

DIRITTO DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA

LAW, ENVIRONMENT, ENERGY

1/2024

ISSN 3035-5389

DIRITTO DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA
LAW, ENVIRONMENT, ENERGY

1/2024



JOVENE

RIVISTA ON LINE
DIRITTO DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA
LAW, ENVIRONMENT, ENERGY
ISSN 3035-5389

REDAZIONE: redazione.rivistadae@gmail.com

DIREZIONE SCIENTIFICA

DIRETTORI: Domenico Amirante, Gianpiero Paolo Cirillo, Tommaso Edoardo Frosini,
Vincenzo Pepe

VICEDIRETTORI: Luigi Colella, Alessio Mauro, Luigi Maria Pepe, Carmine Petteruti

COMITATO SCIENTIFICO

Carla Bassu, Paola Brambilla, Carlo Caserio, Ginevra Cerrina Feroni, Giovanni Cordini, Francesco Corvaro, Lorenzo Cuocolo, Rosario De Iulo, Luca Di Donna, Guerino D'Ignazio, Francesco Eriberto D'Ippolito, Rosario Ferrara, Fabrizio Fracchia, Tania Groppi, Valerio Lemma, Barbara Marchetti, Roberto Miccù, Giuseppe Morbidelli, Sergio Perongini, Pier Luigi Petrillo, Eugenio Picozza, Maria Alessandra Sandulli, Lucia Scaffardi, Franco Gaetano Scoca, Marco Sepe, Rolando Tarchi, Elisa Tira, Laura Vasselli

COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Phillippe Billet (Institut de droit de l'environnement de Lyon), Sabine Darbali (Università "Mohammed V" di Rabat), Raphael J. Heffron (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Ridoan Karim (CLARS - Monash University Malaysia), Vicente López-Ibor Mayor (Universidad Pontificia de Comillas ICAI-ICADE), Milena Petters Melo (Università Regionale di Blumenau - FURB, Brasile), Gilbert Michaud (Loyola University Chicago), Alicia Phillips (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Jean-Marie Pontier (Université d'Aix-Marseille), Maciej M. Sokołowski (Keio University, Poland), Madaline Taylor (Macquarie University, Sidney -Australia), Madaline Taylor (Macquarie University, Sidney -Australia)

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Affinito, Chiara Antonia D'Alessandro, Francesco Della Corte, Salvatore Esposito, Cristina Florenzano, Luca Mazza, Antonio Mitrotti, Emilia Morra, Diletta Sagliocco, Tommaso Sica, Edoardo Trotta, Alessandra Vanacore

SEGRETERIA DI REDAZIONE: Vito Carone

COORDINATORE DELLA REDAZIONE: Pasquale Viola

DIRETTORE RESPONSABILE: Vincenzo Pepe

EDITORE: JOVENE, Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 website: www.jovene.it email: info@jovene.it

I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti a doppio referaggio anonimo.
La Rivista è pubblicata con il contributo della Fondazione Giambattista Vico, con sede nel Castello Vichiano di Vatolla (SA).

Pubblicato nel maggio 2025

Indice

1/2024

Editoriali

- 3 Le ragioni della Rivista di *Diritto dell'Ambiente e dell'Energia*. La sostenibilità ambientale come valore etico
VINCENZO PEPE
- 9 Sulla Rivista *Diritto dell'Ambiente e dell'Energia*. *Law, Environment, Energy*
LUIGI MARIA PEPE
- 17 La riforma dell'art. 9 Cost.: un primo (provvisorio) bilancio
TOMMASO EDOARDO FROSINI
- 21 Brevi note sulla *finanza etica* nel diritto dell'energia e dell'ambiente
ALESSIO MAURO

Saggi e articoli

- 33 Intorno all'autonomia scientifica del diritto dell'energia
GIANPIERO PAOLO CIRILLO
- 65 The scholarly foundations of environmental constitutionalism in the age of the Anthropocene
DOMENICO AMIRANTE
- 81 La governance del turismo nelle esperienze europee
CARMINE PETTERUTI
- 101 Ecologia integrale e "costituzionalismo ambientale". Brevi riflessioni sul pensiero di Giorgio La Pira e di Papa Francesco
LUIGI COLELLA
- 117 Prime note sulla valutazione di impatto generazionale: spunti di comparazione
VITO CARONE
- 141 *Elenco collaboratori*

Editoriali

Le ragioni della Rivista di *Diritto dell'Ambiente e dell'Energia*
La sostenibilità ambientale come valore etico

Vincenzo Pepe

L'avvio del progetto editoriale della Rivista *Diritto, Ambiente ed Energia. Law, Environment, Energy* costituisce la concreta maturazione di un percorso di studi e di ricerche sui temi del diritto dell'ambiente e dell'energia iniziati più di 20 anni fa, allorquando, tra i primi nel panorama nazionale, iniziai ad approfondire le questioni legate al diritto e alle politiche ambientali, sensibilizzando il dibattito scientifico e sostenendo la necessità di istituire le prime cattedre universitarie in Diritto dell'ambiente.

Con coraggio e determinazione, unitamente ad altri autorevoli studiosi, lanciammo il progetto della *Rivista Diritto e Gestione dell'Ambiente*, curando la formazione *post-lauream* con l'inizio della Scuola di specializzazione in *Diritto e Gestione dell'Ambiente* e successivamente il primo corso di Dottorato in *Diritto e Politiche ambientali europee e comparate* presso l'allora Seconda Università di Napoli (oggi Università della Campania "Luigi Vanvitelli"). Con grande soddisfazione portammo avanti il progetto di valorizzare i temi ambientali, rivendicandone, da subito, l'autonomia scientifica e l'importanza per gli studi per il diritto costituzionale italiano e comparato. Quella che poteva apparire una eresia, si è rivelata, successivamente, una scelta pionieristica, tanto che il diritto dell'ambiente ha meritamente conquistato una propria dignità costituzionale, contaminando diverse discipline accademiche e rappresentando, oggi più che mai, ambito di studio e di approfondimento per i diversi settori scientifico-disciplinari.

In questo quadro, lo studio dei temi ambientali (anche emergenti) e delle transizioni (ecologica, energetica, climatica, digitale, ecc.), costituiscono ambiti meritevoli di una particolare

attenzione e di un costante processo di osservazione da parte degli studiosi.

L'approfondimento del diritto ambientale e delle politiche energetiche e climatiche devono, pertanto, costituire gli ambiti di maggiore indagine; tuttavia, altri temi sensibili – come i rapporti tra energia ed economia, i processi di decarbonizzazione e di promozione dell'energie pulite, la ricerca e gli studi sul nucleare sostenibile, il ripristino e il rafforzamento della biodiversità, la promozione dell'economia circolare e le politiche della mobilità, la bio-economia e l'agricoltura sostenibile – saranno indagati e studiati con responsabilità e rigore metodologico da un nutrito gruppo di esperti, alla ricerca di quelle che possiamo definire come le “nuove frontiere del diritto dell'ambiente e dell'energia”.

La nascita della Rivista realizza un altro importante obiettivo: quello di riconoscere, nel dibattito scientifico, la piena centralità e l'autonomia del diritto dell'energia, strettamente connesso al tema dell'ambiente, dell'economia e della democrazia.

Personalmente ho sempre considerato il “diritto dell'energia” come ambito scientifico distinto dotato di una propria caratterizzazione. Vivo è ancora oggi il ricordo della prima *Table Ronde* tenutasi ad Aix en Provence, agli inizi degli anni 2000, sul diritto dell'energia in chiave europea e comparata (un incontro tra studiosi e pionieri del diritto dell'energia), a cui è seguito il primo volume collettaneo, a cura del sottoscritto, sul *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, edito da ESI.

In questo primo studio si affrontavano le dinamiche legislative degli Stati europei rispetto alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia anche al fine di riflettere sulle azioni dell'Unione europea per superare le crisi energetiche, coniugando il diritto all'energia con le esigenze del mercato e della tutela dell'ambiente. Dunque una indagine non solo sui problemi legati al ruolo degli enti locali e delle imprese nella gestione e nel controllo dell'energia ma, in modo particolare, sul rapporto tra energia e pubblica amministrazione nell'esperienza di alcuni Paesi europei.

Al giorno d'oggi, è ancora più chiara la convinzione che lo sfruttamento delle risorse naturali – così come l'utilizzo delle fonti energetiche – produca inevitabilmente un impatto sull'ambiente, influenzando le componenti eco-sistemiche; questa interconnessione impone, dunque, al diritto dell'ambiente di dialogare con il diritto dell'energia, tenere conto delle migliori tecnologie disponibili al fine di perseguire obiettivi di sostenibilità. Una transizione energetica “giusta” nel senso di applicazione del concetto di giustizia agli obiettivi della politica e del diritto dell'energia, oggi pone al centro dell'attenzione la tutela dei diritti umani attraverso tutto il ciclo vitale dell'energia, dell'ambiente e del cambiamento climatico. La promozione dell'efficienza energetica rappresenta un pilastro fondamentale nella nostra lotta per un futuro sostenibile, ed è cruciale investire in tecnologie e pratiche che siano capaci di ridurre il consumo energetico e di accrescere l'efficienza complessiva dei nostri processi industriali e domestici. Ciò significa non solo adottare apparecchiature a basso consumo energetico, ma considerare decisiva anche una profonda sensibilizzazione a proposito delle abitudini di consumo responsabile dell'energia.

Dedicare una Rivista agli studi del diritto dell'energia significa porre al centro del dibattito anche il ruolo strategico e il carattere geopolitico delle fonti di energia. Come si ricorderà, la guerra in Ucraina, ma anche gli altri teatri bellici presenti nelle diverse aree del mondo, ripropongono il tema dell'energia come questione politica di primaria importanza, spostando tuttavia l'asse su altre emergenze, quello del più difficile approvvigionamento e dell'aumento dei prezzi del gas con le conseguenti ricadute sul funzionamento del sistema economico-produttivo e su quello sociale. Dunque, la “sovranità energetica” e i temi dello sfruttamento delle risorse ambientali costituiscono questioni che non possono essere trascurate e che richiedono una particolare specializzazione da parte degli studiosi.

La neonata Rivista, in definitiva, pone al centro della riflessione giuridica un altro aspetto di primaria importanza: l'energia è democrazia. La c.d. relazione “sinallagmatica” tra un dato tipo

di fonte di energia e lo sviluppo democratico rappresenta un elemento di grande attualità per gli studi del diritto pubblico generale e del diritto ambientale italiano e comparato. Ecco perché studiare il diritto dell'energia significa anche approfondire i processi democratici e di partecipazione diretta ai processi decisionali, le scelte politiche e i programmi ambientali adottati dai governi e dalle istituzioni democratiche.

Si pensi, sotto altro profilo, al ruolo dei cittadini nella *governance* dell'energia e all'obiettivo delle "comunità energetiche" che assicurano la promozione di azioni dirette e partecipative volte a costruire una società dell'energia più democratica, equa e sostenibile.

La nuova Rivista consegna ai giovani studiosi i saperi e gli sforzi compiuti in questi anni con l'auspicio che in un futuro si possa continuare a promuovere, nei percorsi scientifici e accademici, la cultura della sostenibilità ambientale come valore costituzionale.

Investire nell'educazione, nella formazione e nella trasmissione dei saperi costituisce un obiettivo fondamentale per promuovere una cultura della sostenibilità; educare le generazioni future al rispetto e alla protezione del pianeta costituisce, pertanto, un primo passo verso una transizione ecologica e sostenibile.

La sostenibilità deve costituire, pertanto, un nuovo valore etico che contempra il dovere di assicurare una buona qualità della vita, senza negare la tecnologia, e tenendo conto del calcolo del rischio insito in tutte le attività umane. La prospettiva è quella di riconoscersi in un ambientalismo ragionevole e fondato sul metodo scientifico, oltre ogni forma di estremismo, nella consapevolezza che sarà necessario promuovere una sensibilità ecologica più matura, senza tuttavia demonizzare prodotti, strumenti o tecnologie che quotidianamente possano contribuire in modo significativo al miglioramento della qualità della vita.

In questa cornice, nella qualità di Coordinatore del Dottorato di Ricerca in *Ambiente, Diritto comparato e Transizioni* dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

esprimo la mia più sincera soddisfazione per l'inizio dei lavori della Rivista e sono convinto che il gruppo di studiosi che si cimenteranno nel condividere l'approfondimento e la ricerca dei nuovi paradigmi del diritto dell'energia e dell'ambiente sapranno dare un contributo notevole alla teoria generale e agli studi legislativi.

Ai più giovani studiosi, ai tanti dottorandi e agli studenti che si appassionano ai temi del diritto dell'ambiente e dell'energia insegniamo, dunque, il testimone affinché la sostenibilità possa diventare, come ho più volte sostenuto, «cultura diffusa e stile di vita dei popoli, al pari di altri principi come la democrazia e la libertà»¹.

¹ V. Pepe, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

Nel panorama contemporaneo in cui le sfide ambientali ed energetiche si intrecciano in modo indissolubile, sempre più evidente ed impellente è la necessità di creare un modello giuridico, economico, sociale e culturale capace di accompagnare e stimolare la transizione ecologica ed energetica. Come già suggerito dal premio Nobel William Nordhaus, l'epoca di trasformazioni che stiamo vivendo e il dovere civico che grava sulla collettività intesa come soggetti pubblici e privati di realizzare la transizione verso un'economia e ridotte emissioni di CO₂, oltre che passare dall'innovazione e creazione tecnologica, non può prescindere dalla capacità di individuare soluzioni giuridiche innovative. La transizione energetica necessita, dunque, di un modello giuridico nazionale, europeo e internazionale la cui circolarità garantisca di raggiungere gli obiettivi climatici, ambientali ed energetici di cui alla copiosa produzione normativa/programmatica di questi anni.

È in questo tentativo di trovare un modello unico, interscambiabile, quasi riproducibile di normazione e di soluzioni giuridiche che interviene il dibattito sul diritto dell'ambiente e sul diritto dell'energia, sull'autonomia disciplinare di queste materie, e sul diritto comparato quale principale "strumento" di ricerca delle soluzioni.

Se per il diritto ambientale questo percorso evolutivo ha riscontrato maggiore favore e successo attraverso i contributi della comunità scientifica internazionale e nazionale sull'Antropocene, sul costituzionalismo ambientale e sui principi generali del diritto ambientale¹, lo stesso non può dirsi per il diritto dell'ener-

¹ Per una prima trama sul diritto ambientale v. G. Cordini, *Diritto ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Cedam, Padova, 1995; Id., *Di-*

gia. E ciò suscita non poche perplessità dal momento che la dottrina sul diritto dell'energia inizia a svilupparsi quasi parallelamente a quella sugli studi di diritto ambientale.

Sul punto, il dibattito sul diritto dell'energia e sulla rilevanza disciplinare di tale branca, seppur maturato solo negli ultimi anni in Italia, ha radici ben più profonde. Doveroso mi sembra citare la dottrina internazionale che, per prima, ha identificato il tema sollecitandone l'attenzione. Nello scritto di Adrian Bradbrook "*Energy Law as an Academic Discipline*", datato 1996, l'autore iniziava ad ipotizzare la necessità di immaginare e concretizzare il diritto dell'energia tra le discipline giuridiche proprio in virtù della centralità, all'interno delle economie mondiali, delle risorse naturali². Sì, perché tutto parte da lì, dalle risorse naturali idonee a produrre il bene, oggi indispensabile, dell'energia elettrica. E se è vero che è l'economia a scuotere e far avanzare il diritto, l'Autore aveva ipotizzato, poi nutrito, l'ipotesi di dover dedicare l'attenzione scientifica a questi studi, al fine di affinare le legislazioni nazionali e organizzare il mercato energetico per un governo giusto dell'energia.

Ciò su cui non aveva ancora lavorato (rimediando ovviamente), era il rafforzare la tesi dell'autonomia scientifica del diritto dell'energia in modo che non diventasse una mera comunicazione o, per così dire, un invito alla comunità scientifica. Ciò che, ovviamente, mancava all'appello era l'introduzione di principi che organizzassero la materia sotto un asse dottrinario e di teoria generale in modo tale da fungere da guida per i legislatori, i politici e gli scienziati nonché al fine di sostanziare la disciplina e consegnarle un metodo oltre che una scienza. Fu così che sempre un gruppo di scienziati di cui Bradbrook ha fatto parte, ha lavorato alla teorizzazione di principi che, come accaduto per il diritto ambientale, consegnassero a questa branca un valore aggiunto, di diritto per principi.

ritto ambientale comparato, Cedam, Padova, 1997, 342. Cfr. anche D. Amirante, *Diritto Ambientale italiano e comparato. Principi*, ESI, Napoli, 2003.

² A. Bradbrook, *Energy Law as an Academic Discipline*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 14, 1996, 193.

Nel 2018, questi studiosi pubblicano una ricerca dal titolo “*A Treatise for Energy Law*”, un’opera importante che, appunto, raccoglie il diritto dell’energia per principi e, pertanto, ne consacra l’autonomia disciplinare³. Le ragioni sono semplici.

Il settore energetico ovvero le industrie dedite alla estrazione di risorse naturali (carbone, petrolio, litio, gas), alla loro lavorazione, trasmissione, distribuzione e, infine, alla generazione di energia elettrica, producono il 60/70% delle emissioni globali di CO₂. Se ne deduce che il trilemma energia, ambiente clima, deve essere osservato attraverso l’angolazione del settore che causa il problema. Problema che, talaltro, è anche soluzione dal momento che se è vero che di energia non ne possiamo più fare a meno, è anche vero che esistono metodologie sostenibili di generazione di questo bene, l’energia fotovoltaica, idroelettrica, eolica, da batteria ecc.

