico grande paese europeo a non essersi ancora dotato di un organismo di questo tipo.

Il mandato e le funzioni dei singoli organismi differiscono a seconda degli ordinamenti, ma è possibile rintracciare



alcune **funzioni tipiche** comuni. Tra queste, **la principale è quella di consulenza scientifica ai governi sulla base delle più aggiornate evidenze in materia di cambiamento climatico**. I vari organismi si configurano come punti di riferimento per il Governo e il Parlamento e operano mediante l'emanazione di pareri tecnici obbligatori, ancorché non vincolanti, in relazione a obiettivi e scadenze specifiche o su attivazione diretta. Possono svolgere funzioni di monitoraggio - attraverso la pubblicazione periodica di relazioni sullo stato di implementazione delle strategie e dei piani sul clima - e di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'operato dei governi in materia di clima. Nella maggior parte dei casi si tratta di pareri non vincolanti a livello giuridico.

Il sistema decisionale basato sui pareri tecnico-scientifici risponde alla necessità di adottare decisioni il più possibile oggettive, indipendentemente dalla convenienza contingente o dall'orientamento politico della maggioranza di turno. Tale modello viene utilizzato con successo soprattutto nei Paesi anglosassoni, dove il concetto di *accountability* è centrale nella cultura politica. Praticamente intraducibile in italiano con una singola parola, **il termine *accountability* non richiama unicamente il concetto di responsabilità, ma si riferisce anche alla capacità di giustificare le proprie scelte** per ogni aspetto del proprio agire complessivo lungo un processo articolato e organizzato.

Appare evidente, pertanto, che il modello europeo non possa essere trasposto meccanicamente ma debba necessariamente essere adattato all'ordinamento e al contesto culturale italiano. Per una reale efficacia di un eventuale e analogo

organismo italiano, risulta di fondamentale importanza comprendere come lo stesso sarà organizzato e reso operativo e quali saranno le garanzie fornite in tema di legittimazione formale e procedurale.

Un modello già presente nell'ordinamento italiano che, con diverse forme e alterne fortune, ha mostrato buone potenzialità è quello delle autorità indipendenti. Queste ultime rappresentano un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica. L'indipendenza e la competenza tecnica sono parimenti strumentali allo svolgimento delle funzioni di regolazione e di controllo che le autorità sono chiamate a svolgere a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale. Il quadro legislativo europeo assegna alle autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, prevedendo che negli ordinamenti nazionali esse garantiscano in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Unione. Molte delle autorità nazionali operano in sistemi di controllo istituzionale europeo, caratterizzandosi così anche come organismi di raccordo tra il diritto comunitario e il diritto interno. Questi organismi sono istituiti da specifiche leggi e hanno poteri normativi, di vigilanza, sanzionatori e di risoluzione delle controversie. Nonostante non vi sia una disciplina organica a regolarne il funzionamento, un tratto comune a tutte le autorità è il ruolo di indipendenza nei confronti del potere politico, che comunque nella maggior parte dei casi ne nomina i vertici.

Un modello che sembra bene adattarsi



alle funzioni richieste per la vigilanza sulle politiche climatiche è quello dell'**Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB)**, che è l'autorità indipendente che si occupa di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'UPB è stato istituito nel 2014 in seguito all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e in attuazione delle normative europee sulla nuova governance economica. Analogamente, a valle dell'introduzione del principio di tutela del clima in Costituzione e in attuazione della normativa europea sul clima, potrebbe ritenersi percorribile **l'istituzione di un organismo indipendente con il compito di validare le politiche pubbliche rispetto agli impatti sugli obiettivi climatici**. Una prima potenziale applicazione del potere di validazione su atti del Governo potrebbe riguardare la valutazione della coerenza tra le misure e gli obiettivi del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima.

L'introduzione di tale modello per l'istituzione di un Consiglio scientifico indipendente per il clima, opportunamente rafforzato in alcune specifiche prerogative, permetterebbe di andare oltre la mera funzione consultiva dei modelli anglosassoni che, facendo ampio affidamento sull'*accountability* del potere politico, nel contesto italiano rischierebbero di risultare inefficaci.