Da tale riflessione nascono i principi del diritto dell’energia. Si tratta di principi, non giuridicamente vincolanti, atti ad orientare il rapporto tra energia ed ambiente, e ad enfatizzare l’esigenza di principi e criteri direttivi per i legislatori, i politici, i regolatori e le imprese al fine di incrementare la cooperazione internazionale e di rendere il settore energetico più giusto.

Quest’opera intellettuale non è rimasta isolata.

La dottrina internazionale ha intercettato tale intuizione continuando ad approfondire il tema anzi individuando nei principi ivi indicati una metodologia per guidare, orientare e accompagnare la transizione energetica verso decisioni più giuste, eque e proporzionate, ponendo sempre al centro il bilanciamento di interessi pubblici e privati⁴. Anche in Italia, possono rintracciarsi degli studi tesi a leggere e interpretare il binomio energia-diritto. La prima dottrina che ha posto i riflettori su tale rapporto ha definito il concetto di energia come non di quelli che i giuristi

³ R.J. Heffron *et al.*, *A treatise for energy law*, in *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 11, 2018, 34-48.

⁴ I. Del Guayo, *The evolution of principles of energy law (a review of the content of the Journal of Energy & Natural Resources Law, 1982-2022)*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, n. 1, 2022, 43-60.

hanno elaborato o concorso ad elaborare avendo preferito ricavarlo da altre discipline magari assumendolo nell'accezione più empirica, propria dell'uso comune⁵. Da qui, hanno fatto seguito vari studi dedicati al bene energia, molti dei quali citati anche in questo fascicolo, dedicati allo studio delle reti, dei servizi pubblici di interesse generale, dei contratti di vendita e scambio; tutte riflessioni che, indirettamente, azzeravano il dibattito sull'autonomia disciplinare del diritto dell'energia partendo dal presupposto che tale settore andasse studiato ed interpretato con le sole lenti del diritto privato, amministrativo o dell'altrettanto emergente diritto ambientale.

Di contro, si è cercato di introdurre nel dibattito scientifico italiano una riflessione, sulla falsa riga degli studi stranieri, tesa a suffragare il dibattito sull'autonomia scientifica del diritto dell'energia, specie alla luce degli sviluppi economico, politico e sociali degli ultimi anni⁶.

Questo lavoro, intrapreso ma in corso di evoluzione, oggi si arricchisce di importanti e nuovi contributi, alcuni dei quali ospitati in questo fascicolo che, con i dovuti suggerimenti e indirizzi di sviluppo, tracciano un percorso teso non soltanto a rileggere il diritto dell'ambiente e il diritto dell'energia quali discipline autonome bensì auspicano alla creazione e ricostruzione giuridica di una teoria generale dell'ambiente e dell'energia, proprio a partire dai principi, dalla dimensione costituzionale, e dalle norme fondamentali poste alla base del nostro ordinamento giuridico.

Detto ciò, il percorso del diritto dell'energia si sviluppa sotto un asse imprescindibile che è quello che accompagna i cosiddetti nuovi diritti. Difatti, il diritto dell'energia è da considerarsi un diritto sostanziale. Un microcosmo in cui il diritto amministrativo, privato, internazionale e dell'Unione Europea con-

⁵ G.G. Gentile, *Lezioni di Diritto dell'Energia*, Giuffrè, Milano, 1987; Id., P. Gonnelli, *Manuale di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1994.

⁶ R.J. Heffron, *L'Energia attraverso il Diritto*, a cura di L.M. Pepe, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; L.M. Pepe, *Il Diritto dell'Energia fondato su Principi. La Transizione Ecologica come Giustizia Energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, vol. 4, 2021, 1-25.

vergono e dialogano scambievolmente. Se la dottrina ha già da tempo ripartito i diritti sostanziali negli insegnamenti delle varie discipline del diritto civile, penale, commerciale, amministrativo, tributario, dell'Unione Europea, è possibile osservare come all'interno del diritto dell'energia siano presenti tutte le caratteristiche dei diritti sostanziali.

In tal modo, esso assumerebbe la fisionomia di un diritto sostanziale trasversale o transdisciplinare, un diritto di quarta generazione che nasce dalla convergenza e dalla specificazione delle altre discipline sostanziali; si tratta di una linea di tendenza comune agli ordinamenti giuridici di tutto il mondo. Dopo più di sessant'anni nei quali si sono osservati Trattati, regolamentazioni e discipline nazionali sull'energia, sembrerebbe alquanto retorico il non interrogarsi sulla sua autonomia disciplinare e scientifica. Di tal che, è innegabile riconoscere a tale diritto delle proprie e peculiari caratteristiche che lo qualificano quale diritto non derivato ma scaturito da una originale e ancora attuale esigenza di trovare una sintesi e un bilanciamento tra numerose questioni di interesse pubblico. Infatti, non bisogna dimenticare che esso è altresì un diritto di retaggio pubblicistico data la forte centralizzazione a livello statale.

Tutto ciò premesso, si giunge alla seconda questione affrontata da questa riflessione introduttiva ovvero la genetica declinazione comparatistica del diritto dell'ambiente e dell'energia.

Fermo il carattere transnazionale nonché sovranazionale ed internazionale di tali discipline, se l'obiettivo diventa quello di un sistema normativo uniforme, il diritto comparato offre sicuramente la chance di superare le differenze tra gli ordinamenti giuridici e armonizzare le legislazioni per evitare il verificarsi di eventi disastrosi per l'ecosistema. L'indagine comparativa volta al discernimento di assonanze e consonanze tra ordinamenti, è oltremodo utile al diritto dell'energia al fine di raggruppare sotto un'unica lente i diversi quadri giuridici, identificarne le problematiche o i punti di forza e trarne le conclusioni che diventano obiettivi generali e comuni per la decarbonizzazione e la lotta al cambiamento climatico.

Il diritto dell'energia deve, pertanto, fare buon uso della scienza comparata per creare quel diritto comune, diffondere i principi universali, far coesistere le volontà e le libertà degli individui per un'idea di comunità più giusta, sostenibile e pronta alle sfide del futuro. Difatti, compito del diritto comparato non è soltanto quello di esaminare i fenomeni giuridici, cause ed effetti, bensì soprattutto quello di studiare il destino delle leggi e delle diverse realtà giuridiche nella realtà concreta in cui queste sorgono, maturano e tramontano⁷.

Ciò detto, occorre presentare la Rivista.

Non è casuale voler concludere questo mio scritto con la presentazione dell'Editoriale, del primo Fascicolo e della Rivista in generale. Difatti, leggendo quanto su detto, oltre che il resto degli scritti raccolti in questo fascicolo, ben si possono comprendere le ragioni scientifiche tali da aver stimolato questo gruppo di studiosi ad abbracciare un'iniziativa editoriale quale la Rivista in "*Diritto dell'Ambiente e dell'Energia. Law, Environment, Energy*".

La Rivista risponde a questa esigenza, approfondire gli studi sul diritto dell'energia e il diritto ambientale investigando le capacità di incidere sui processi di trasformazione sociale, economica e tecnologica oltre che giuridica. Queste nuove scienze giuridiche transdisciplinari devono essere in grado di coniugare giustizia sociale, sviluppo sostenibile e innovazione normativa per contribuire a valutare l'impatto delle scelte legislative e amministrative sulla transizione energetica, identificando le criticità, proponendo soluzioni innovative ed alimentando il dibattito per favorire la diffusione di un modello giuridico "giusto" per la transizione energetica.

Corretto, dunque, sembra dedicare attenzione e curiosità non solo verso le tematiche classiche e di teoria generale del di-

⁷ V. sul punto, nella sconfinata dottrina, R. Sacco, *Che cos'è il diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1992; E. Amari (V. Frosini ed.), *Critica di una scienza delle legislazioni comparate*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo, 1969; M. Reimann, M. Zimmermann (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 583; T.E. Frosini, *Scienza giuridica e diritto comparato*, in *Nomos*, vol. 3, 2021, 1-9.

ritto ambientale e dell'energia ma sconfinare, come suole fare il comparatista, verso le nuove frontiere della società e quindi dell'economia.

Il Fascicolo ospita sul punto, accanto all'Editoriale di introduzione e di indirizzo, interessanti riflessioni che spaziano dalla dimensione costituzionale del diritto ambientale nella sua versione diacronica, sincronica nonché ecologica fino alle più recenti riforme lette ed interpretate nella loro evoluzione: non mancheranno, dunque, spunti di riflessione sulla riforma della Costituzione italiana ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022, sul più recente decreto ministeriale sulla valutazione di impatto generazionale (VIG) e, altresì, sul diritto ambientale nell'era del turismo postmoderno e degli strumenti finanziari.

Law, Environment, Energy, dunque, continuano a camminare parallelamente.

Tutti gli studi e le riflessioni raccolti in questo Fascicolo descrivono, pertanto, momenti normativi decisivi nonché avanzamenti giuridici importanti per la transizione energetica, letti ed interpretati nella loro costante evoluzione, e la cui trattazione risulta e continuerà ad essere di fondamentale importanza se non altro per accompagnarla con una riflessione critica, costruttiva e con un dibattito aperto.

A ciò, dunque, si dedicherà la Rivista *Diritto dell'Ambiente e dell'Energia*. Rendere imperativa una riflessione giuridica, ma non solo, su ambiente, energia e clima attraverso il coinvolgimento di studiosi italiani e stranieri al fine ultimo di individuare soluzioni innovative e proposte concrete per una giusta transizione energetica.

Tale progetto editoriale deve ovviamente ringraziare, per la sua inaugurazione, la Direzione Scientifica la cui lungimiranza ed intuizione ha reso possibile il lancio dell'iniziativa riunendo sotto un unico cappello intellettuale autorevoli studiosi con l'obiettivo comune del progresso scientifico.

A tal fine, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, si intende ringraziare *in primis* la Fondazione Giambattista Vico che, promotrice dell'iniziativa, si attesta sempre quale faro degli studi delle culture e dei popoli. La Direzione Scientifica di cui mi

onoro di far parte, il Comitato Scientifico italiano e internazionale nonché di Redazione. Seguono le Università: Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Università della Campania “Luigi Vanvitelli”, Università degli Studi eCampus, il Dottorato in Diritto comparato, ambiente e transizioni. Segue il Consiglio di Stato con il suo centro di studi e ricerche.

Infine, così come il giurista e il comparatista devono essere dei “*Marco Polo*” del diritto⁸, equipaggiandosi dei giusti strumenti, per esplorare e investigare anche le più remote frontiere della società così la Rivista e i numeri che seguiranno narreranno queste storie nel tentativo di plasmare il nostro mondo e le idee che lo trasformano.

⁸ T.E. Frosini (ed.), *Diritto Pubblico Comparato. Le Democrazie Stabilizzate*, il Mulino, Bologna, 2022.

Sono trascorsi tre anni dall'approvazione della legge costituzionale (n. 1 del 2022) che ha modificato l'art. 9 nella Costituzione italiana e che ora prevede l'inserimento di un comma aggiuntivo, il quale così recita: “[*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”. È stata una riforma opportuna? È possibile fare un primo bilancio?

A quella modifica costituzionale avevo, prima ancora che venisse approvata, avanzato delle critiche in un mio articolo, apparso su *Federalismi*, che suscitò un dibattito. I punti che evidenziavo erano i seguenti. Punto primo: con la modifica dell'art. 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si dovrebbero modificare i principi supremi. Lo aveva detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, sia pure in un *obiter dictum*, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale *ex art. 138* e avvalorando la tesi che “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”, come recita l'art. 139, consiste, appunto, nell'immodificabilità dei principi supremi. Tali, a mio avviso, dovrebbero essere ritenuti i principi fondamentali, altrimenti quali? Quindi quelli previsti dall'art. 1 all'art. 12, che strutturano l'essenza, come forma, dello stato repubblicano. Se non si volessero ritenere supremi i principi fondamentali, espressamente previsti come tali dalla costituzione, allora sarebbero privati di una precisa codificazione costituzionale e quindi andrebbero ritenuti quali meta norme, ovvero meta principi e come tali non potrebbero assurgere a parametro costituzionale. Pertanto, potremmo chiudere definitivamente il dibattito sui principi supremi, con

buona pace della giurisprudenza e della dottrina. Certo, anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) al fine di volerli migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma.

Punto secondo. Nel caso dell'ambiente in costituzione, si vuole non solo modificare, come detto, una norma posta tra i principi fondamentali (l'art. 9) ma si vuole farlo con una formula poco comprensibile. Infatti, la tutela varrebbe per l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità e financo per il rispetto degli animali, le cui forme di regolazione dovranno essere previste dalla legge. Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano "l'ecosistema" e la "biodiversità". Si dovrà rivolgere a un *expertise* per farsi dire il senso e il significato di queste formule. Il rischio di confusione e conflittualità costituzionale è dato, inoltre, dalla presenza in costituzione, all'art. 117, dell'ambiente e delle biodiversità (al plurale), la cui tutela per via legislativa è affidata in via esclusiva allo Stato. Quindi, due volte, all'inizio e verso la fine del testo costituzionale, è presente il concetto e vorrei dire la concezione del diritto all'ambiente (e della/e biodiversità): *repetita iuvant*? Nella furia riformatrice è stato modificato anche l'art. 41 Cost., prevedendo che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. Una ovvietà: come se, in assenza di questo riferimento, si possa recare danno in assenza di una specificazione costituzionale. E comunque, chi spetta appurare, in via preventiva, che l'attività economica si stia svolgendo a danno dell'ambiente? Mi sembra una proposta di disposizione scritta sotto la suggestione della vicenda Ilva.

Punto terzo. C'è da chiedersi: fino a oggi l'ambiente è stato tutelato nel nostro Paese, anche in assenza di una previsione co-

stituzionale? Direi senz'altro di sì. Allora, a che serve modificare la costituzione inserendo l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità? Peraltro, l'ambiente e i suoi derivati sono già da tempo presenti implicitamente, a parte l'esplicitazione all'art. 117 già ricordata, attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio "in combinato disposto" con l'art. 32 sulla tutela della salute. Come spiegò mezzo secolo fa Alberto Predieri e come ha pienamente riconosciuto, da molti anni, la giurisprudenza prima di cassazione e poi soprattutto costituzionale. La costituzionalizzazione di fatto di nuovi diritti non può che essere frutto dell'interpretazione giurisprudenziale. Non solo e non tanto sulla norma a fattispecie aperta dell'art. 2 dove fa riferimento ai "diritti inviolabili" ma anche sulla base di un procedimento ermeneutico, praticato in larga parte delle democrazie stabilizzate (si pensi agli USA), che estrapola dalle norme nuove situazioni giuridiche soggettive senza dovere fare continuo ricorso alla revisione costituzionale. Allora, non appare come necessario e sufficiente la modifica della costituzione con l'inserimento del diritto all'ambiente tra i principi fondamentali. A meno che il parlamento non voglia mostrare e dimostrare di avere voluto fare una scelta oggi *a la page*. Come è avvenuto anche per la modifica dell'art. 33 Cost. con l'aggiunta del comma 7, che adesso prevede l'attività sportiva in tutte le sue forme, di cui la Repubblica deve riconoscere "il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psico-fisico". Anche su questa modifica ho appuntato le mie critiche in un articolo apparso sulla *Rivista di diritto sportivo*.

Punto quarto. Per finire, segnalo un paradosso: si è voluto inserire l'ambiente in costituzione per escluderlo da una specifica tutela ministeriale. Mi riferisco alla soppressione del "ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" in luogo di quello creato della "transizione ecologica". Delle due l'una: o l'ambiente è costituzionalizzato e allora deve avere un suo dicastero riferito alla gestione, come nel caso della salute o della giustizia, oppure rimane fuori dal testo costituzionale e diventa una mera questione di c.d. transizione ecologica.

Concludo. Forse tre anni sono ancora pochi per fare un accorto bilancio. Le norme costituzionali necessitano di un loro monitoraggio, che passa attraverso l'impegno del legislatore a dare attuazione e le pronunce della Corte costituzionale che interpretano la disposizione costituzionale. Rimango però convinto che si sarebbe potuto anche fare a meno di riformare l'art. 9 Cost. Così come la modifica dell'art. 33 Cost. che ha previsto l'attività sportiva. Si tratta di formulazioni costituzionali prive di una loro concreta efficacia. Meglio sarebbe fare delle leggi per promuovere lo sport e per tutelare l'ambiente, ecosistema e biodiversità. Altrimenti si ha come l'impressione che la costituzione diventi un alibi per il legislatore a essere omissivo. Altro capitolo, che qui non apro, è la dimensione globale del diritto all'ambiente, che rimane costretto se circoscritto alla dimensione statale. Oggi la questione ambientale, anzi del costituzionalismo ambientale come lo chiama Domenico Amirante nel suo libro, si colloca nel contesto internazionale, dove deve essere riconosciuto e tutelato attraverso interventi e decisioni che coinvolgono gli stati del mondo, almeno quelli che ci vogliono stare. Numerose sono le norme dei trattati, delle convenzioni, degli accordi, le linee guida, che oggi regolano la tutela internazionale dell'ambiente. E che hanno una ricaduta effettiva sugli ordinamenti nazionali. Forse più che una riforma costituzionale.

Le domande che ci guidano nella ricerca delle potenziali soluzioni al problema ambientale ed energetico presuppongono un lavoro arduo, ma allo stesso tempo interessante da coltivare. Possiamo affermare che la disamina degli strumenti per la costruzione di un sistema, anche economico-finanziario, in grado di garantire una crescita sostenibile s'inquadra in uno scenario giuridico che postula, anzitutto, un chiarimento.