Da un'analisi sommaria delle proposte in campo, questo modello sembra emergere come orientamento prevalente. In particolare, il predetto disegno di legge clima depositato in Senato disciplina nel dettaglio l'organizzazione e le funzioni del Consiglio scientifico indipendente sul modello dell'UPB. Anche l'iniziativa promossa dal Comitato scientifico "La

scienza al voto"<sup>20</sup>, circoscritta tuttavia alla sola istituzione del Consiglio scientifico e per la quale sono stati desunti elementi conoscitivi durante un'audizione in Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati<sup>21</sup>, ricalca pienamente, con l'eccezione di alcuni dettagli riguardanti le modalità di nomina dei componenti, il disegno di legge clima già depositato al Senato.

Il disegno di legge in questione dispone specifiche funzioni di controllo del Consiglio scientifico verso il Governo. Infatti, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, il Consiglio scientifico effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito all'elaborazione e all'attuazione delle politiche in materia di clima, nonché nella predisposizione di indirizzi e di criteri generali relativi al coordinamento e al controllo sulla coerenza delle politiche in materia di clima. In particolare, il Consiglio scientifico: propone al Presidente del Consiglio dei ministri, con cadenza triennale, i budget di carbonio complessivo e quelli settoriali; esamina le più recenti conclusioni scientifiche delle relazioni dell'IPCC, dei dati e degli studi scientifici sul clima; presenta una relazione annuale, allegata al Documento di Economia e Finanza, sulle misure esistenti, sugli obiettivi climatici, sui bilanci indicativi delle emissioni di gas a effetto serra, sulla loro coerenza e conformità con gli obiettivi climatici; contribuisce allo scambio di conoscenze scientifiche indipendenti nei settori della modellizzazione, del monitoraggio, della ricerca e delle innovazioni che contribuiscono a ridurre le emissioni di gas a effetto serra o ad aumentarne gli assorbimenti; identifica le azioni necessarie per conseguire con successo gli obiettivi climatici; verifica periodicamente che le



misure proposte dal Governo siano coerenti con l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica; sensibilizza riguardo al cambiamento climatico e ai suoi effetti, nonché stimola il dialogo e la cooperazione in materia tra gli organi scientifici pubblici; esprime pareri sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali in materia di clima e su questioni di carattere generale di particolare rilievo; adotta le linee guida cui deve attenersi il Governo nella redazione di relazioni analitiche e descrittive in materia di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, nonché nelle relative analisi d'impatto.

Una particolare attenzione viene riservata anche al coordinamento con il Parlamento. Infatti, il Consiglio informa il Parlamento sui progressi conseguiti nella riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra e nell'attuazione delle politiche di adattamento; predispone analisi e rapporti, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di clima; Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari. Di particolare rilevanza la disposizione secondo cui, nell'esercizio delle sue funzioni, qualora il Consiglio esprima valutazioni divergenti rispetto a quelle espresse dal Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di clima, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni o di conformarle a quelle del Consiglio.

Dal disegno della governance complessiva emerge un quadro definito e coerente rispetto a un organismo con ampie prerogative di controllo, monitoraggio e valutazione. Tali prerogative, per quan-

to ampie, risultano ben bilanciate e rispettose dell'agibilità politica del potere esecutivo. Tuttavia, in ragione e in forza del novellato disposto costituzionale, i poteri del Consiglio scientifico indipendente del clima potrebbero essere ulteriormente ampliati, conferendo la legittimazione ad agire nei confronti di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla Pubblica Amministrazione (PA).