I testi normativi di ogni ordinamento sono l'espressione del processo di tradizione nel quale essi sono sorti. Le norme rivelano la funzione di rendere interattivo il rapporto tra regola di condotta e collettività. Questo paradigma ci occorre per la costruzione di un sistema giuridico definito¹, ma non per questo immutabile.

Non appare, quindi, intemerato affermare che l'opera del legislatore assurge ad attività di componimento e di *risrittura* delle regole comuni. La decisione dell'uomo di unirsi nelle comunità ha determinato la creazione delle convenzioni sociali, caratterizzando la gerarchia delle fonti e le diverse forme di Stato, spesso ammodernate in funzione del progresso, dello sviluppo e degli impulsi sociopolitici.

Il diritto allora conserva il compito di razionalizzare l'interdipendenza fra società e uomo, assumendo il ruolo di disciplinare i fenomeni che spontaneamente si sviluppano nei mercati. Il che nel pensiero crociano viene sussunto nell'espressione "*Il caso*

¹ M.R. Di Muro, *La presenza di Seneca tragico nella Consolatio philosophiae di Boezio*, Dissertazione dell'Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Lettere e Filosofia, Bologna, 1994.

*reale è sempre una sorpresa*². Quando nella primavera del 1907 Benedetto Croce pubblicava la *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia*, inaugurava l'avvio di una stagione di studi che due anni dopo (1909) diede alla luce l'opera *Filosofia della pratica*, con il sottotitolo *Economia ed etica*³.

L'introduzione nel dibattito scientifico del problema dell'incapacità della legge di disciplinare tutti i fenomeni ha trovato, invero, sviluppo nella teoria del “*doppio aspetto*” dell'attività giuridica. L'elaborazione delle norme può dirsi compiuta, secondo il filosofo, solo allorché il diritto e l'economia si uniscono alla sacralità dell'etica, nella finalità di disciplinare gli aspetti della realtà quotidiana⁴.

Dunque, il potente messaggio evocativo dell'originaria natura incontaminata va rivisto alla luce del dialogo sviluppatosi tra società e processo di industrializzazione. L'affermazione dei nuovi stili di vita, accompagnati dai cambiamenti delle abitudini dei consociati (a loro volta imposti dall'avvento dell'innovazione tecnologica), segnano l'intrepido susseguirsi della legislazione ambientale.

Pertanto, gli interventi normativi in materia ambientale ed energetica assumono un ruolo decisivo per favorire lo sviluppo e, ad un tempo, per contemperare l'evoluzione industriale rispetto alla primaria salvaguardia delle risorse naturali. Il delineato processo normativo è stato accompagnato dalla riflessione giuridica afferente al rapporto tra potere regolatorio e collettività.

Se, da un lato, i più moderni studi in materia di diritto dell'energia ne hanno favorito i progressi verso l'autonomia giuridica⁵, dall'altro lato, quegli stessi approfondimenti hanno confer-

² B. Croce, *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia*, (a cura di) C. Nitsch, Giuffrè, Milano, 2016, XXXVI ss.

³ F. Capriglione, *Etica della finanza e finanza etica*, Laterza, Bari, 1997; Id., *Clima Energia Finanza. Una difficile convergenza*, UTET, Torino, 2023.

⁴ B. Croce, *op. cit.*, XLI ss.

⁵ Per le più moderne ricostruzioni dottrinarie in materia di diritto dell'energia e relativo inquadramento giuridico, v. R.J. Heffron, *L'energia attraverso il diritto* (a cura di L.M. Pepe), Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 224; L.M. Pepe, *Il diritto dell'E-*

mato le risalenti critiche che *Hans Kelsen* aveva formulato sul piano della contrapposizione fra *diritto pubblico* e *diritto privato*⁶. Ciò, quando la dottrina aveva già traguardato il diritto civile ed il diritto pubblico verso la sostanziale unitarietà sistematica⁷, e la scienza costituzionale si cimentava con il progetto di cui alla legge costituzione n. 1 del 2022⁸, calando la questione ambientale nel contesto internazionale⁹.

Alla luce di queste brevi notazioni, consegue che il parametro di valutazione delle politiche energetiche e delle relative forme di finanziamento appare legato alle modalità di esercizio dei poteri regolatori. L'esigenza di perseguire una politica economica convergente verso il bene comune favorisce l'abbandono di paradigmi predefiniti, considerando la qualità della vita e lo sviluppo dei territori in chiave *equa* e *solidale*, prediligendo una prospettiva sostanziale, sempre nel rispetto della tradizione.

Da qui, muovendo da un'ottica di cooperazione internazionale ed europea emerge come le nuove sfide delle politiche energetiche ed ambientali appaiono incentrate sulle strategie investitorie dei governi. Le scelte in materia energetica ed ambientale presuppongono l'interazione tra i vari contesti ordinamentali, secondo un'ottica internazionale ed esterna, ma non per questo disancorata dal problema del decentramento finanziario¹⁰.

nergia fondato su Principi. La transizione Ecologica come Giustizia Energetica, in *Ambientediritto.it*, 4, 2021, 25.

⁶ A. Scalone, *Stato, Scienza e Società in Hans Kelsen. Su alcune antinomie della dottrina pura del diritto*, Mucchi editore, Modena, 2016, Cap. II, *Diritto pubblico e diritto privato: critica di una distinzione politica. Kelsen e la dottrina dominante*, 53 ss.

⁷ Per una visione interdisciplinare, ampiamente, G.P. Cirillo, *Diritto Civile Pubblico*, 2012; Id., *Sistema istituzionale di diritto comune*, 2ª ed., Wolters Kluwer- Cedam, Alphen aan den Rijn-Padova, 2021.

⁸ Sulla legge di riforma costituzionale, si veda: T.E. Frosini, *La costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper 23.6.2021.

⁹ D. Amirante, *Costituzionalismo Ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022.

¹⁰ Per approfondimenti, v. G.G. Carboni, *Decentramento e finanza pubblica*, in *I risvolti costituzionali del decentramento in Europa*, in *Percorsi Costituzionali*, Napoli, 2023, 373 ss.; N. Antonetti, A. Pajno, *Stato e sistema delle Autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2022.

Il principio della tutela dell'ambiente ha trovato, senza pretesa di esaustività, piena cittadinanza nell'ambito del Trattato di Amsterdam del 1997, ciò a conferma dell'Atto Unico Europeo del 1986 che aveva già a suo tempo cristallizzato il concetto di sviluppo sostenibile. A seguito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel 2000, si è poi registrato l'inserimento dello sviluppo sostenibile nel Capo delle relative disposizioni in tema di *solidarietà*, quale valore giuridico ormai assimilato ai Trattati grazie all'art. 6, par. 1, TUE.

L'auspicata cessazione del conflitto in Ucraina sembra orientarsi verso potenziali spiragli di sfruttamento congiunto dell'Artico e delle sue risorse naturali. Il confronto politico fra grandi potenze potrebbe, a quel punto, postulare nuove interazioni sul piano dei settori energetico, petrolifero, *etc.* In proposito, il migliore sfruttamento delle risorse naturali dovrà considerare plurimi fattori interdipendenti, ivi incluso quello avente ad oggetto le relative fonti di finanziamento.

Il perseguimento del superiore principio dell'*etica della finanza* e della *solidarietà* fra ordinamenti, invero, postula un passaggio intermedio che vede al centro del dibattito la fioritura di un nuovo linguaggio normativo comune, anche dal punto di vista finanziario. Gli obiettivi posti alla base dello sviluppo sostenibile potrebbero essere favoriti, ad esempio, dalla convergenza degli ordinamenti verso progetti d'interesse collettivo.

All'oggi, potrebbe approfondirsi la possibilità per l'Unione europea di ritagliarsi effettivi spazi di operatività, quale controparte straniera, per il finanziamento di interventi di rilevante impatto energetico ed ambientale nell'Artico, nella corretta interrelazione fra diritto dell'UE e diritto internazionale. Al fine del perseguimento di tale ambizioso obiettivo potrebbe, forse, riaffiorare l'idea di una *Europa unita* nella condivisione dei propri valori.

Tale percorso ha, tra gli altri, trovato attuazione nell'Agenda 2030 in ordine agli obiettivi (*Goals* dello sviluppo sostenibile)¹¹,

¹¹ Sul piano della programmazione degli investimenti in materia ambientale, v. Addis Abeba Action, Assemblea generale delle Nazioni Unite, 27 luglio 2015. Si ve-

in quanto confermati anche nel Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR) sotto il profilo della sinergia tra soggetti finanziatori (PPP). La necessaria sinergia tra ordinamenti e privati ha trovato attuazione, persino, negli accordi di partenariato intercorsi fra l'UE ed operatori dei mercati nei settori trasportistico, robotica, nanotecnologie e l'efficienza energetica¹².

Se, da un lato, la questione degli investimenti *esteri diretti* riecheggia le disposizioni in materia previste dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale; dall'altro lato, essa necessita di essere attenzionata anche dal punto di vista del diritto interno, tanto più in ragione della stratificazione delle competenze tra UE e singoli Stati membri (art. 194 TFUE) in materia energetica. Le disposizioni del PNRR hanno, infatti, implementato le misure a supporto della strategia energetica di lungo periodo (Agenda 2030), inaugurando una nuova stagione di programmazione dei mercati, che potrebbe essere qualificata di pianificazione economica e industriale.

Dunque, viene in rilievo l'innovativa funzione dell'intervento pubblico dell'economia in favore degli Stati membri, attuato per il tramite degli strumenti di pianificazione finanziaria. Ne consegue, un processo d'integrazione economica finalizzato alla risoluzione di problemi che non sono nuovi, ma congeniti alle Pubbliche amministrazioni. In tale contesto, il PNRR ha stimolato l'avvio di puntuali riforme sistemiche ed obiettivi condivisi onde perseguire l'"autosufficienza" dei mercati, con un deciso favor per il *fair play* concorrenziale. La concorrenza viene posta alla base dello sviluppo industriale, in quanto decisiva per la selezione dei migliori operatori, secondo una logica di *sharing economy*. Dalla legge delega per la revisione del Codice dei contratti, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 24 giugno 2022, legge n. 78/2022, si è infatti poi giunti al testo di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, pubblicato nella G.U. del 31 marzo 2023.

dano, altresì, le riflessioni sviluppate da B. Cappiello, *cit.*, in ordine agli Accordi UE-Vietnam e UE-Giappone, *cit.*, 262 ss.

¹² Sul punto, ampiamente B. Cappiello, *Il Diritto europeo degli investimenti. Prospettive per una politica europea sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2019, 288 ss.

Nello stesso PNRR, infatti, il mercato viene visto come luogo di ricerca del bene comune “La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale”¹³.

La politica in ambito ambientale ed energetico si conferma come un argomento di grande attualità e di pubblica discussione nella maggior parte dei Paesi¹⁴. A livello globale, il confronto con le avverse prospettive internazionali – caratterizzate dai conflitti ancora in corso e la passata stagione pandemica – ha dimostrato l’attualità delle problematiche legate all’esigenza di consolidamento del ciclo economico. Nel delineato ambito, tuttavia, ricorre la necessità, prima ancora che l’opportunità, di favorire lo snellimento delle procedure amministrative previste a livello generale, stante l’esigenza dirimere i problemi derivanti dall’eccessiva burocratizzazione, alla cui base si colloca il centrale tema dell’accesso al credito.

Quanto detto, soprattutto al fine di assicurare eque risorse nei vari contesti topografici, per soddisfare i bisogni sociali e l’efficientamento del sistema economico ed industriale. Ciò, malgrado l’odierno sistema sembra ancora oggi registrare dei rallentamenti nel perseguimento di tali obiettivi. Nelle moderne democrazie, tali strategie sono affidate a complessi processi politici che necessitano del *placet* parlamentare. I continenti maggiormente sviluppati si trovano costantemente ad affrontare la grave crisi derivante dalla velocità con cui si registra l’erosione delle risorse terrestri, inducendo i rispettivi governi a rivalutare i meccanismi precedentemente istituiti.

In definitiva, il tema legato ai soggetti finanziatori riveste portata essenziale nella discussione sull’ambiente e sull’energia,

¹³ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

¹⁴ Per approfondimenti sul versante comparato, cfr. C. Petteruti, *Diritto dell’ambiente e dell’energia. Profili di comparazione*, ESI, Napoli, 2020. Per alcuni spunti di riflessione futura in materia ambientale, V. Pepe, *Pensare il futuro. Dare vita a un nuovo modello di ambientalismo*, Cairo, Milano, 2018. Sulla letteratura in materia nucleare, tra i vari contributi dell’Autore, si consiglia la consultazione L. Colella, *Energia nucleare e transazioni climatica in Francia. Brevi riflessioni in chiave europea e comparata*, in *Queste Istituzioni*, n. 2, 2023, 30-53.

con significative ricadute pratiche anche sotto il profilo applicativo e sul piano dei regimi di responsabilità. La vettorialità degli investimenti nei settori strategici dell'economia potrebbe venire in rilievo anche dal punto di vista dello *scopo* del "contratto", prospettando forme di responsabilità forse innovative rispetto alle figure classiche previste nel Codice civile¹⁵.

Le imprese hanno da sempre rivestito un ruolo cruciale per l'economia nazionale, europea ed internazionale, onde se ne ricava l'importanza anche ai sensi dell'art. 118, 4 comma, Cost., nella piena dignità riconosciuta alle realtà decentrate per ciò che attiene allo svolgimento di attività d'interesse generale.

La scarsa attitudine della macchina amministrativa di favorire l'accesso nei mercati dei capitali privati e, con essi, di perseguire la migliore allocazione delle risorse finanziarie su base decentrata, purtroppo, non è stata compendiata da un'adeguata politica di fiducia nei progetti strategici per l'economia.

Come si è anticipato, nel nostro ordinamento, si risente della eccessiva burocratizzazione nelle procedure di assentiamento dei progetti e di quelle per l'accesso ai finanziamenti, dal momento che della loro introduzione la legge sul procedimento amministrativo ed il Codice dei contratti pubblici hanno rappresentato lo strumento per il superamento dei problemi che affiggevano la finanza pubblica, tuttavia, nonostante le *industrial policy choices*, a distanza di molti anni, tali problematiche tornano ad essere attuali nella scarsa idoneità di esse di assicurare il perseguimento degli obiettivi sopra prospettati.

Il possibile sviluppo di un modello di finanziamento e di gestione dei settori ambientali ed energetici, che sia in grado di dirimere i problemi attuali in materia, chiama l'interprete ad emanciparsi dalla dogmatica tradizionale, non avendo quest'ultima risolto appieno l'esigenza di strutturare un mercato che sappia contemperare libertà ed autonomia, da un lato, e regolazione e

¹⁵ Tra gli altri, per una ricostruzione sulle concezioni sulla causa del contratto (*rectius*, dalla funzione economico-sociale alla tesi della causa concreta), si rimanda a C.M. Bianca, *Il Contratto*, Giuffrè, Milano, 2019.

controllo, dall'altro. La complessità di tale prospettiva va, quindi, interpretata come potenziale strada da percorrere per razionalizzare i problemi vigenti secondo meccanismi disciplinatori che incentivino il legislatore a creare una regolazione che sia idonea a generare maggiori entrate per il miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

La delineate ragioni impongono la proposizione di modelli operativi che possano dirsi capaci di scongiurare le battute di arresto che si sono determinate in passato, soprattutto sul piano dell'accesso al credito. Occorre tornare a ragionare sulla semplificazione amministrativa dal punto di angolazione della finanza. Se da un lato, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha sicuramente determinato una complessiva razionalizzazione delle procedure di gara, dall'altro lato, se ne potrebbe prefigurare la parziale riscrittura, nella previsione di norme speciali generalizzate che, al pari della legge Obiettivo del 2001, possano favorire la realizzazione di progetti di rilevante impatto sociale ed economico.

Ancora oggi, ad esempio, le disposizioni accelerate e speciali si applicano, secondo il comma 14, dell'art. 39 del d.lgs. n. 39/2023 soltanto alle "tipologie di opere pubbliche di interesse nazionale, comprese quelle relative agli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021".

In via generale, vista dal punto di vista pubblicistico, tale ottica di semplificazione e di decentramento potrebbe essere calata nel solco del modello del federalismo differenziato *ex art.* 116, 3 comma, Cost. Si potrebbe prefigurare la possibilità per le Regioni di avere una maggiore autonomia nell'ambito dei procedimenti amministrativi relativi alle "*nuove materie*" attribuite. Al fine di ancor meglio assicurare i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa si potrebbe, nello specifico, postulare la *gestione diretta* da parte delle regioni di alcune procedure amministrative ivi incluse quelle previste nel Codice dei contratti pubblici.

A tale scopo, infatti, si potrebbero definire a livello sistematico, da parte dello Stato, dei *nuovi modelli procedurali speciali* in applicazione dello stesso art. 116, comma 3, Cost.; alternativamente, si potrebbero prevedere specifici pareri preventivi del Consiglio di Stato in relazione ai procedimenti amministrativi conati dalle singole regioni per materia.

Conclusivamente, la fioritura di un nuovo mercato dell'energia semplificato, ed innovativo, potrebbe muovere da plurimi presupposti rispetto al passato, calando la sonda introspettiva dell'investimento nell'ambito di operatori professionali affidabili, ma soprattutto nella fiducia verso le istituzioni.

Saggi e articoli

SOMMARIO: 1. La crescente importanza dell'energia e le parti speciali nell'esperienza giuridica. – 2. La peculiarità del bene al centro dei microsistemi. Il diritto della navigazione. I tipi contrattuali e in particolare la *locatio-conductio* del diritto romano. Il bene ambientale. – 3. La nozione sostanziale e la nozione formale di energia. Tipi forme e fonti di energia. La normativa del codice civile e del codice penale. – 4. Il bene-energia e il bene-rete. La necessaria costituzione del servizio pubblico a seguito del tramonto dei monopoli di diritto e del pericolo costante della formazione di monopoli di fatto. Il ruolo delle autorità amministrative indipendenti (ARERA e AGCOM). – 5. Le norme di Sistema. – 5.1. L'art. 43 della Costituzione. – 5.2. L'art. 194 del TFUE. – 5.3. L'art. 41 della Costituzione. – 5.4. L'art. 117, comma 3 della Costituzione. – 6. I soggetti del mercato dell'energia. – 7. Gli strumenti integrati di tipo amministrativo e di tipo civilistico. – 8. La formula organizzatoria dell'energia come ordinamento sezionale. Gli atti interni dell'ordinamento sezionale e la loro sindacabilità. I principi e le regole del diritto dell'energia tra diritto privato e diritto amministrativo. La necessità di un codice dell'energia.

1. *La crescente importanza dell'energia e le parti speciali nell'esperienza giuridica*

Il dibattito sull'energia va assumendo proporzioni sempre più larghe e profonde sia presso la dottrina sia presso gli operatori del settore, che sono costretti ad invocare con crescente frequenza l'intervento della giurisprudenza. La convegnistica si occupa giustamente e per lo più di temi specifici, anche se di grande interesse, quali le energie alternative come antidoto alle

* Articolo sottoposto a referaggio.

emergenze climatiche e ai danni ambientali; in particolare le CER (Comunità energetiche alternative)¹.

Tuttavia per il giurista, che, in quanto tale, deve fare uso accorto e rigoroso dei suoi strumenti, rimane ineludibile il problema della possibile autonomia del diritto dell'energia. Questo è necessario quantomeno al fine di comprendere se sia possibile ricavare all'interno della normativa di settore principi e regole generali o se esse vanno rinvenute nell'ordinamento generale (pubblico o privato; nazionale o europeo) e se, nel primo caso, siano essi compatibili con questi; e in caso negativo quali rimedi azionare.

L'esperienza giuridica conosce già il problema della separazione di settori dell'ordinamento da quello generale di riferimento; basti pensare al diritto della navigazione; al diritto agrario, al diritto del lavoro e sindacale ed altri. Poi vi sono discipline che, se pur staccate dal diritto privato, non hanno mai assunto una vera e propria dimensione autonoma, come ad esempio il diritto industriale e il diritto della proprietà intellettuale. Il diritto commerciale ha tutt'altra storia, anche se fino all'unificazione del codice commerciale con il codice civile ha avuto una autonomia anche normativa, che peraltro ancora conserva sul piano scientifico. Anche questa disciplina pone al centro del suo sistema il bene-azienda e l'impresa

Il modo di procedere degli studi giuridici, se si guarda alla storia del diritto, è stato quello di espungere una parte generale come premessa delle parti speciali, così il diritto penale e i diritti processuali. Naturalmente qui non vengono considerate talune prassi universitarie di vera e propria creazione surrettizia di materie nuove o di spaccettamenti di discipline al solo fine di moltiplicare gli insegnamenti, istituendo nuove cattedre.

¹ Sul tema si veda da ultimo il bel volumetto coordinato da L. Martiniello, B. Gi-liberti e A. Presciutti (a cura di), *Partenariato pubblico privato e comunità energetiche a trazione pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2025; in particolare S. Di Cunzolo e B. Ci-liberti, *CER a partecipazione pubblica: tematiche e modelli*, ivi, 75 e ss. Più in generale, A. Brandonisio, *Diritto e cambiamento climatico*, in *Cultura e diritti*, v. 13, n. 1, 2024, 11-44.

Il diritto amministrativo ha seguito la stessa linea, dove la parte generale si occupa dell'organizzazione della soggettività pubblica, delle situazioni soggettive (ma questa è materia di teoria generale), dell'attività e del procedimento amministrativo, dei beni e della responsabilità, ivi compresa la tutela. Le parti speciali sono più numerose e le più importanti sono le espropriazioni, l'edilizia, gli appalti e i contratti pubblici, i servizi pubblici ed altri.

Tuttavia, ogni qual volta, un settore viene alla ribalta si pone il problema della sua autonomia scientifica, basti pensare al diritto ambientale.

La storia della legislazione è stata particolarmente interessante, in quanto per far fronte alla sterminata produzione normativa si è inaugurata trent'anni orsono una vera e propria stagione di testi unici e di codici, che, con l'ausilio del Consiglio di Stato, ha portato ad una significativa sistemazione delle varie discipline. Basti pensare al codice dei contratti pubblici, a quello dell'ambiente e dei beni culturali, a quello delle autonomie locali, a quello sulle espropriazioni e a quello sull'edilizia e altri.

Si era anche ipotizzato un codice amministrativo di diritto sostanziale, ma l'idea è sfumata. Sicché la legge generale sul procedimento amministrativo, con le sue continue 'novelle', ha finito con il diventare un "piccolo codice"² al pari dell'invece grande codice civile, che pure conosceva già discipline contenute in leggi speciali, come la legge sui brevetti, la legge di protezione del diritto d'autore, le locazioni e i titoli di credito.

Anche la legislazione civilistica ha seguito la tecnica di collocare le normative in leggi speciali, anziché incidere, attraverso la tecnica della novellazione, nel corpo del codice del '42, tranne lodevoli eccezioni, si pensi alla oramai lontana riforma del diritto di famiglia. Non a caso già in anni non proprio recentissimi si è parlato di età della decodificazione³.

² G.P. Cirillo, *La pubblica amministrazione e le società intermedie*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017, 3 e ss.

³ N. Irti, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1979; S. Rodotà, *Ideologia e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, I, 1967, 1967, 83 e ss.

2. *La peculiarità del bene al centro dei microsistemi. Il diritto della navigazione. I tipi contrattuali e in particolare la locatio-conductio del diritto romano. Il bene ambientale*

Nel tentativo di allontanarsi da una visione puramente descrittiva, bisogna osservare che in tutti i settori che hanno aspirato ad una autonomia scientifica al centro del microsistema si pone la peculiarità del bene disciplinato o meglio le *utilitates* che dal bene stesso si possono trarre.

Se si guardano gli studi che si sono occupati del diritto della navigazione, che ha avuto sin dal 1942 un vero e proprio codice degno di questo nome (recentemente modificato nella parte aeroportuale dai decreti legislativi n. 96/2005 e n. 151/2006), è facile registrare come l'autonomia di quella disciplina, è stata ritenuta un concetto di carattere storico e di diritto positivo che si può realizzare solo quando nell'ordinamento giuridico si provveda alla statuizione di una particolare ed organica disciplina per una categoria particolare di rapporti nascenti dall'utilizzo della nave e dell'aeromobile o dei beni demaniali marittimi; in particolare delle concessioni balneari che hanno fatto ritornare in auge il codice del 1942. Si è messo in evidenza che il diritto della navigazione è caratterizzata dal particolare concorso di elementi pubblicistici e privatistici e che tale concorso si va estendendo a tutti i rami dell'ordinamento giuridico. Non si è mancato di mettere in evidenza che quei rapporti sono particolari proprio per il carattere squisitamente tecnico della materia e che da quella disciplina vanno desunti principi mediante un procedimento di astrazione da una norma o da un complesso di norme del diritto speciale. L'autonomia non esclude che il diritto della navigazione debba essere inquadrato nel sistema generale del diritto che comunque ha dei nessi profondi con le altre branche dell'ordinamento giuridico. Questa visione si distingueva da quello del cosiddetto 'particolarismo', affermato per il diritto marittimo dalla più antica dottrina francese, secondo la quale esso sarebbe un qualcosa di diverso dal diritto pubblico e dal diritto privato⁴.

⁴ Per tutti, A. Lefevre D'Ovidio e G. Pescatore, *Manuale di diritto della naviga-*

È significativo che queste osservazioni siano state fatte già agli inizi del secolo scorso.

Anche a proposito dello studio dei tipi contrattuali, non si è mancato di osservare come la locazione (la *locatio-conductio* del diritto romano) era in origine uno schema avente una grande capacità di adattamento, per l'elaborazione dei pratici e la tecnica dei giuristi. Ad essa venivano ricondotti contratti che oggi siamo abituati a considerare distinti e che ora distintamente la legge disciplina. Infatti appartenevano alla unitaria figura della locazione molti altri sottotipi, come la locazione di immobili urbani, l'affitto, il contratto d'opera e il lavoro subordinato. Gli ultimi due hanno assunto una autonomia scientifica netta, mentre i primi due continuano ad essere ricondotti alla figura generale; e nell'affitto di fondi rustici, l'affittuario è titolare di un'impresa medio o grande a seconda del capitale impiegato. Altre sottocategorie si sono aggiunte come l'affitto a coltivatore diretto, dove l'affittuario è un piccolo imprenditore che coltiva il fondo con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia. In questa materia si è registrata in passato una legislazione, collocata fuori del codice civile, di favore per la classe contadina e per la stabilità dell'abitazione della famiglia, attraverso canoni prestabiliti dal legislatore, che fissava anche la durata minima del contratto e il diritto di prelazione a favore del conduttore⁵. Anche le concessioni di servizi attinenti all'uso dei beni demaniali marittimi si rifanno allo schema della locazione.

Come si intuisce facilmente la particolare natura del bene, ad esempio la mobilità della nave e dell'aeromobile (ma anche la natura particolare del demanio marittimo) nonché la produttività del bene nei fondi rustici, costituiscono il substrato giuridico di fondo da cui si dipanano i vari rapporti giuridici.

zione, Giuffrè, Milano, 1969, 5; J. Bonnecase, *Le droit commercial maritime, son particularisme*, 1932, 8 e ss.

⁵ P. Rescigno, *Manuale di diritto privato*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2000, edizione a cura di G.P. Cirillo, 685 e ss.; E. Volterra, *Istituzioni di diritto privato romano*, Edizione Ricerche, ristampa corretta, 1972, 511 e ss.

Anche per quanto riguarda il più attuale diritto ambientale si può dire che esso è diventato una disciplina compiuta che si può studiare in modo autonomo. La materia è stata isolata da dottrine autorevoli⁶, che hanno lamentato il fatto che il problema dell'ambiente non veniva esaminato in sé e che veniva erroneamente il rilievo solo nell'ambito dello studio della disciplina del territorio o dei valori paesaggistici e culturali, oppure ancora dell'ecologia o della lotta all'inquinamento. Da quelle intuizioni l'ambiente è diventato nel tempo un valore costituzionale e la materia è ora disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, che contiene oltre 300 articoli e una serie di allegati. Esso ha subito nel tempo molteplici modifiche e novelle.

Vi è stato un ampio dibattito sulla individuazione di una nozione appagante dell'ambiente. Esso è stato visto dapprima come un bene, ora individuale ora collettivo, per via del fatto che si registrava al suo interno il diritto soggettivo ad un ambiente salubre. Tuttavia è prevalsa la consapevolezza che l'ambiente ha soprattutto una valenza collettiva. Ricondurre l'ambiente alla nozione di bene aveva portato alla necessità di stabilire quali fossero i suoi caratteri, ossia se si trattasse di un bene tangibile, materiale o immateriale, e quale soggetto lo avesse in attribuzione. L'approfondimento del problema ha portato ad escludere che l'ambiente sia un bene, almeno in senso tradizionale. Esso è visto piuttosto come un 'valore' da salvaguardare con interventi legislativi e amministrativi che coesistono e si intersecano con altri principi e valori, quali lo sviluppo sostenibile e i diritti delle future generazioni. Esso ha un valore unitario e quindi al tempo stesso è qualcosa di più e qualcosa di meno di un bene⁷.

Tuttavia la categoria di bene giuridico continua a far parte del dibattito in maniera non secondaria.

Il punto di contatto più rilevante tra l'attività energetica e l'ambiente, ma anche con il clima, è normalmente conflittuale,

⁶ M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 1125.

⁷ G.P. Cirillo, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Wolters Kluwer, Cedam, Alphen aan den Rijn, Padova, 2a ed., 2021, 373 e ss.

ed è legato alle c.d. esternalità aziendali negative, ossia gli effetti negativi della produzione (scorie, rifiuti tossici ed altro) che non vengono riassorbite all'interno della produzione, ma cadono all'esterno sulla collettività, la cui eliminazione genera costi che il sistema della legge tende a ricondurre in capo al produttore

3. *La nozione sostanziale e la nozione formale di energia. Tipi forme e fonti di energia. La normativa del codice civile e del codice penale*

Venendo finalmente all'energia, è necessario fornirne anzitutto la nozione, cosa non facile visto che la legge sul punto tace.

Tra quelle proposte la più precisa è quella che considera l'energia tutto ciò che ha "la capacità di compiere lavoro"⁸. Come si vede il vocabolo "lavoro", rispetto al quale ora l'energia va intesa come sostitutiva o accrescitiva della forza-lavoro dell'uomo, evoca le prime forme di produzione di energia, ossia il lavoro umano, compiuto dagli schiavi nell'antica Roma, e poi via via fino alla prima industrializzazione, dove il lavoro è diventato uno dei fattori della produzione e quindi merce di scambio con il salario riconosciuto ai lavoratori all'interno dell'impresa produttiva.

Tuttavia essa nel tempo presente assume contorni più contenuti e precisi.

Nella manualistica vengono effettuate varie distinzioni. Pertanto vengono individuati più tipi di energia (animali, naturali, artificiali); forme di energia (meccanica cinetica termica e così via); fonti di energia (petrolio, carbone, uranio, gas naturale). Vi sono poi fonti di energia secondaria, come l'energia elettrica, che deriva dalla trasformazione di fonti energetiche primarie, come il carbone il petrolio e il gas naturale. Viene considerata invece fonte primaria quella idroelettrica e nucleare.

È importante notare come, mentre il gas e gli idrocarburi hanno una consistenza materiale percepibile – in quanto si tratta di sostanze fluide, e quindi comodamente rientrante nei beni

⁸ G. Gentile, *Lezioni di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1989, 6 e ss.

mobili – l'energia elettrica ha una particolare natura trattandosi di una cosa incorporale, misurabile in *watt* di potenza ed è caratterizzata dalla assenza di autonomia, ossia non può essere isolata dalla fonte dalla quale si sprigiona. Tant'è che il codice penale (art. 624, comma 2, c.p.) è costretto a ricorrere ad una analogia giuridica laddove nel definire il reato di furto, attrae in questo anche il furto di energia elettrica ed ogni altra energia che abbia un valore economico. Peraltro anche il codice civile ricorre alla medesima tecnica della finzione, laddove, nel classificare le energie naturali che hanno un valore economico, le equipara a tutti gli altri beni mobili, dedicandovi uno specifico articolo (814 c.c.).

Dunque nel sistema della legge l'energia è un bene mobile, con tutte le conseguenze che tale classificazione comporta. È un bene perché ha un valore economico-industriale, come dimostra già il R. D. 29 luglio 1927, n. 1443, laddove assoggettava al regime delle miniere le energie del sottosuolo suscettibili di utilizzazione industriale. Ed è un bene mobile perché tale il legislatore lo considera. Inoltre il gas e l'energia elettrica sono beni consumabili (art. 995 c.c.).

Inoltre, l'energia elettrica, che, come si vedrà, costituisce il paradigma dell'evoluzione dei vari regimi giuridici che si sono susseguiti nel tempo, è anche una cosa incorporale, non separabile dal corpo materiale che la produce e la contiene. Essa rimane tale sia che venga prodotta da fonti rinnovabili (gli impianti eolici) sia che venga prodotta da fonti tradizionali (carbone). E nonostante le avanzate tecnologie oggi disponibili, essa non è immagazzinabile se non per mezzo di batterie e quindi in quantità ridotte e misurabili. Questo comporta che vi deve essere una corrispondenza tra i flussi di entrata e i flussi di uscita attraverso la creazione di un sistema di reti centralizzato, necessariamente sottoposto a controllo pubblico per garantire la continuità e la stabilità della frequenza di rete (servizio di dispacciamento). Data l'importanza e la diffusione dell'energia elettrica nel nostro paese (ma questo vale per tutti i paesi industrializzati del mondo), è stata necessaria la creazione di reti operanti a livello nazionale. Lo stesso sistema vale per il gas immesso nei gasdotti.

4. *Il bene-energia e il bene-rete. La necessaria costituzione del servizio pubblico a seguito del tramonto dei monopoli di diritto e del pericolo costante della formazione di monopoli di fatto. Il ruolo delle autorità amministrative indipendenti (ARERA e AGCOM)*

Questo comporta che il sistema delle reti e l'energia che in esse viene immessa costituiscono un vero e proprio bene primario per l'intera collettività. Ciò postula che il potere pubblico, per poter far fronte alle esigenze della collettività, deve organizzare un vero e proprio servizio pubblico o se si vuole un servizio di interesse generale, secondo la terminologia del diritto europeo.

Da ciò deriva che è possibile individuare, accanto al bene energia, un altro bene di più recente creazione, ossia la rete.

Le reti sono un vero e proprio bene in senso giuridico, che, per il loro modo di presentarsi nel mondo materiale, generalmente impianti radicati al suolo, ma anche nel caso di mulini ad acqua (esistono ancora mulini che producono energia elettrica) sono beni immobili, ai sensi dell'art. 812 del codice civile. Basti pensare alle reti elettriche e di telecomunicazione che portano energia alle abitazioni o alla rete ferroviaria o alla fibra o agli uffici locali del servizio postale. Normalmente le reti non sono replicabili dato il loro elevatissimo costo economico e quindi l'operatore deve poter accedere alla rete che innerva il mercato di riferimento, altrimenti l'attività d'impresa gli è preclusa. Questa è la ragione per cui attorno alle reti si addensano rapporti giuridici complessi, che implicano la soluzione di problemi legati alla proprietà e alla gestione della rete, oltre a quelli legati all'attività più propriamente commerciale. A questi si affiancano, oltre ai rapporti tra il gestore della rete e gli operatori economici, anche quelli legati alla corretta concorrenza tra imprese private e private-pubbliche.