Il riferimento normativo si rintraccia nel D.L 201/2011<sup>22</sup> che interviene nell'ambito dei poteri delle autorità indipendenti, in particolare prevedendo una significativa integrazione delle attribuzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. A tal fine, come predetto, si conferisce all'Autorità anche la legittimazione ad agire nei confronti di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla PA. Pertanto, mentre le preesistenti funzioni di monitoraggio e proposta si esaurivano con la sottoposizione della questione all'organo istituzionale competente (Parlamento, Governo, ente territoriale), il nuovo potere attribuito all'Autorità è in grado di determinare una conseguenza diretta sull'atto censurato (regolamento, atto amministrativo generale, provvedimento), nel senso di poter attivare un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, utilizzando anche tutti i conseguenti strumenti di tutela, incluse eventuali misure cautelari. La legittimazione dell'Autorità ad agire in giudizio è prevista quando questi atti e provvedimenti violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

Pertanto, nel corso dell'eventuale - e auspicabile - esame parlamentare del disegno di legge clima, potrebbe ritenersi



oggetto di opportuna valutazione l'introduzione di un'analoga integrazione, sebbene adattata al contesto della materia, delle attribuzioni del Consiglio scientifico indipendente del clima. Una tale previsione potrebbe utilmente applicarsi in futuro ad atti fondamentali per la determinazione delle politiche climatiche come il PNIEC e il PNACC, ma anche a strumenti più ampi come il PNRR.

### Il ruolo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. In particolare, valida le previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (lettere di validazione<sup>23</sup>). In tal modo, l'UPB contribuisce ad **assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici**, al servizio del Parlamento e dei cittadini. Costituito secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio<sup>24</sup> e in attuazione delle normative europee sulla governance economica<sup>25</sup>, è una delle istituzioni di bilancio indipendenti create, nei tempi più recenti, in numerosi Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>26</sup>.

A livello internazionale è sempre più evidente e riconosciuto il nesso esistente tra le politiche climatiche e la programmazione economica e finanziaria. Alcuni esempi del riconoscimento di questo nesso possono essere rintracciati anche nelle assegnazioni delle competenze di

alcuni dicasteri come il Ministero degli Affari Economici e del Clima olandese o il Ministero Federale dell'Economia e della Protezione del Clima (BMWK) tedesco.

Nei documenti programmatici di bilancio italiani, al netto della Relazione allegata al DEF sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas serra, il clima viene considerato soprattutto in termini di impatto derivante da eventi estremi, quindi in relazione alle perdite e ai danni economici. Da questa impostazione traspare una **manca di consapevolezza rispetto alla pervasività della questione climatica** che interessa, ormai, ogni sfera dell'agire politico. In particolare, sembra sfuggire il collegamento con la crisi energetica e geopolitica in atto e come la transizione climatica sia diventata in questi anni il fattore centrale della questione della crescita e della competitività a livello globale. In altre parole, considerato il carattere strategico complessivo del clima, come accade in altri Paesi europei, appare ormai indispensabile inquadrare la decarbonizzazione come un obiettivo generale di programmazione economico finanziaria e non più come un obiettivo di carattere meramente settoriale.

In questo senso, alla luce della riforma costituzionale del 2022 e in riferimento al rispetto degli obiettivi europei di riduzione delle emissioni climalteranti, **l'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, opportunamente rafforzato anche attraverso un eventuale ampliamento delle proprie attribuzioni, **potrebbe svolgere un ruolo importante nell'ottica di una sempre maggiore integrazione della dimensione climatica nella valutazione di impatto delle politiche pubbliche e**



della sostenibilità della finanza pubblica.

Tale ipotesi viene rafforzata dalla riforma della governance economica europea<sup>27</sup>, entrata in vigore il 30 aprile 2024, che modifica gli strumenti e le procedure della governance economica degli Stati Membri, introducendo un nuovo documento di programmazione pluriennale valido per un periodo analogo alla durata della legislatura nazionale: il Piano Strutturale di Bilancio.