A questi vanno aggiunti quelli con le autorità amministrative preposte al controllo del buon andamento del mercato di riferimento. I conflitti che insorgono vengono risolti dall'autorità amministrativa indipendente preposta al settore di mercato (ora ARERA) e dal giudice amministrativo.

Le reti hanno interessato a tal punto gli studiosi di diritto pubblico dell'economia⁹ che si è ipotizzato un vero e proprio 'diritto delle reti' nei mercati regolamentati, separato dal diritto che governa i settori in cui esse vengono in rilievo. Le reti innervano non soltanto i settori dell'energia elettrica, delle ferrovie e del gas, ma anche quelli della comunicazione elettronica e postale, dell'acqua, dei rifiuti, delle autostrade, degli aeroporti, dei porti e del trasporto locale.

Quindi la rete è una infrastruttura essenziale nel settore dell'energia, anche se non esclusiva di tale settore.

In realtà proprio la presenza di essa, unitamente alle esternalità negative sull'ambiente e alle asimmetrie informative, ha impedito il realizzarsi di una vera e propria liberalizzazione del settore energetico sulla spinta europea (c.d. fallimento del mercato), che ha voluto estendere il principio della libera concorrenza anche ai settori produttivi sottoposti a un rigido sistema pubblicistico, dove l'attività era interamente riservata al potere pubblico, attraverso la creazione di enti pubblici che operavano in un regime di monopolio legale. Con la trasformazione degli enti pubblici preposti al settore energetico in società per azioni private non si eliminava il problema, poiché l'esistenza di una infrastruttura non duplicabile sul piano della convenienza economica generava un monopolio di fatto. Da qui la necessità di una disciplina che imponesse alla società proprietaria della rete di consentire l'accesso delle imprese che intendessero utilizzarla, a parità di condizioni e senza discriminazioni non giustificate, utilizzando meccanismi di gara nel caso in cui la capacità dell'infrastruttura si rivelasse insufficiente in relazione alla domanda di utilizzo¹⁰.

⁹C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolati*, Giappichelli, Torino, 2024.

¹⁰V. Smil, *Storia dell'energia*, il Mulino, Bologna, 1994, 22 s. A. Clò, S. Clò e F. Boffa, *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*, il Mulino, Bologna, 2014. Sul servizio pubblico in generale e gli obblighi che da esso derivano, L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2002, 165 e ss.; P. Ranci, *L'energia elettrica e il gas*, in G. Tesaurò e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, il Mulino, Bologna, 2000, 133 s.

Va anche ricordato che l'esistenza di un monopolio di fatto, nonostante il trasferimento formale a soggetti pubblici della proprietà della rete, ha comportato che il proprietario, oltre a gestirla, abbia anche svolto attività di utilizzazione della stessa (si pensi nel trasporto ferroviario a Trenitalia e Italo), configurando così la possibilità di un abuso di posizione dominante e quindi la possibilità di intervento da parte dell'autorità preposta a garantire la corretta concorrenza (AGCOM), che pure, in virtù della sua trasversalità, contribuisce a governare il settore, assieme all'ARERA.

Questo ha indotto i legislatori nazionali ed europei a vedere con un certo sfavore le società 'verticalmente integrate', privilegiando invece la separazione tra il soggetto gestore e il soggetto proprietario-utilizzatore, attraverso l'instaurazione di un regime pubblicistico del servizio reso dall'infrastruttura medesima, considerata come oggetto di un servizio pubblico, affidandone la gestione a concessionari, soggetti ad obblighi non diversi da quelli dei concessionari delle altre infrastrutture essenziali.

Riprendendo la linea del discorso incentrata sul bene-rete, bisogna ricordare che non sempre la proprietà del bene è stata trasferita a soggetti privati. Ma anche quando questo è avvenuto, ed è avvenuto progressivamente quasi sempre, la separazione tra proprietà pubblica in senso soggettivo e quella in senso oggettivo consente di neutralizzare le possibili conseguenze sul piano giuridico, in quanto quel che rileva è la particolare destinazione del bene-rete, che prescinde dal mero fatto dell'appartenenza.

Infatti gli articoli 822 e 826 del codice civile, nell'elencare le categorie di beni che fanno parte rispettivamente del demanio e del patrimonio indisponibile degli enti territoriali (spesso proprietari formali dell'infrastruttura), fonda il particolare regime cui sono sottoposti sulla destinazione dei beni ad usi coerenti con l'interesse pubblico specifico ad essi inerente. Quindi la regola della non commerciabilità e la prevalenza del vincolo di destinazione attribuiscono a tali beni valore d'uso e non valore di scambio.

I beni destinati ai servizi pubblici, e tali sono le infrastrutture energetiche, appartengono al patrimonio indisponibile del-

l'ente che si impernia sul vincolo di destinazione dei beni al servizio pubblico. Tale regime si applica anche ai beni appartenenti agli enti pubblici non territoriali (art. 830, comma 2, del c.c.).

Si sono volute richiamare queste non recentissime norme, che sono di sistema, poiché esse vengono spesso dimenticate nei dibattiti, dove prevale la tendenza ad occuparsi di questioni di attualità (la guerra in Ucraina che ostacola, facendo crescere il prezzo, il flusso del gas proveniente dai grandi gasdotti della Russia e così via), dimenticando che il compito del giurista è quello di fare i conti con le norme esistenti da cui ricavare un sistema giuridico compiuto, anche per un settore come quello dell'energia caratterizzato da un alto tasso di politicizzazione.

5. *Le norme di sistema*

5.1. *L'art. 43 della Costituzione*

Il quadro generale sarebbe esageratamente incompleto se si omettesse di ricordare altre quattro norme che pure contribuiscono a formare il sistema generale del diritto dell'energia.

La prima che viene in rilievo è sicuramente l'art. 43 della Costituzione, che, laddove consente la collettivizzazione di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio aventi carattere di preminente interesse generale, ha costituito la base per introdurre un regime di monopolio legale del settore elettrico (l. 6 dicembre 1962, n. 1643), istituendo l'ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL). Questo era definito come un ente nazionale con personalità giuridica pubblica, riservatario e concessionario *ex lege* dell'intera filiera elettrica proprio in attuazione dell'art. 43 della costituzione richiamato, che consente la riserva di attività (produzione, trasmissione, distribuzione) anche a favore di enti pubblici. La legge indicata costituisce la prima applicazione della norma costituzionale¹¹.

¹¹ Sui riflessi economici dell'art. 43 della Costituzione, G. Guarino, *L'elettricità e lo Stato*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 482 e ss.

Per gli idrocarburi non fu necessario istituire un regime di riserva legale, ai sensi del medesimo articolo della Costituzione, per via della esistenza di un monopolio di fatto che venne a determinarsi fino da quando è stata istituita l'Agenzia generale petroli italiani (AGIP).

Un altro ente del settore energetico è stato il Comitato nazionale per le ricerche nucleari (CNRN), costituito per acquisire e diffondere le conoscenze scientifiche sulle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare.

Tale è stato il regime giuridico fino agli anni Novanta (iniziato nel 1992) del secolo scorso, allorquando si è proceduto alla c.d. privatizzazione, che ha riguardato i soggetti, i beni e i rapporti di larga parte del diritto amministrativo classico.

Sicché, l'ENEL, al pari di tanti altri enti pubblici economici (Poste, Ferrovie dello Stato ed altri), è stato trasformato in società per azioni, con la dismissione graduale delle azioni detenute inizialmente dallo Stato (c.d. passaggio dalla privatizzazione fredda alla privatizzazione calda). La liberalizzazione ha portato successivamente, al fine di favorire una maggiore concorrenzialità, all'imposizione di un obbligo in capo all'ex monopolista ENEL di operare una separazione delle attività di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita dell'energia, che furono affidate a società distinte, controllate da una *holding*¹².

Sempre per effetto della c.d. privatizzazione calda è stata creata una apposita Autorità amministrativa indipendente (ora ARERA, con funzioni di regolazione e di controllo anche del ciclo dei rifiuti, pure quelli differenziati, urbani e assimilati), con la l. 14 novembre 1995 n. 481. Essa è tra le più importanti autorità

A. Predieri, voce 'Collettivizzazione', in *Enciclopedia del Diritto*, VII, 1960, Par. 12, 418 e ss.

¹² Sulla vicenda si veda C. Cost., 7 marzo 1964, n. 14, che ha dichiarato legittima l'operazione del legislatore. Si veda anche A. Zito, *La legge istitutiva dell'Enel nella sentenza della corte costituzionale n. 14 del 1964: considerazioni inattuali sulla sua attualità*, in R. Di Raimo e V. Ricciuto (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato sull'economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2007, 60 e ss.; G D'Orta, *La programmazione energetica*, in S. Cassese (a cura di), *Governo dell'energia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1992, 119 e ss.

amministrative indipendenti non trasversali, quindi di regolazione. L'indicata legge istitutiva costituisce ancora oggi la disciplina generale delle autorità di regolazione dei mercati regolati, laddove ne specifica le finalità e i poteri.

5.2. *L'art. 194 del TFUE*

A questo punto va indicata la seconda norma di sistema, visto che l'indicata liberalizzazione di settori così importanti come quello elettrico e quello del gas, ha comportato una produzione copiosa di normative europee proprio a partire dagli anni Novanta.

Ci si riferisce all'art. 194 TFUE, che attribuisce al Parlamento Europeo e al Consiglio la competenza a stabilire le misure necessarie per garantire il funzionamento del mercato interno dell'energia, la sicurezza degli approvvigionamenti, il risparmio energetico, l'efficienza energetica, l'interconnessione delle reti e soprattutto lo sviluppo delle energie rinnovabili. Si tratta di una materia concorrente con quella degli Stati membri che conservano il diritto di determinare le condizioni di utilizzo delle proprie fonti energetiche, oltre che la scelta tra le varie fonti della struttura generale dell'approvvigionamento energetico.

Sulla base di questa norma sono state emanate numerosissime direttive, che qui non possono essere ricordate. Va solo detto che esse vengono classificate distinguendo tra prima e seconda liberalizzazione. In esecuzione di esse sono state emanate alcune leggi fondamentali, come il cosiddetto decreto Bersani (decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79); la cosiddetta legge Marzano (legge 18 febbraio 2004 n. 39); il cosiddetto decreto Letta (decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164).

Nel 2009 è stato emanato il cosiddetto "terzo pacchetto", composto da due direttive e tre regolamenti, che ha rafforzato il regime di separazione tra gestione della rete e l'attività di produzione e vendita, al fine di prevenire conflitti di interessi nelle imprese 'verticalmente integrate' e di promuovere gli investimenti per potenziare le reti. Con esso è stata istituita una rete europea

dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica e del gas (ENTSO-E ed ENTSO-G), acronimo di *European Network of Transmission System Operators for Electricity*, ovvero *for Gas*, un'associazione di gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica o del gas di vari Paesi in tutta Europa. Gli organismi ivi istituiti hanno il compito di elaborare i cosiddetti codici di rete che disciplinano i collegamenti con le reti di trasmissione, il funzionamento dei sistemi paneuropei e armonizzano il commercio interstatale. Con questo importante corpo normativo è stata rafforzata ulteriormente l'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione, stabilendo che deve essere garantita non soltanto dalle imprese ma anche dai governi nazionali. Il coordinamento europeo viene assicurato dall'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia (ACER).

Parimenti non si può omettere di ricordare la direttiva 23 aprile 2009, n. 209/28/CE, relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, fissando una quota minima di questo tipo di energia che gli Stati sono tenuti a conseguire; in coerenza con l'obiettivo europeo di raggiungere nel 2020 una quota complessiva pari almeno al 20 per cento di tale energia. Gli Stati membri devono dotarsi di piani di azione nazionali per le energie rinnovabili. A questa sono succedute altre direttive.

La tappa più recente dell'evoluzione del diritto europeo è costituita dal cosiddetto *Winter Package o Clear Energy Package*, che, oltre a rafforzare la necessità di produrre energie da fonti rinnovabili, pone un obiettivo vincolante per l'unione europea da raggiungere nel 2030 con l'impiego di non meno del 32% di tale energia, introducendo la regola per cui il sostegno finanziario deve essere basato su meccanismi di mercato e sullo snellimento delle procedure. Esso autorizza i consumatori a divenire produttori e auto-consumatori di energia rinnovabile, prevedendo organismi di grande originalità, come le comunità di energia rinnovabile (CER, ma anche le CEC), che hanno soggettività giuridica autonoma e sono aperte all'adesione dei clienti finali. Queste possono produrre, consumare, immagazzinare e vendere, con scambi anche all'interno della comunità, l'energia rinnovabile.

Va infine ricordato, tanto più che alcuni dei protagonisti della geopolitica planetaria vogliono rimettere tutto in discussione, l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici promosso dalle Nazioni Unite. Con esso si intende contrastare il riscaldamento globale e cercare di contenerne l'aumento al di sotto dei 2° centigradi. Si vuole raggiungere in Europa la riduzione del 55 per cento delle emissioni nell'atmosfera di gas a effetto serra entro il 2030 e nel 2050 raggiungere l'obiettivo di una completa neutralità climatica. Si parla appunto di epoca della transizione climatica.

In tale direzione già era andato il Protocollo di Kyoto del 1997, dove si prevedono per la riduzione delle emissioni alcuni meccanismi flessibili per il raggiungimento degli obiettivi. In Europa lo strumento attuativo del Protocollo è stato dapprima la direttiva 13 ottobre 2003, n. 2003/87, successivamente emendato dalla direttiva UE 14 marzo 2016, n. 218/410 e più di recente dalla direttiva 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni e la direttiva UE 2023/059, entrambe del 10 maggio 2023 che istituisce un sistema di scambio di quote di emissione del gas ad effetto serra. Con decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, si era data attuazione alla direttiva UE 14 marzo 2018, n. 218/410; con il più recente decreto legislativo 10 settembre 2024 n. 147, sono state recepite le direttive del 2023.

Questo deve avvenire all'interno del cosiddetto *Green Deal* europeo. Esso consiste in un programma strategico risalente al 2019 che vuole avviare l'UE verso una 'transizione verde', con l'obiettivo finale di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. L'intero pacchetto di iniziative strategiche si fonda sulla constatazione che energia ambiente e clima costituiscono una triade inscindibile e quindi hanno bisogno di politiche regolatorie unitarie. Il cosiddetto *Green Deal* europeo tende a fronteggiare i cambiamenti climatici, dove la strategia di crescita deve anzitutto proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi ambientali, senza rinunciare agli obiettivi di una società giu-

sta e prospera, come richiede un'economia moderna. Si intende così promuovere una transizione 'giusta ed inclusiva' e indirizzare l'economia e la società su un percorso maggiormente sostenibile.

Nel 2021 la commissione europea ha adottato un programma organico di proposte normative (*Fit for 55*) per rendere più realistico il raggiungimento di obiettivi così ambiziosi, che egualmente mira alla "neutralità climatica" entro il 2055 (da qui la denominazione), prevedendo la riduzione a zero delle emissioni degli autoveicoli entro il 2035, dando così un impulso decisivo alla transizione da motorizzazioni fondate su motori a petrolio a quello fondato su motori elettrici.

Va infine ricordato che la strategia di cui si tratta si fonda su un profondo ripensamento delle politiche per l'approvvigionamento di energia, che deve essere 'pulita' in tutti i settori dell'economia.

In realtà la transizione energetica era stata già così delineata nel pacchetto "Unione dell'energia" del 2015. Sicché la regolazione futura dovrà riguardare: la sicurezza energetica, la piena integrazione del mercato europeo dell'energia, l'efficienza energetica, la decarbonizzazione dell'economia, la ricerca, l'innovazione e la competitività¹³.

5.3. *L'art. 41 della Costituzione*

Va da sé che l'intreccio indissolubile, rinvenibile nella indicata normativa, tra energia ambiente e clima consente di includere tra le cosiddette norme di sistema anche l'art. 41 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1. Esso stabilisce che l'attività economica privata, pur rimanendo libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute all'am-

¹³ Per una completa rassegna sull'influsso del diritto europeo, si veda l'ottima voce di M. Clarich, voce 'Energia', in *Enciclopedia del Diritto*, estratto I Tematici, III-2022, 'Funzioni amministrative', diretto da B. Mattarella e M. Ramajoli, Giuffrè, Milano, 2002, 448 e ss., con le note ivi contenute.

biente alla sicurezza alla libertà e alla dignità umana. Inoltre la legge deve fissare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. La medesima legge costituzionale ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 9 della Costituzione, stabilendo che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni e che la legge disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. Inoltre la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione¹⁴.

5.4. *L'art. 117, comma 3 della Costituzione*

Infine viene in rilievo l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che, al pari di quella or ora vista circa i rapporti tra il Parlamento europeo e gli Stati membri, include tra le materie di legislazione concorrente, anche "la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia". La norma è stata introdotta con la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha posto fine alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di energia. Le Regioni esercitano la competenza nel rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi statali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (art. 117, commi 3 e 1, della Costituzione), con il vincolo della libera circolazione delle persone e delle cose e con quello della tutela dell'unità economica (art. 120 della Costituzione). Un ulteriore limite è costituito dalla tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La modifica costituzionale ha comportato un incremento dell'intervento della Corte costituzionale nei rapporti Stato-Re-

¹⁴ Sull'art. 41 naturalmente la letteratura è molto vasta. Sulla legge di riforma costituzionale, si vedano: T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 6/2021; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2/2021, 480; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, 22.9.2021, disponibile al link <https://www.giustiziainsieme.it/>; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria*, in *federalismi.it*, n. 13, 2022, 149 e ss.

gioni, in particolare la Corte ha dovuto affermare, in materia di regime autorizzatorio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, la necessità che queste ultime debbono conformarsi ai principi fondamentali in materia poste dal legislatore statale (il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in particolare) nonché delle Linee guida ministeriali, considerate come norme interposte, soprattutto perché sono state approvate anche in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni.

Dalle varie sentenze della Corte costituzionale si ricava che sicuramente le Regioni possono individuare aree e siti non idonei alle installazioni di impianti in particolare per la tutela di valori ambientali e paesaggistici. Tuttavia c'è bisogno di una istruttoria specifica che opera un bilanciamento in concreto dei vari interessi in gioco, incluso quello della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili¹⁵.

Per quanto infine riguarda le funzioni amministrative, la c.d. legge Marzano contiene un lungo elenco di funzioni esercitate dallo Stato e consente alle Regioni di determinare con proprie leggi l'attribuzione dei compiti e delle funzioni amministrative residue, che possono essere assegnate anche in capo agli enti locali.

Certamente l'inserimento delle Regioni tra i protagonisti pubblici è giudicata da più parti insoddisfacente, nonostante l'esito negativo della consultazione referendaria del 2016, e da più parti si reclamano modifiche volte a riportare allo Stato centrale la competenza esclusiva in materia.

6. *I soggetti del mercato dell'energia*

Sempre al solo al fine di rendere meno incompleto il presente contributo e prima di passare al tentativo di riportare a sistema la materia dell'energia, bisogna ricordare quali sono i soggetti operanti nel mercato regolato dell'energia e quali sono gli strumenti adottati dal legislatore per governarlo.

¹⁵ Sentenze n. 308 del 2011, n. 99 del 2012, n. 2224 del 2012, n. 13 del 2014, n. 69 del 2018, n. 106 del 2020. Ma si veda anche Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2021, n. 2848.

Conviene cominciare la breve rassegna indicando alcune società pubbliche che sono titolari di funzioni pubblicistiche in materia di energia elettrica e di gas, essendo queste le vere protagoniste del mercato in esame (decreto legislativo n. 79 del 1999).

In primo luogo va ricordato il Gestore dei servizi energetici S.p.A. (GSE), che ha come compito la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili anche attraverso l'erogazione di incentivi economici. Si tratta di una società per azioni, interamente controllata dal Ministero dell'economia, con connotazioni pubblicistiche. Essa opera sulla base di indirizzi strategici e operativi definiti dal Ministero, unitamente con il Ministero della transizione ecologica. Esso, in base all'indicato decreto legislativo, originariamente aveva come compito primario la gestione delle attività di trasmissione e di dispacciamento dell'energia elettrica nella rete di trasmissione nazionale, la cui proprietà era in capo a Terna S.p.A., società controllata dall'Enel S.p.A.

Nel 2005, a seguito del recepimento della Direttiva 15 luglio 2003, n. 2003/ 54/CE, che introdusse l'obbligo della separazione societaria del gestore della rete di distribuzione, fu disposta l'unificazione della proprietà e della gestione della rete di trasmissione in capo a Terna S.p.A., affidando a GSE il compito principale di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Questa ha come compito in particolare di ritirare e collocare sul mercato dell'energia prodotta da impianti da fonti rinnovabili e assimilate. Inoltre ha il compito di erogare incentivi alla produzione di elettricità da tali fonti e l'emissione dei cosiddetti certificati verdi. Essa è titolare di veri e propri poteri pubblicistici, come quello di ripristinare lo *status quo ante* e irrogare sanzioni pecuniarie allo scopo di garantire il rispetto delle norme da parte degli operatori in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Va ricordato che la società in esame è titolare della partecipazione di altre società a controllo pubblico, in particolare dell'Acquirente unico S.p.A. (AU) e del Gestore dei mercati energetici S.p.A. (GME). Il primo è particolarmente importante, in

quanto ha come compito principale quello di garantire la fornitura di energia elettrica alle famiglie (soprattutto i c.d. soggetti vulnerabili) e alle piccole imprese, a condizioni di economicità, continuità, sicurezza ed efficienza del servizio. Il secondo gestisce una piattaforma informatica per le transazioni che possono avvenire in due aree: il mercato a termine e il mercato a pronti, ossia la borsa elettrica, dato che il prezzo si forma sulla base di domanda e offerta complessiva.

La società GME gestisce anche il mercato del gas naturale e organizza la piattaforma di assegnazione della capacità di rigassificazione, nonché la piattaforma di rilevazione della capacità di stoccaggio e di transito di oli minerali.

Va infine richiamata la Cassa per i servizi energetici ambientali (CSEA), operante nei settori elettrico gas ed idrico. Si tratta di un vero e proprio ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza di ARERA e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciascuno di questi soggetti meriterebbe ben altra attenzione, che qui non è possibile assicurare.

Nel corso del presente lavoro si è già incontrata l'autorità amministrativa indipendente preposta al settore dell'energia e ora anche dei rifiuti (ARERA), che, unitamente al Ministero della transizione ecologica (MITE), cui sono state trasferite gran parte delle funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di politica energetica, sono i principali soggetti regolatori nazionali. Per quanto riguarda la regolazione europea si è già vista la funzione esercitata da ACER e dalla Commissione Europea.

L'ARERA, sul piano della struttura, presenta tutte le caratteristiche delle autorità amministrative indipendenti, in primo luogo quella di operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Qui si vogliono richiamare solamente alcune peculiarità, che sono sostanzialmente due: il rapporto con le funzioni di indirizzo nel settore energetico spettanti al Governo; il fondamento del potere regolamentare e il potere di garantirne l'osservanza, attraverso il riconoscimento di poteri, spesso impliciti, in capo all'autorità stessa.

Sul primo è possibile solamente ricordare che al Governo spettano funzioni di indirizzo particolarmente precise, in quanto, in base alla cosiddetta legge Marzano già ricordata, esso deve formulare indirizzi di politica generale del settore per l'esercizio delle funzioni attribuite all'autorità per l'energia elettrica e il gas e quest'ultima deve illustrare nella propria relazione annuale le iniziative assunte nel quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità e in conformità agli indirizzi di politica generale del settore. Quindi la relazione annuale, che per le altre autorità indipendenti generalmente si risolve in un rito praticamente asfittico, nel settore dell'energia ha una rilevanza importantissima per la politica economica del Paese.

Quanto al fondamento del potere regolatorio, va ricordato che il problema si era posto per tutte le autorità amministrative indipendenti (ossia se in assenza di una legge queste potessero emanare regolamenti indipendenti), ma nel caso di ARERA assume contorni particolari, poiché le sue determinazioni, che sono appunto atti di regolazione, consistono nello stabilire le "regole del gioco" nel funzionamento concreto del settore energetico. Si tratta di regole perlopiù tecniche e di comandi nei confronti degli attori attivi del mercato, mentre invece nell'attività regolamentare propria dell'attività amministrativa tradizionale si tratta pur sempre di un'opera di bilanciamento tra l'interesse pubblico e gli altri interessi secondari, composti attraverso la norma¹⁶.

Le "regole del gioco" hanno un intrinseco valore normativo, che solo la legge può autorizzare, soprattutto se a crearle è un organismo che sfugge al circuito democratico. Tuttavia la giurisprudenza amministrativa (in particolare quella del Tar di Milano e del Consiglio di Stato) ha ritenuto che, pur essendo innegabile che l'autorità amministrativa indipendente in esame spesso nell'esercizio della regolazione introduce misure e strumenti non espressamente previsti dalla legge e non compatibili con il principio di legalità (nelle sue due declinazioni di tipicità e

¹⁶ Per un'approfondita rassegna, si veda ancora: M. Clarich, voce 'Energia', cit., 458-465.

nominatività dei provvedimenti amministrativi), ha aderito alla tesi secondo cui la particolare tecnicità della materia rende impossibile al legislatore determinare *ex ante* e tassativamente tutti gli strumenti e le misure che le autorità devono adottare per perseguire gli obiettivi posti.

Pertanto il giudice amministrativo ha effettuato una riflessione sulla tradizionale concezione del principio di legalità inteso in senso formale. Ha ritenuto che il modello di democrazia rappresentativa non è l'unico modello di legittimazione democratica, poiché accanto ad esso esiste anche un modello di democrazia deliberativa, secondo cui la legittimazione all'esercizio dell'autorità non discende dalla rappresentanza politica, ma si realizza attraverso la partecipazione degli interessati al processo decisionale. Da qui la necessità che il procedimento che porta alla creazione della 'regola del gioco' deve essere caratterizzato da un'ampia partecipazione delle imprese destinatarie della regola stessa e che deve essere ampiamente motivata, in deroga alla regola generale del procedimento amministrativo secondo cui gli atti generali non vanno motivati.

Quanto ai cosiddetti poteri impliciti va premesso che l'attività di regolazione si sostanzia più nella scelta e nella creazione delle regole che nella loro applicazione.

Tuttavia tra i compiti dell'autorità in esame rientra anche quella di assicurarsi l'esecuzione esatta della regolamentazione posta; il che postula l'esistenza di poteri idonei a garantirne l'osservanza. Anche in questo caso vi è l'assenza della legge nel predisporre misure e sanzioni, che possono essere poste solo da essa. Da qui la necessità di affermare l'assunto in base al quale se vi è il potere di esercitare la regolazione vi deve essere necessariamente anche quello di garantirne l'osservanza (c.d. teoria dei poteri impliciti)¹⁷.

¹⁷ Sul tema si veda. F. Cintioli, *I servizi di interesse economico generale ed i rapporti tra antitrust e regolazione*, in C. Rabitti Bedogni e P. Barucci (a cura di), *20 anni di antitrust*, tomo II, Giappichelli, Torino, 2012, 781. Più di recente, G.P. Cirillo, *I limiti del potere regolatorio di AREGA*, in www.giustizia-amministrativa.it, voce Dottrina, in via di pubblicazione.

7. *Gli strumenti integrati di tipo amministrativo e di tipo civilistico*

Passando agli strumenti utilizzati nei complessi rapporti giuridici che si realizzano all'interno del pianeta-energia, si inizia la breve rassegna, prendendo in prestito da uno studio recente¹⁸ la distinzione tra strumenti di tipo amministrativo e strumenti civilistici, e più precisamente di mercato.

Nei primi, denominati anche di *command and control*, rientrano gli atti di pianificazione, i regimi tariffari, le normative tecniche, gli atti autorizzativi, le attestazioni e certificazioni, iscrizione ad elenchi e registri, l'attribuzione di incentivi e sovvenzioni, i regimi impositivi, gli obblighi informativi, le sanzioni amministrative. I secondi invece si sostanziano nella predisposizione di regole incidenti sulle dinamiche di mercato (domanda ed offerta), ora operando in modo per così dire "naturale" ora istituendo veri e propri "mercati artificiali".

Dei primi non si possono non ricordare i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), disciplinati dal Regolamento UE 11 dicembre 2018, n. 218/1999. La disciplina prende in considerazione le sinergie e le interazioni tra i vari settori di intervento e stabilisce che la predisposizione e l'approvazione dei piani debba avvenire in modo concertato e partecipato, sia a livello europeo sia a livello nazionale. La Commissione europea ha espresso una valutazione positiva sul PNIEC italiano il 17 settembre 2020. Il piano concorre con un altro atto di programmazione di derivazione europea, ossia il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), pure approvato dall'unione europea il 13 luglio 2021, che contiene un'intera sezione dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica all'interno della quale figurano due sottosezioni: l'energia rinnovabile e l'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici. Per il raggiungimento degli obiettivi indicati nelle due sottosezioni sono stati stanziati cospicui finanziamenti.

¹⁸ Ancora il più volte citato M. Clarich, voce 'Energia', cit., 465-475.

Anche per il settore degli idrocarburi è stato previsto uno strumento di pianificazione generale delle attività minerarie all'interno del territorio nazionale per individuare le aree dove è possibile svolgere in modo sostenibile le attività di ricerca e coltivazione (legge 11 febbraio 2019 n. 12).

Il potere tariffario è attribuito all'ARERA e serve a disciplinare i rapporti contrattuali relativo alle varie attività che sono gestiti in regime di esclusiva e altri casi in cui il potere di mercato di un soggetto altera le dinamiche della formazione dei prezzi.

I poteri di regolazione relativi all'accesso alle infrastrutture, l'art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 79 del 1999 garantisce condizioni di parità tra i soggetti interessati e in particolare in materia di importazioni di energia elettrica e di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri, attribuendo in capo al Ministero delle attività produttive, con il parere del ARERA, il compito di individuare modalità e condizioni delle importazioni nel caso risultino insufficienti le capacità di trasporto disponibili, tenuto conto di un'equa ripartizione complessiva tra mercato vincolato al mercato libero. Analogamente in materia di accesso alle infrastrutture del sistema del gas vengono attribuiti al medesimo ministero poteri di definizione dei principi e delle modalità per il rilascio delle esenzioni e per l'accesso alla rete nazionale dei gasdotti italiani.

Per quanto riguarda le concessioni qui si possono ricordare che esse, in quanto collegate a elementi di monopolio naturale (in particolare le reti) o a risorse scarse, devono essere rilasciate sulla base di procedure competitive.

Per le autorizzazioni amministrative è possibile solo ricordare l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, che viene qualificata come attività libera (art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 e art. 1 del decreto legislativo n. 79 del 1999).

Nel settore del gas è sottoposta a un regime di autorizzazione l'importazione di gas naturale con contratti di durata superiore ad un anno effettuata attraverso la rete nazionale di ga-

sdotti. Essa è rilasciata sempre dal Ministero dello sviluppo economico sulla base di criteri non discriminatori.

Gli idrocarburi sono qualificati come minerali di interesse nazionale e pertanto rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826 c.c.). Pertanto sono necessarie autorizzazioni e concessioni, non essendo un'attività libera.

Infine tra le concessioni vanno richiamate quelle relative alle derivazioni per usi idroelettrici che hanno ad oggetto un bene demaniale, ossia l'acqua (822). Esse si distinguono in concessioni di grandi e piccole derivazioni.

Sulle sanzioni vale quanto già detto, ossia che sono strumenti volti a dare effettività alla regolamentazione di settore, incluse le delibere adottate dall'ARERA. Esse costituiscono un tassello essenziale del disegno complessivo.

Per quanto riguarda gli strumenti di mercato in questa sede si possono ricordare solamente i cosiddetti mercati artificiali. Essi sono possibili solamente per effetto dell'imposizione di legge di certi tipi di obblighi a carico di imprese già operanti, ma anche creando i presupposti affinché un mercato possa sorgere e svilupparsi. Il fondamento di tali mercati si fonda su obblighi giuridici imposti ad alcune tipologie di operatori. Essi hanno per oggetto i certificati bianchi, rappresentativi di titoli di efficienza energetica, i certificati verdi relativi a quantitativi di energia prodotta da fonti rinnovabili e i certificati neri, rappresentativi di quote di emissione in atmosfera di gas ad effetto serra (cosiddetti diritti di inquinamento). Essi sono emessi trasferiti e annullati dal gestore dei mercati energetici (GME), nella misura corrispondente ai risparmi energetici certificati dal GSE.

In questa materia le controversie sono molto numerose e vengono risolte attraverso procedure di conciliazione e di arbitrato innanzi all'ARERA e poi innanzi al giudice amministrativo. Le liti più importanti vengono definite secondo i noti meccanismi giustiziali ed eventualmente giurisdizionali propri delle autorità amministrative indipendenti, il cui tratto caratterizzante è dato proprio dalla indefettibile presenza presso di esse di procedimenti sanzionatori esecutivi e sanzionatori puri, la cui decisine

è sindacabile innanzi al giudice amministrativo (sindacato forte e non debole, come si era ritenuto in passato).

È utile ricordare che spesso le controversie hanno riguardato atti dell'autorità che avevano invaso la competenza riservata alle regioni o altri organismi espressione del potere governativo (c.d. politico) del settore.

8. *La formula organizzatoria dell'energia come ordinamento sezionale. Gli atti interni dell'ordinamento sezionale e la loro sindacabilità. I principi e le regole del diritto dell'energia tra diritto privato e diritto amministrativo. La necessità di un codice dell'energia*

Dall'esposizione svolta è possibile osservare che il diritto dell'energia presenta contorni precisi e originali, che cospirano nel senso di poterlo riguardare come una branca scientifica autonoma.

In realtà l'ordinamento dell'energia si presenta come un ordinamento sezionale (o settoriale), che è una realtà giuridica del nostro tempo, soprattutto a seguito delle privatizzazioni dei grandi monopoli facenti capo agli enti pubblici economici¹⁹. Paradossalmente alla privatizzazione è seguita una copiosa regolamentazione, costituita da norme 'interne' al mercato di riferimento.

Si tratta di una formula organizzatoria, che ha trovato la sua compiutezza più nota nell'organizzazione del credito e nei regolamenti dell'organizzazione dei corpi militari. Gli ordinamenti sezionali hanno tutti una base economica ben identificabile e si profila quando l'attività economica presenta aspetti di pubblica utilità, per cui non può essere lasciata al mercato libero. La formula organizzatoria in esame è perfettamente compatibile con il principio di cui all'art. 41 della Costituzione, che consente il controllo pubblico di imprese private in presenza di un interesse pubblico.

¹⁹ Per tutti, M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, 171 (vol. I) e 453 (vol. II).