Tale circostanza potrebbe favorire l'inserimento meno burocratico e più sostanziale delle politiche climatiche all'interno di una programmazione di bilancio pluriennale. Finora, infatti, il ciclo di programmazione di bilancio era riferito a un orizzonte temporale di un anno. Il nuovo quadro, invece, aiuta ad avere uno sguardo più lungo sugli interventi di decarbonizzazione, che tipicamente possono presentare dei costi immediati ma benefici differiti nel tempo. Si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma che comporta il passaggio da un quadro definito da una mera gestione dell'emergenza e dalla frammentarietà e stratificazione delle politiche a una visione organica di pianificazione della politica di bilancio. In questo senso, il nuovo quadro di pianificazione strutturale di medio termine permette una maggiore integrazione delle politiche di mitigazione e adattamento, che devono essere implementate *ex ante* ed *ex post*, all'interno della politica di bilancio.

Dal lato dell'adattamento, le nuove regole esortano a tener conto nella programmazione di bilancio delle passività potenziali, ossia quelle legate ai disastri e agli eventi climatici estremi, anche sulla base delle esperienze passate. Ad oggi non disponiamo di informazioni

consolidate e pubbliche sull'ammontare della spesa legata ai disastri e agli eventi climatici estremi. Un primo passo quindi consisterà nell'operare una ricognizione dell'ammontare della spesa legata a questi eventi, che costituirà la base per programmare gli interventi futuri di prevenzione e adattamento.

Soprattutto per quanto riguarda le politiche di mitigazione, i due pilastri di un'efficace programmazione di medio termine sono il **monitoraggio** e la **valutazione**. Il monitoraggio non riguarda soltanto l'impatto finanziario, ma anche la capacità di conseguimento degli obiettivi della misura implementata. Per quanto riguarda la valutazione, essa deve avvenire *ex ante* ed *ex post* per permettere di disegnare delle misure organiche e che queste possano essere messe efficacemente a sistema.

In conclusione, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, opportunamente rafforzato, potrebbe garantire l'analisi e la valutazione del nesso tra clima e programmazione di bilancio, agendo in supporto e in via complementare, per le materie di competenza, al costituendo Consiglio scientifico indipendente del clima.

### **L'organismo garante per il clima e le future generazioni**

L'istituto dell'organismo garante - o *Ombudsman* - è una soluzione tipica del costituzionalismo scandinavo che ha ormai raggiunto un'ampia diffusione. La dottrina ha definito l'*Ombudsman* come un organismo di garanzia che offre ai privati una tutela non giurisdizionale davanti a ipotesi di cattiva amministrazione. L'istituto dell'*Ombudsman* entra nell'ordinamento italiano negli anni Settanta al



momento dell'istituzione del Difensore civico da parte di alcune Regioni. Negli ultimi decenni il Difensore civico è stato progressivamente affiancato da ulteriori figure riconducibili al prototipo dell'*Ombudsman*. Tuttavia, la trasposizione di tale istituto nell'ordinamento italiano ha prodotto la formazione di un meccanismo di garanzia talvolta non sufficientemente coordinato, caratterizzato spesso da vuoti di tutela e da sovrapposizioni di competenze, e non abbastanza capace di assicurare l'indipendenza dei Garanti rispetto all'amministrazione e alla politica.

Il progressivo deterioramento dell'equilibrio climatico, insieme al mancato rispetto degli impegni assunti per contrastarlo, avrà ripercussioni profonde, soprattutto sulle generazioni future. Queste ultime, più delle attuali, si trovano a essere particolarmente vulnerabili sotto almeno due profili. In primo luogo, saranno costrette ad affrontare le conseguenze più pesanti e irreversibili dei cambiamenti climatici; in secondo luogo, non essendo titolari di soggettività giuridica, sono privati di strumenti diretti per difendere i propri interessi, condizione aggravata dalla loro esclusione dai processi decisionali politici. **La dimensione giuridica delle generazioni future ha già assunto un ruolo di rilievo nel panorama del costituzionalismo contemporaneo.** Nel contesto italiano, tale attenzione è stata rafforzata dall'aggiunta del terzo comma all'articolo 9 della Costituzione. Questo sviluppo riflette un cambiamento di prospettiva volto a integrare il concetto di giustizia intergenerazionale nel diritto costituzionale. In considerazione del fatto che gli interessi delle generazioni future possono contrapporsi a quelli di determinati gruppi della generazione

presente, potrebbe risultare opportuno introdurre strumenti istituzionali che ne garantiscano la rappresentanza. **Un'opzione percorribile potrebbe consistere nell'istituzione della figura di un difensore civico (*Ombudsman*) dedicato alle questioni climatiche e intergenerazionali, o di un giudice incaricato di agire in loro nome.**

In Italia, a differenza della Germania, dove il ricorso diretto alla Corte costituisce un meccanismo efficace di tutela, le azioni promosse dinanzi al giudice ordinario rischiano di tradursi in un uso a volte forzato del rimedio privatistico della responsabilità civile. L'introduzione di una figura istituzionale rappresentativa, quindi, potrebbe colmare questa lacuna, offrendo un presidio di tutela specifico per garantire i diritti delle generazioni future. In aggiunta, una simile innovazione potrebbe favorire una maggiore sensibilizzazione pubblica e istituzionale sul tema della giustizia climatica, contribuendo a creare una cultura giuridica e politica orientata alla sostenibilità e alla solidarietà intergenerazionale.

### **La valutazione di impatto generazionale delle leggi**

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come la questione generazionale sia intrinsecamente collegata a quella climatica. Un primo passo per l'integrazione della questione generazionale nei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche è stato compiuto dal Governo Draghi che, nel 2021, ha istituito il **Comitato per la Valutazione dell'Impatto Generazionale** delle politiche pubbliche presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (COVI-

GE)<sup>28</sup>. Quest'ultimo è dedicato all'analisi e alla verifica sistematica dell'impatto generato dalle politiche pubbliche e dalle misure inerenti, direttamente o indirettamente, le nuove generazioni, con il fine di offrire dati e informazioni utili a una più efficace azione di Governo in materia di coordinamento e attuazione delle politiche giovanili.

Dal suo insediamento, il Comitato ha lavorato su quattro livelli: a) la definizione del target giovani e delle misure a quest'ultimo dirette ("misure generazionali") o potenzialmente destinate a un numero rilevante di giovani (misure "potenzialmente generazionali") contenute nel PNRR; b) la determinazione delle possibili aree di impatto e successiva definizione degli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle misure generazionali, a partire dagli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) e dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs); c) la definizione di indicatori necessari al monitoraggio delle misure generazionali; d) l'individuazione di criteri/indicatori necessari a determinare quali politiche pubbliche possano essere considerate delle buone pratiche.

Dopo un confronto con le altre amministrazioni centrali dello Stato, il Ministro per le Politiche Giovanili ha adottato il 24 giugno 2022 le "**Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche**"<sup>29</sup> con l'obiettivo generale di promuovere la valutazione degli impatti sui giovani generati dalle politiche pubbliche, offrendo un contributo analitico e metodologico di supporto alle pubbliche amministrazioni. Le linee guida delineano anche i futuri obiettivi del COVIGE, quali la classificazione delle politiche del Governo nelle

due categorie "con impatti generazionali" e "con impatti potenzialmente generazionali", e la redazione annuale di un bilancio intergenerazionale collegato alla Legge di bilancio.

L'attività istruttoria del COVIGE potrebbe risultare particolarmente utile in vista della prossima **introduzione della valutazione di impatto generazionale (VIG)**, sulla scia di quanto è già stato sperimentato in altri Paesi europei<sup>30</sup>. A dicembre 2023, infatti, è stato licenziato dal Consiglio dei ministri un disegno di legge recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie"<sup>31</sup>. Il provvedimento, per il quale è iniziato l'esame parlamentare nel luglio 2024, reca all'articolo 4 l'introduzione della **valutazione di impatto generazionale ex ante obbligatoria per i provvedimenti legislativi di origine governativa**. In particolare, si dispone che le leggi della Repubblica promuovano l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future, richiamando in tal modo il novellato articolo 9 della Costituzione. Al secondo comma si specifica che la valutazione di impatto generazionale consiste nell'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future. La VIG costituisce uno strumento informativo riguardante l'equità intergenerazionale degli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti. Al comma 3 si dispone che la VIG dei disegni di legge del Governo sia effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione. La VIG è, in ogni caso, necessaria se il disegno di legge determina effetti si-



gnificativi di tipo ambientale o sociale, a carico delle generazioni future.