Tali ordinamenti sono costituiti da imprenditori che per svolgere una certa attività hanno bisogno di un provvedimento amministrativo iniziale che le norme configurano ora come autorizzazione ora come concessione. Il provvedimento consente l'immissione nell'ordinamento degli imprenditori, la cui organizzazione è costituita da organi dello Stato o da un apposito ente, e hanno poteri normativi interni, poteri di direzione e di ordine nonché poteri di controllo, preventivi o repressivi.

Gli imprenditori del settore energetico naturalmente sono diversi dalle imprese che utilizzano energia per produrre altro. A tal proposito si distinguono i grandi consumatori di energia (c.d. idonei), da quelli medi e piccoli, incluse le fasce meno abbienti, che non possono essere escluse dalla fornitura di energie indispensabili (c.d. servizio universale).

La caratteristica fondamentale degli ordinamenti sezionali è data dal fatto che il controllo pubblico non è episodico ma programmatico e generale (ossia non individualizzato in una singola impresa).

È importante ricordare che gli organi che reggono l'ordinamento sezionale sono sempre qualificabili nell'ordinamento generale statale come provvedimenti amministrativi e che quindi essi soggiacciono alle misure di tutela date contro i provvedimenti invalidi.

Il problema più delicato, che attende una messa a punto, riguarda la qualificazione e il rapporto delle norme interne dell'ordinamento sezionale con quelle dell'ordinamento generale.

Infatti, se si segue il principio formale per cui gli atti normativi efficaci nell'ordinamento generale sono quelli espressamente previsti dalle norme sulla normazione dell'ordinamento statale, le norme dell'ordinamento sezionale sono sempre e comunque norme interne contenute in atti amministrativi interni. Va da sé che soprattutto nella materia energetica la continua produzione di norme contenute in atti generali genera non pochi problemi, in particolare per i giudici amministrativi, che comunque, e per fortuna, ritengono che la loro violazione costituisca un atto viziato da illegittimità, tralasciando tutto quanto ruota in-

torno alle conseguenze, talvolta impeditive, legate alla qualificazione di norma interna, che non sempre produce effetti nell'ordinamento generale. Per le norme interne si esclude la possibilità di ricorrere per Cassazione a seguito della loro violazione.

Se questi sono i caratteri propri dell'istituto dell'ordinamento sezionale, va da sé, per quanto esposto nei paragrafi precedenti, che l'organizzazione del mercato dell'energia vi rientra perfettamente.

Infatti: esiste una vera e propria *governance* in capo ai poteri pubblici; la particolarità del bene energia e la indefettibile presenza della rete in cui l'energia si innerva conformano schemi particolari dell'attività imprenditoriale; l'immissione nell'ordinamento avviene attraverso gli strumenti, sopra ricordati, delle concessioni e delle autorizzazioni; il controllo è di tipo programmatico e generale, e a questi fini è irrilevante che esso venga svolto anche con il coinvolgimento di autorità europee.

Con il presente studio si è voluto semplicemente dimostrare che la classificazione dell'energia tra gli esempi più vistosi di ordinamento sezionale già di per sé fa del diritto che lo governa una scienza autonoma, che prende in prestito strumenti del diritto privato e del diritto amministrativo. Tuttavia non bisogna trascurare il fatto che essa si fonda sulla specificità dei beni che stanno alla base della particolare disciplina, ossia il bene energia e il bene rete.

Prima di concludere la nostra disamina occorre riprendere quanto si osservava nel paragrafo iniziale a proposito del diritto della navigazione e degli altri diritti autonomi.

L'ordinamento sezionale dell'energia non ha niente a che vedere con il 'particolarismo' propugnato agli inizi del secolo scorso dalla dottrina francese, ossia esso non è separato dagli ordinamenti generali del diritto privato e del diritto amministrativo. Anzi esso utilizza indifferentemente lo strumentario dell'uno e dell'altro, a seconda della convenienza e della necessità giuridica. Quindi non ha molto senso collocarlo nell'una o nell'altra grande disciplina, in quanto entrambe lo alimentano. Anzi il diritto dell'energia costituisce l'ulteriore riprova che bisogna fi-

nalmente abbandonare la visione dicotomica e approdare ad una concezione integrata dei due sistemi giuridici²⁰.

Quanto al tema se dall'ordinamento particolare è possibile espungere principi e regole particolari, è sufficiente ricordare che vi sono stati dei tentativi in tal senso nella dottrina più recente²¹. Essi sono stati individuati nel principio della giustizia energetica, ossia un sistema globale di regole e principi in grado di distribuire equamente sia i benefici sia i costi dei servizi energetici con l'adozione di decisioni più rappresentative e imparziali possibili; il principio della sovranità sulle risorse energetiche; l'accesso ai servizi; l'uso prudentiale e sostenibile delle risorse naturali; la salvaguardia dell'ambiente e della salute umana; il combattimento del cambiamento climatico; la sicurezza energetica e l'affidabilità; il principio della resilienza, ossia un equilibrio non statico ma di adattamento continuo che ha origine dall'estrema variabilità e interconnessione degli ecosistemi naturali.

Tutti questi principi sono coerenti con il sistema delineato e possono essere accettati, anche se essi attendono di essere adeguatamente giustificati dall'analisi delle singole norme disseminate negli ordinamenti giuridici multilivello in materia, onde evitare che si traducano in opzioni filosofiche, morali o politiche.

Certamente l'assenza di un codice o di un testo unico che raggruppi e razionalizzi, alla luce di precisi principi generali, le tante norme in materia non facilita il compito.

Abstract

Il saggio intende dimostrare la specificità del diritto dell'energia, che si fonda sulla particolarità del bene-energia e del bene-rete che la contiene. Il diritto dell'energia non è una parte

²⁰ Sul punto si rinvia al citato G.P. Cirillo, *Sistema istituzionale di diritto comune*, in particolare 1-25.

²¹ Tra i primi a ipotizzare una trama di principi: R.J. Heffron, *L'energia attraverso il diritto*, a cura di L.M. Pepe, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 224; L.M. Pepe, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *www.ambientediritto.it*, n. 4, 2021, 25.

speciale del diritto amministrativo o del diritto privato, bensì una materia autonoma che utilizza gli strumenti dell'una e dell'altra disciplina di riferimento. Si tratta di un ordinamento sezionale con principi e regole sue proprie, dove i soggetti e gli strumenti vengono adattati per operare all'interno di un mercato sempre più regolamentato dopo la caduta dei monopoli pubblici a seguito della privatizzazione. Il tutto nel segno di una regolazione che affida a soggetti indipendenti sia la vigilanza sulla possibile formazione di monopoli di fatto in contrasto con i principi del diritto europeo legati soprattutto alla gestione della rete, sia sulla creazione delle regole del caso concreto.

Parole chiave: energia; regolazione; diritto privato; diritto amministrativo.

The scholarly foundations of environmental constitutionalism in the age of the Anthropocene*

Domenico Amirante

SUMMARY: 1. Introducing environmental constitutionalism. – 2. “From the beginning”: The birth of environmental constitutionalism. – 3. The civil law approach to environmental constitutionalism. – 4. “Bringing it all back home”: A constitutional theory for the Anthropocene.

1. *Introducing environmental constitutionalism*

Nowadays, constitutional law is called upon to play a fundamental role with respect to the protection of the environment in the age of the Anthropocene, integrating the innovations coming from the international context, the social evolution and academic scholarship. Constitutional law has the challenging task of conveying an effective and coherent framework for the action of political and administrative powers (both national and local) and civil society, aimed at the protection, promotion and enhancement of the environment, but also for the organization of the state in relation to new and pressing environmental needs. However, in the context of the contemporary liberal-democratic constitutionalism, the substantial subordination of environmental values and interests to other priorities – essentially of an economic nature – has produced weak and insufficient protection, leaving to *environmental constitutionalism* a further mission of axiological, deontological and foundational nature: definitively consolidate environmental values, giving centrality to the relationship between man and the environment (between man and nature), within the general principles of constitutionalism.

* Contributo sottoposto a referaggio.

Environmental constitutionalism, in this perspective, aims at being one of the driving factors of a new constitutional age (that we can locate in the first century of the third millennium) capable of originating an *integral* notion of the human being. Such a theory enables us to complement both the individual dimension of constitutionalism (XVIII and XIX centuries) and liberal revolutionary constitutionalism, and its social dimension (XX century), with its biological (or natural) dimension. The latter becomes a component that develops and completes the grammar of constitutional values, and can be substantially shared on a global scale among the world's major legal traditions.

This is visibly a process of collective construction that involves the three different *active* formants outlined by comparative law, e.g., the legislative, the jurisprudential and the scholarly. This collective construction can and must be developed not through the application of a specific formula or a given constitutional model, but according to the different political, legal, cultural and anthropological perspectives and sensibilities of any single constitutional system involved in its application. Such a process of transformation has already taken its first steps in the last decades of the XX century, in what I call the 'nascent' phase of environmental constitutionalism. Unfortunately, this transformation has not been accompanied by a doctrinal elaboration able to outline its foundations. This has produced a phenomenon that I have defined as the *paradox of environmental constitutionalism*, considering it "a practice in search of a theory".¹ Indeed, in the field of general constitutional studies and in constitutional law textbooks, environmental constitutionalism is absent. This short-sightedness of *mainstream* constitutionalist scholarship is certified, for example, by the surprising exclusion of environmental issues from one of the most comprehensive

¹ D. Amirante, *Environmental Constitutionalism through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene*, in D. Amirante and S. Bagni (eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Routledge, London-New York, 2022, 148ff.

compendiums of comparative constitutional law, such as *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, which does not even consider the emergence of environmental protection in the special sections devoted to *ideas, trends and overlapping rights*.² There is, therefore, a need for in-depth reflection and systematization regarding recent developments in environmental constitutionalism, integrating them into the *larger constitutional debates*. Environmental constitutionalism must fit in the broader framework of the relationship between the state, the constitution, social communities, and of the different conceptions of the person/individual within the world's legal traditions. Thus, to illustrate the scholarly foundations of environmental constitutionalism this contribution has to start with an analysis of the rare yet meaningful contributions by environmental law specialists.

2. "From the beginning": *The birth of environmental constitutionalism*

Recently, the importance of environmental constitutionalism, both within constitutional studies and environmental law studies in a narrow sense, has been emphasized by several authors. One of the most persuasive descriptions is offered by two scholars from the *common law* area (James May and Erin Daly), that categorise a wide range of reasons regarding the fact that constitutional level proves to be the most effective in addressing the challenges posed by the environmental crisis, especially if compared to the international level and to the lower ones (legislative, administrative, etc.).³ The greater stability and durability of constitutional law, compared to ordinary legislation or rules,

² M. Rosenfeld and A. Sajò (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

³ J.R. May and E. Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; see also L.-J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Hart, Oxford, 2016, 33f.

implemented indirectly through international law: environmental protection is better guaranteed with respect to the hazards of shifting parliamentary or legislative majorities or the vicissitudes of adherence to international treaties and their implementation.⁴ Another preferential element is the hierarchically rank of constitutional norms, which gives them a more effective symbolic value and behavioural model than mere normative precepts, fostering a shared adherence by citizens to environmental values beyond the divisions of political orientations. According to May and Daly, a further aspect should therefore be considered, concerning the possible constitutional identification of subjective legal situations linked to the enjoyment of the environment, which should make it possible to overcome those procedural-procesual burdens that very often make environmental rights and interests difficult to enforce (e.g., in the Italian case, the legitimacy to act in matters of environmental damage, which is generally difficult for citizens). Overall, according to the two American authors, “environmental constitutionalism can provide a *safety net* for addressing environmental issues and can be an efficient and effective national mechanism for inculcating environmental ethics.”⁵ In my view, therefore, a further element assumes fundamental importance, particularly in federal and regional states, namely, the stabilizing function of a high degree of environmental protection that can be guaranteed by constitutional law, as opposed to diversified (or even conflicting) choices that lower territorial levels may take.

Among the scholarly modernisations that have enriched the environmental law debate over the past decade, one of the most interesting is the pioneering David Boyd’s book *The Environ-*

⁴ A typical case arising from the indirect enforcement of international environmental rules is that of the US administration: under President Obama initiated a series of measures to combat climate change, only to retract this commitment under the Trump administration (from 2016 to 2020), only to change again policies following the presidential election of Joe Biden and, again, changing again under the current presidency.

⁵ J. May and E. Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, cit., 35.

mental Rights Revolution,⁶ which paved the way for the rebirth of environmental constitutionalism by providing an initial quantitative assessment of its development. The main merit of Boyd's work is that it highlights the emergence of an important (albeit uncoordinated) *body of* constitutional norms aimed at environmental protection, primarily analysed by searching for the existence of various forms of *rights to the environment*, both in constitutional texts and in judicial decisions. However, his contribution, in terms of method and general approach, remains firmly anchored on two traditional elements of environmental legal comparison *tout court*, namely the functionalist method and the *rights-based approach*. From the first point of view, therefore, rather than investigating in depth the constitutional roots of the environmental revolution indicated in the book's title, the work mostly seeks to demonstrate a correlation between the existence of constitutional rules and a set of quantitative indicators on the effectiveness of environmental *performance*, which are, however, partial and highly differentiated (also in relation to the disproportion of the geographical areas under consideration). In his conclusions, Boyd points out that "nations that contain constitutional environmental protection standards achieve superior environmental performance,"⁷ but without being particularly convincing even from the point of view of quantitative analysis.⁸ Furthermore, the traditional *common law rights-based approach* (essentially based on a mere defence of human rights) basically re-proposes a *judicial approach* to environmental constitutionalism, with all its limitations already shown in the past. From the

⁶ D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2012.

⁷ *Ibid.*, 276.

⁸ From a quantitative point of view, indicators are quite heterogeneous, such as data on the ecological footprint of 150 nations provided by the UN, a ranking of environmental performance that, however, covers only 30 OECD countries, a study by the *Conference Board of Canada* (a private Canadian *think tank*) that, however, analyses environmental indicators related only to the 17 amongst richest OECD countries (along with other miscellaneous data).

point of view of scholarly analysis, in fact, this approach inclines to oversize the jurisprudential formant, which becomes almost the only point of reference in the constitutional sphere. From the structural point of view it entrusts the construction of constitutionalism to the potential mutability of jurisprudence, perpetuating the traditional absence, typical of classical environmental law, of a stable axiological dimension regarding the protection of environmental values and interests.

In this regard, dissatisfaction with the traditional view of an environmental constitutionalism restricted to the *rights approach* and to *litigation strategy* is also emerging among scholars from the *common law* area, and alternative proposals are evolving. These start from a *contradjuvative* approach, based on the recognition of the importance of constitutional principles that can guide the actions of administrations and governments. In particular, Lael Weiss points out that reasoning about the environment only in terms of judicial strategies for solving empirical cases has “limited interest for constitutional theory,”⁹ and that “the terms of the current debate do not allow for an assessment of the significance of environmental constitutionalism as a specific constitutional phenomenon.”¹⁰ Overall, the negligible attention given so far to environmental constitutional rules and principle has led to “an inadequate, descriptively, and unattractive, normatively, picture of environmental constitutionalism.”¹¹ Weiss’ proposal is based on improving both the programmatic elements of environmental constitutionalism (general aspects included within preambles and introductory sections of constitutions) and the directly binding elements that the author calls, reversing a typical *common law* category, “*non-rights* provisions.”¹² Among these, at least three categories of constitutional norms should be considered, the first is constitutional duties toward the protection of

⁹ L.K. Weiss, *Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?*, in *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 3, 2018, 836-870, 838.

¹⁰ *Ivi*, 842.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ivi*, 844

the environment, which are widely included in constitutions of all latitudes and are addressed both to individuals (as civic duties) and to public authorities. The second includes rules that attribute sovereignty over environmental resources to public powers, thereby configuring obligations for the state and other territorial authorities to act for their protection and enhancement (particularly effective in light of the *public trust* theory, where applicable). The third can be identified in the guiding principles of state policy, which represent a widespread category of constitutional environmental norms, as I have amply demonstrated above, being bearers of *strategic rationality*, that are applicable in a flexible and therefore more effective way to an extensive range of connections and situations. In conclusion, this approach, which does not clearly differ from that of some *civil law* constitutions, such as the Spanish, Portuguese and, in terms of the centrality of principles, the French one, demonstrates how environmental constitutionalism, considered as a transformative and structuring element of contemporary constitutional orders, can represent a significant ground for dialogue and potential convergence between different legal traditions.

3. *The civil law approach to environmental constitutionalism*

The French-speaking literature's interest in environmental constitutionalism seems to have awakened recently, probably as a belated consequence of the consolidation of the 2005 *Charte de l'environnement* (the boldest European constitutional reform in the environmental field). Indeed, we are now witnessing a flowering of writings, mainly originating from seminar and conference initiatives, that originated collected works. Prominent among these is the remarkable 2019 volume edited by Jochen Sohnle, which brings together a series of contributions on the impact of environmental constitutionalism on legal systems.¹³

¹³J. Sohnle, *Environmental Constitutionalism: What Impact on Legal Systems?*, P.I.E. Peter Lang S.A., Brussels, 2019.