**COVIGE e VIG rappresentano importanti tasselli nel percorso di avvicinamento dell'Italia agli standard internazionali più avanzati** in merito alla valutazione di impatto generazionale delle politiche. Tali strumenti possono essere migliorati attraverso un potenziamento delle risorse destinate al COVIGE o, nel caso della

VIG, attraverso le proposte che saranno avanzate durante l'esame parlamentare. Tuttavia, resta valido quanto affermato da Francesco Tomasone nel paragrafo di questa pubblicazione dedicato alla VIR e all'AIR. Senza una volontà politica ben definita, questi strumenti, potenzialmente di grande utilità, corrono il rischio di tradursi in sterili adempimenti formali.

---

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R1119>

<sup>18</sup> <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57906.htm>

<sup>19</sup> <https://climate-advisory-board.europa.eu/>

<sup>20</sup> <http://www.lascienzaalvoto.it/>

<sup>21</sup> <https://webtv.camera.it/evento/22785>

<sup>22</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;201>

<sup>23</sup> <https://www.upbilancio.it/rapporti/>

<sup>24</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;243!vig=>

<sup>25</sup> [https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Fiscal%20compact\\_IT.pdf](https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Fiscal%20compact_IT.pdf)

<sup>26</sup> <https://www.upbilancio.it/link-utili/#int>

<sup>27</sup> La riforma della governance economica europea è entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione di tre atti legislativi: il Regolamento (UE) 1263/2024 (c.d. “braccio preventivo”), il Regolamento (UE) 1264/2024 (c.d. “braccio correttivo”) e la Direttiva (UE) 2024/1265.

<sup>28</sup> DM 3 giugno 2021 adottato dal Ministro delle Politiche giovanili e DM 15 luglio 2021 adottato dal Ministro delle Politiche giovanili (e successive integrazioni con DM 6 ottobre 2021, DM 23 giugno 2022).

<sup>29</sup> DM 24 giugno 2022 del Ministro per le Politiche Giovanili.

<sup>30</sup> Strumenti simili, denominati Youth check o Youth test o Jugend check, sono già stati sperimentati in Austria, Francia, Germania e nelle Fiandre in Belgio.

<sup>31</sup> <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01425734.pdf>



## Postfazione

### di Enrico Giovannini

“Partendo da quest’ultimo aspetto, e ben conscio della delicatezza della questione, soprattutto dopo il duro scontro verificatosi di recente sulle modifiche alla seconda parte della Costituzione, non si può non riconoscere che, se lo sviluppo sostenibile deve divenire il paradigma di riferimento sia per le politiche pubbliche che per i comportamenti delle imprese e delle persone, esso dovrebbe essere inserito tra i principi fondamentali della Repubblica, come già fatto in Norvegia, in Francia, in Svizzera e in vari altri Paesi. Di conseguenza, il primo atto della nuova legislatura dovrebbe essere rappresentato dall’**introduzione nella Costituzione di un riferimento allo sviluppo sostenibile...** Un atto di questo tipo avrebbe un grande valore simbolico e politico”.

Così scrivevo in “L’utopia sostenibile” (Laterza) nel 2018, libro nel quale avanzavo, anche sulla base delle riflessioni che l’ASviS aveva sviluppato fin dalla sua nascita (nel 2016), un insieme di proposte per cambiare la politica europea e nazionale nella direzione dello sviluppo sostenibile e dell’attuazione dell’Agenda 2030. L’idea mi era venuta (anche alla luce della mia prima esperienza di governo, nel corso della quale - preparando l’intervento sulle cosiddette “pensioni d’oro”, l’unico che ha retto nei successivi giudizi della Corte Costituzionale sulla materia - mi ero scontrato con il problema dei cosiddetti “diritti acquisiti”) nel corso di un workshop internazionale organizzato nell’estate del 2015 presso l’Università di Pretoria, il cui frutto fu la pubblicazione di un articolo sul *Guardian*

dal titolo “Say goodbye to capitalism and welcome to the republic of wellbeing”, nel quale indicammo una lista di azioni “di sistema” che un ipotetico nuovo Stato appena nato avrebbe dovuto intraprendere per realizzare l’Agenda 2030.

Nel 2016, nel corso della prima presentazione pubblica dell’ASviS, presso la Sala della Regina della Camera dei Deputati, avevo avanzato la proposta di modificare la Costituzione, proposta che, a dicembre di quell’anno, illustrammo anche al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in occasione della presentazione dell’Alleanza e del suo primo Rapporto annuale. Allora, la modifica della Costituzione appariva veramente un’utopia: inserire nella Carta fondamentale del nostro Paese la protezione dell’ambiente e soprattutto il riconoscimento della giustizia intergenerazionale, alla base del principio di sviluppo sostenibile (definito come lo sviluppo che consente alla generazione attuale di soddisfare i propri bisogni senza pregiudicare il fatto che le generazioni successive possano fare altrettanto), apparve subito impresa molto ardua e temeraria, ma grazie al contributo di alcuni politici illuminati, quell’idea è divenuta realtà, anche grazie a una circostanza fortunata.

Come ho raccontato nel libro “I ministri tecnici non esistono” (Laterza, 2023), il 17 febbraio 2021, durante il dibattito sulla fiducia al nuovo governo, un parlamentare chiese al Presidente del Consiglio cosa intendesse fare in tema di tutela dell’ambiente. Io sedevo, insieme ad altri ministri - pochi in verità, a causa delle regole di distanziamento - sui banchi del governo, davanti a Draghi, il quale aveva poco prima, nel corso delle dichiarazioni programmatiche,



sottolineato l'impegno "ambientalista" del suo governo. Tipicamente, i ministri affiancano il presidente nel corso dei dibattiti parlamentari anche per suggerire risposte a questioni che riguardano i temi di cui sono responsabili, scrivendo brevi frasi, che spetta poi al Presidente del Consiglio usare o meno nella replica finale, prima del voto. Decisi quindi di passare a Draghi un foglietto nel quale lo informavo che dal 2018 giaceva in Parlamento la proposta che l'on. Mauro del Barba, all'epoca deputato del Pd, aveva presentato riprendendo la proposta dell'ASviS, e gli suggerivo di sostenerla come governo. Nella sua replica, Draghi fece propria l'idea, il che si rivelò fondamentale per far sì che il dibattito parlamentare sul tema prendesse slancio e giungesse a conclusione un anno dopo, in tempi straordinariamente rapidi per una legge costituzionale e con l'unanimità delle forze politiche.

Come questo volume dimostra, **la modifica costituzionale è stata veramente un fatto storico**, ma molto resta ancora da fare perché essa influenzi appieno, come meriterebbe, politiche e comportamenti individuali, compresi quelli delle imprese. Ma sono sicuro che, anche grazie alla tempestività con cui la Corte Costituzionale ha iniziato a predisporre le proprie sentenze alla luce dei nuovi artt. 9 e 41, al fiorire di riflessioni degli esperti della materia e di convegni dedicati all'argomento, all'attenzione con cui numerosi studi legali hanno mostrato per i rischi di contenziosi basati sul nuovo quadro giuridico, alla pubblicazione di testi universitari che trattano la questione, alle sentenze emanate da corti nazionali e internazionali su casi legati alla crisi climatica e non solo, e al comportamento delle parti sociali (si veda su

questo il recente Quaderno ASviS dal titolo "Il diritto del lavoro e il ruolo della contrattazione collettiva per lo sviluppo sostenibile") vedremo novità importanti nel prossimo futuro.

Come abbiamo visto in questo volume, **il tema della crisi climatica domina su tutti noi, ha una valenza "sistemica"** e richiede scelte che travalicano quelle di un singolo Paese o di una singola area geopolitica. D'altra parte, essa, più di altre crisi ugualmente importanti (come la perdita di biodiversità) ha mobilitato masse di persone, specialmente giovani, come mai nella storia recente per richiamare il mondo e i suoi leader ad ascoltare la scienza e operare di conseguenza, sia evitando di continuare a commettere gli errori del passato (quindi facendo scelte, adottando leggi, investendo in direzioni sbagliate) sia riparando i danni già provocati e investendo per ridurre quelli futuri che la modifica dei sistemi climatici indotta dall'uomo provocherà in ogni caso.

Certo, tornando all'Italia, come cantava Francesco Guccini, bisognerebbe "saper scegliere il tempo e non arrivarci per contrarietà". Fuor di metafora, bisognerebbe che le nuove leggi venissero disegnate evitando di contenere norme anticostituzionali, o che certamente obbligheranno la Corte a esprimersi su ricorsi che citano esplicitamente i nuovi principi (come il recente ricorso di alcune amministrazioni pubbliche contro il progetto relativo al Ponte di Messina). Dunque, al Parlamento spetta modificare il prima possibile le procedure attraverso le quali viene condotta la verifica di costituzionalità delle nuove norme, mentre il Governo dovrebbe modificare alcuni suoi processi decisionali per evitare di proporre norme o adottare atti contrari ad esse.



A tale proposito, non posso non ricordare una questione che ho affrontato durante il periodo in cui ho ricoperto l'incarico di responsabile del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) nel governo Draghi, legata alla trasformazione, intervenuta nel gennaio del 2020 su iniziativa dell'ASviS, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) nel **Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS)** “al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile”.

Per dare operatività alla nuova impostazione, a dicembre 2021 - quindi con un anno di ritardo rispetto alla scadenza indicata nella norma - il Presidente Draghi emanò una Direttiva finalizzata alla definizione, entro il 2022, di criteri e metodologie in base ai quali predisporre le proposte di finanziamento al CIPESS, così da perseguire i target relativi ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030. In questo modo, l'Italia si impegnava a integrare pienamente questi ultimi nelle decisioni di investimento pubblico e nelle scelte di politica economica. Nei mesi successivi, il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio lavorò sullo sviluppo dei criteri e delle metodologie necessarie per dare attuazione alla Direttiva.

Ovviamente, visto il ruolo del MIMS e l'impostazione che avevo dato alle attività del ministero, il DIPE lavorò a stretto contatto con il ministero e il risultato fu un testo molto innovativo, da applicare all'intero spettro di piani e programmi, ma anche a singoli finanziamenti, sog-

getti all'approvazione del CIPESS. In primo luogo, si chiariva che “i principi e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile devono essere integrati nel processo decisionale fin dalla fase iniziale di ideazione, definizione, programmazione, progettazione e finanziamento degli interventi”. Inoltre, si stabiliva che le proposte al CIPESS dovevano essere corredate “a pena di irricevibilità” da una documentazione in materia di sviluppo sostenibile, ivi inclusa, quando prevista, la Relazione di sostenibilità e una valutazione del contributo del progetto al raggiungimento dei diversi Obiettivi.

Purtroppo, con la crisi di governo il percorso di approvazione della delibera che prevedeva l'adozione dei nuovi criteri fu interrotto, ma la norma del 2021 resta ancora valida, anche se non attuata. Ecco, credo che **riprendere quel testo e approvarlo il prima possibile** sarebbe un ottimo modo per dare concretezza ai nuovi principi costituzionali ed evitare di commettere nuovi errori proprio in un settore, quello delle infrastrutture, in cui, vista la loro durata e il loro costo, **il difficile bilanciamento dei principi costituzionali va assolutamente trovato preventivamente e non ex post**, anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale di giugno 2024.



Quaderni  
dell'ASviS

ISBN 979-12-80634-35-1



9 791280 634351