Sohnle identifies four dimensions of this impact: ideological, pragmatic, comparative, and international. With reference to the ideological dimension, the book highlights that environmental constitutionalism offers a synthesis of classical democratic constitutionalism theories and ecological thought, while the impact of the pragmatic dimension is evident from the wide dissemination of environmental issues in the constitutional texts. The comparative dimension, beyond the fundamental contribution of knowledge it can guarantee, would then contain an added value consisting in its aptitude “to identify general principles of environmental constitutionalism,” contributing to strengthening and fostering the fourth dimension, i.e., the international, which first elaborated many principles of environmental law and continues to be a laboratory for new principles in this field.¹⁴ Adopting this key, then, environmental constitutionalism can be seen as a combination of “constitutional environmentalism, environmental constitutional law and general environmental principles, developed through the methods of comparative and international law.”¹⁵

An interesting reconstructive effort, geared toward delineating the contours of a *droit constitutionnel de l'environnement*, is offered by Marie-Anne Cohendet. After recognizing the predominantly *impressionistic* character of constitutional reflections on the environment in French doctrine, she proposes to bring “this new subject to the baptismal font, granting it all the space it deserves.”¹⁶ Significantly, Cohendet highlights how the protection of the environment “concerns all aspects of constitutional law and not only constitutional litigation, which represents a pathology of law.”¹⁷ Thus, from the perspective of constitutionalism, environmental law can no longer be considered a mere “box of rules” as in the past, it must become a subject studying

¹⁴ *Ivi*, 36.

¹⁵ *Ivi*, 40.

¹⁶ M.A. Cohendet (dir.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Mare&Martin, Paris, 2021, 21.

¹⁷ *Ibid.*

norms from a theoretical perspective as well. In particular, among the contributions that constitutionalism can make to environmental protection, the greater legitimacy it gives to environmental rules, both in terms of their symbolism and their stability, is emphasized first and foremost. According to Cohendet, moreover, the presence of constitutional precepts can decisively facilitate the preparation and implementation of environmental policies (beyond the *inputs* of international and supranational law), as well as ensure that they are more effective, both in terms of legislative and administrative implementation, and in terms of judicial protection, by providing a certain textual basis for judges and, in particular, for constitutional ones.¹⁸ Ultimately, constitutional environmental law “concerns all areas of constitutional law and, in particular, the organization of powers, which, in a democracy, is intimately linked to the existence of and respect for political rights,” and thus cannot be reduced to a merely technical instance since “the effectiveness of these rights depends on all those involved, namely citizens, associations, scholarship, but also and above all judges.”¹⁹

4. “Bringing it all back home”: A constitutional theory for the Anthropocene

Probably the most comprehensive version of the theoretical foundations of environmental constitutionalism can be found in the Louis Kotzé’s *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, which offers a specific analysis to the “fundamentals of environmental constitutionalism.”²⁰ The author starts from the assumption that neither narratives based on global dangers and threats such as, for example, that of climate change, nor political slogans such as that of sustainable development, “have been able to instil the type of radical new regulatory thinking, let

¹⁸ *Ivi*, 33f.

¹⁹ *Ivi*, 39.

²⁰ L.-J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, cit., 133.

alone actual reforms, that are capable of changing human behavior vis-à-vis the environment,”²¹ while the idea of the Anthropocene contains in itself the potential to achieve this goal, it is conveyed through a higher-level normativity, which can only be ensured by constitutions. In his historical outline, Kotzé recalls how a reflection aimed at emphasizing the need for environmental constitutionalism not exclusively linked to the assertion of rights in judicial ways can be traced to some German authors such as Michael Kloepper and Klaus Bosselmann, which in the 1990s theorized the development of an environmental state and an ecological state. For Kloepper, the protection of environmental values cannot be entrusted to individual initiatives (or to the judicial forum) but must necessarily be framed as a primary task of the state (particularly the environmental state), even at the cost of requiring sacrifices of the traditional freedoms of citizens, which must, however, be appropriately balanced in order to avoid an “ecological dictatorship.”²² According to Kloepper, therefore, environmental protection cannot be just one of the many goals of the state, but must become the main foundation of the entire state organization, its politics and society, so that it constitutes the *Grundnorm* of state policy.²³ While Kloepper’s centrality of environmental protection in contemporary state policies does not particularly depart from an anthropocentric-instrumental view (which will prevail in Germany at the time of the 1994 constitutional revision), Bosselmann’s proposal for an ‘ecological state’²⁴ turns out to be much more radical. This author starts from a substantive critique of the rule of law as the bearer of an idea of unlimited development, which, through the promotion of constitutional ideals such as materialism and individualism, has, in fact, enabled the production of serious ecolog-

²¹ *Ibid.*

²² M. Kloepper (ed.), *Umweltstaat als Zukunft: juristische ökonomische und philosophische Aspekte*, Economica Verlag, Bonn, 1994.

²³ *Ivi*, 105.

²⁴ K. Bosselmann, *Im Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*, Scherz, Bern, 1992.

ical damage. According to Bosselmann, on the other hand, the foundation of the ecological state lies in the recognition that man and nature constitute an inseparable dialectical *unicum* in which one is part of the other, therefore an appeal for the prevalence of ecological interests over economic ones, which have traditionally been supported by *lobbying* pressure. In Bosselman's proposal, this basic principle should lead to a radical change in state policies and structures, but this will necessarily have to be supported at the constitutional level, as the latter is the only capable of stabilizing such a transformation.

In relation to these theories, Kotzé sharply notes that they are fundamentally based on a *Rechtsstaats* approach and must therefore be integrated into a broader dimension. To achieve this, it is necessary to move from the idea of the "environmental (or ecological) state" to an *environmental constitutionalism*, embracing an evolutionary view of constitutionalism as a whole. For Kotzé, in fact, "the environmental constitutionalism narrative is clearly also forward looking and sets an idealistic vision of a potentially more contemporary, notionally enlarged, ecologically-oriented constitutional state that has progressed beyond the social-welfare state and that, through its constitution, has to redefine its traditional role in the larger scheme of governance matters."²⁵ Such a perspective would thus represent an evolutionary stage in the development of the constitutional rule of law and, ultimately, of constitutionalism itself. Here, Kotzé attempts to coherently combine the approach of the European ecological constitutionalism (particularly related to the German legal culture), which is characterized by a structural and state-centric conception distinctive of *civil law*, and the *common law* approach that considers the constitutionalisation of the environment through a rights-based approach. On the whole, his proposal for *environmental constitutionalism* is in fact centered on a *mix* of different elements of both structural (objective) and

²⁵ L.-J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, cit., 152.

subjective features and cannot be reduced to the mere assertion of rights relating to the environment (whether substantive or procedural), as it touches on “the different elements under the conceptual umbrella of the constitutional state including, the rule of law, constitutional supremacy, judicial independence and the review functions of courts, and democracy.”²⁶ Environmental constitutionalism thus involves a reinterpretation of both formal and substantive aspects of the entire constitutional structure, ranging from the reaffirmation of the supremacy of the Constitution, to the role of the democratic principle (through the strengthening of participatory institutions), to a more complex view of the separation of powers. However, this highly intricate methodological proposal does not capture the theoretical potential coming from the new environmental constitutionalism of the Global South (substantially neglected, with the exception of the South African system, the author’s system of reference)²⁷, especially if we take into account its fundamental contribution to the recent development of environmental constitutionalism²⁸, recovering its necessary axiological dimension. In contrast, a Spanish scholarly movement, critical on the constitutional approach to the environment of the 1978 Iberian text (with its predominantly sustainable development-oriented approach), has been highlighted through the Jordi Jaria Manzano’s *La Constitución del Antropoceno*²⁹. Bringing back to the terrain of constitutional theory some considerations typical of critical eco-socialist thought, Manzano moves from the idea that traditional (Western) political discourse, “developed from the fundamental separation between the space of political community (*polis*) and citizenship (*civitas*)

²⁶ *Ivi*, 175.

²⁷ *Ivi*, 156ff.

²⁸ On this author’s scepticism toward Latin American constitutionalism, see P. Villavicencio Calzadilla and L.-J. Kotzé, *Environmental constitutionalism and the ecocentric rights paradigm: the rights of nature in Ecuador and Bolivia*, in Vv.Aa., *New Frontiers in Environmental Constitutionalism*, UNEP, Nairobi, 2017, 175.

²⁹ J. Jaria Manzano, *La Constitución del Antropoceno*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

and that of *physis*, as an external element that represented, at the same time, a reservoir of resources but also an unknown and threatening territory.”³⁰ This separation persists to the present day as a juxtaposition between the social and the natural dimensions, consistently regarded as alien to humankind, so that even in the most up-to-date models of cosmopolitan society and state, “the biophysical basis of systems of social reproduction”³¹ remains excluded. In particular, the economic system based on capitalism and liberal institutions determines a connection between man and nature, and thus, in the terminology of eco-socialism, a *social metabolism*, which defines the correlation between society and nature in terms of the exploitation of natural resources. In this sense, according to Manzano, “an instrumental conception of nature, which is conceived only according to its possibilities for exploitation by human beings.”³²

In constitutional terms, this separation of the humankind from the natural foundations is fostered and encouraged by the liberal-minded conception of society merely as a sum of abstract individuals, essentially united by their membership through the nation-state and by the (generalized but individual) claim to rights of freedom, first in the form of negative liberties and then of social rights. According to Manzano, “the welfare of the individual, conceived as the capacity to appropriate resources – the individualism of private property – ultimately becomes an element in the justification of society itself.”³³ “And the situation will not change in the XX century as “even if the welfare state expands the space of political action, the central idea that it basically serves individuals remains.”³⁴ In his theory, both the idea of the constitution as a social contract and the idea of the fundamental charter as a code create a substantial link between constitutionalism and a *closed* social system. Thus, there is no con-

³⁰ *Ivi*, 29.

³¹ *Ivi*, 30.

³² *Ivi*, 45.

³³ *Ivi*, 93.

³⁴ *Ivi*, 101.

ceptual or factual space for a valorisation of nature (reified as a mere container of resources) within the essential elements of constitutional discourse. For this reason, classical constitutionalism has always ruled out the possibility of considering the environment as a foundational element of the axiological core of constitutions, at best coming to recognize the enjoyment of a healthy environment as an individual right or as a third-generation social right. In this sense, one can partially subscribe to the critique of those who consider that environmental law as conceived within liberal-democratic constitutionalism ‘cannot go beyond the Pillars of Hercules’ of an instrumental protection of human rights in their fundamentally individual dimension, or of a sublimation of this dimension in consideration of the interests of future generations, lacking, however, of ‘openings’ in an ecological and systemic sense. This evident limitation is clearly observable in German constitutionalism, notably with its constitutional revision of 1994, which represents a model of advanced European environmental constitutionalism, taken up most recently, *mutatis mutandis*, also by the 2022 Italian constitutional amendment. The most interesting element of Manzano’s analysis is that in the Anthropocene, faced with the need to counteract the process of human destruction of the planet’s basis of life, both *sovereignty* as absolute and self-sufficient power of the state and *the narrative of rights* as priority instruments of human self-realization simultaneously *enter crisis*. Faced to the demonstration that we are in the presence of a limited and vulnerable Earth-system, “the utopian aspirations of rights”³⁵ are diminished. Such a crisis of modern constitutionalism, which also fully involves liberal-minded neo-constitutionalism, opens the space for holistic visions of the relationship between humankind and nature based on the concepts of mutual interdependence and responsibility. In such a space, environmental constitutionalism can be situated as an original contribution to the general theory of the constitution.

³⁵ *Ivi*, 149.

In conclusion, highlighting the urgency of discussing environmental problems in constitutional terms does not automatically imply the assertion of a disciplinary supremacy of the constitutional dimension over other approaches, such as the international, supranational, or administrative law ones. On the contrary, a mature development of constitutional environmental law is a necessary step to complement and implement the role of other areas within a *multilevel environmental law*, an analytical perspective that has been too quickly abandoned in favour of global or transnational approaches. In other words, the constitutional dimension *is the missing link in the chain of environmental law*, because it is the only level capable of giving substance to internationally developed principles by applying them to the national legal system, without entrusting the implementation of environmental rules to uncoordinated laws, policies, and administrative practices – or only to judicial responses.

Abstract

Advancing the specific feature of “a praxis in search of a theory”, nowadays environmental constitutionalism represents one of the driving factors of a new constitutional age, complementing the individual dimension of constitutionalism, liberalism, as well as the social and biological dimensions. Moving from these considerations, the article diachronically addresses scholarly debates related to environmental constitutionalism, with the aim of highlighting its pivotal role in shaping a novel legal approach for the Anthropocene.

Keywords: Environmental constitutionalism; comparative constitutional law; Anthropocene; constitutional theory.

SOMMARIO: 1. Il turismo postmoderno. – 2. Il turismo nel quadro del diritto internazionale. – 3. Competenze legislative e amministrative in alcune esperienze europee. – 4. Conclusioni.

1. *Il turismo postmoderno*

I cambiamenti economici sociali e culturali che hanno caratterizzato il XX e XXI secolo, hanno inevitabilmente connotato il turismo e le attività che ad esso possono ricondursi, il cui sviluppo ha positivamente risentito della evoluzione tecnologica dei mezzi di trasporto e delle formule di viaggio, ma anche degli accordi internazionali che hanno semplificato lo spostamento delle merci e delle persone. D'altra parte, il turismo è da sempre stato un aspetto centrale nella vita dell'uomo anche se, nel corso del tempo, determinato da esigenze diverse. Storicamente, i primi spostamenti sono stati determinati dalla necessità di approvvigionarsi di cibo e materie prime; anche lo scambio delle merci ha contribuito ad intensificare lo spostamento delle persone. Se in una prima fase possiamo, dunque, parlare di un turismo di tipo commerciale, successivamente il turismo si connotato anche di dimensione più interiore, per la capacità di contribuire all'arricchimento personale e culturale (talvolta anche religioso) di ogni individuo ma anche della collettività a cui appartiene.

Pur permanendo, dunque, similitudini tra turista contemporaneo e turista del passato, i cambiamenti sociali hanno generato una trasformazione del turismo, su come viene praticato e rispetto alle esigenze che riesce a soddisfare. Basti pensare all'am-

* Contributo sottoposto a referaggio.

pliamento della sfera di soggetti che hanno accesso ai servizi turistici: se prima il turismo rappresentava una possibilità ad appannaggio di pochi, oggi la varietà dell'offerta turistica consente un accesso molto più ampio per le diverse fasce sociali¹. D'altra parte le stesse istituzioni hanno riposto sul turismo maggiore attenzione. In passato, l'intervento pubblico si limitava alla regolazione economica del settore, ma progressivamente si è orientato verso il sostegno al turismo come strumento di arricchimento personale e di sviluppo comunitario².

Le politiche pubbliche hanno iniziato a promuovere la valorizzazione del territorio, delle risorse artistiche e paesaggistiche, la razionalizzazione dell'offerta turistica e l'incremento delle strutture ricettive. In questo senso, è necessario tener conto di quelle che sono le dinamiche del turismo anche in relazione alle sue connotazioni locali, risentendo inevitabilmente di quelle che sono le caratteristiche del territorio, gli usi e le tradizioni anche di profilo religioso. In questo senso, sono diverse le 'anime' del turismo che può essere montano, marittimo, culturale, enogastronomico, religioso, termale e sportivo, a riprova del fatto che il turismo si propone come un fenomeno dinamico e multidimensionale.

Negli ultimi anni si è assistito al proliferare di termini come "turismo sostenibile", "turismo responsabile", "turismo solidale", "turismo etico", oltre a espressioni quali "ecoturismo", "turismo naturalistico" o "turismo d'avventura", utilizzati per descrivere forme di turismo più o meno alternative. Tali espressioni, però, non si collocano sullo stesso piano.

Il "turismo sostenibile" rappresenta una nozione ampia e comprensiva, applicabile su diversa scala, dal livello globale a quello locale, coinvolgendo Stati, enti territoriali, operatori turistici e turisti. Questo modello di sviluppo turistico si propone di soddisfare le esigenze attuali dei visitatori e delle comunità ospi-

¹ G. Grisi, S. Mazzamuto, *Diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, IV, 2023, 3.

² M. Malo, C. Colaluca, *Il turismo nella Costituzione*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022, 20.

tanti senza compromettere le opportunità delle generazioni future. Si basa su un equilibrio tra crescita economica, tutela ambientale e rispetto delle culture locali, promuovendo pratiche responsabili e minimizzando gli impatti negativi delle attività turistiche³.

L'“ecoturismo” può essere considerato come specie del turismo sostenibile, per lo più orientato alla visita di aree naturali relativamente intatte con l'obiettivo di ammirarne il paesaggio, la fauna, la flora e le manifestazioni culturali locali. Secondo la definizione dell'*International Union for Conservation of Nature* (IUCN), l'ecoturismo è una forma di turismo responsabile che concorre a promuovere la conservazione della natura, riducendo l'impatto dei visitatori e generando benefici economici e sociali per le popolazioni locali⁴. Rispetto a quello che viene considerato come ‘turismo di massa’, l'ecoturismo è connotato da pratiche responsabili che da un lato contribuiscono alla valorizzazione dell'ambiente, dall'altro alla tutela del patrimonio naturale e culturale⁵. Si tratta, dunque, di una forma di turismo che abbraccia

³ Il turismo sostenibile trae origine dal concetto più generale di sviluppo sostenibile, elaborato nel rapporto *Our Common Future* (1987), noto anche come Rapporto Brundtland, secondo cui, lo sviluppo sostenibile è: “quello che soddisfa le necessità delle generazioni presenti senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare le loro proprie necessità”. Nel 1988, l'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) ha applicato questo concetto al settore turistico, definendo lo sviluppo sostenibile del turismo come: “sviluppo del turismo che va incontro ai bisogni dei turisti e delle aree ospitanti attuali e allo stesso tempo protegge e migliora le opportunità per il futuro. Esso deve essere il principio guida per una gestione delle risorse tale che i bisogni economici, sociali ed estetici possano essere soddisfatti e contemporaneamente possano essere preservati l'integrità culturale, gli equilibri fondamentali della natura, la biodiversità e il sostegno al miglioramento della qualità della vita”.

⁴ Diverse organizzazioni hanno fornito altre definizioni di ecoturismo. In particolare, nel 1990, l'*International Ecotourism Society* (TIES) ha definito l'ecoturismo come un viaggio responsabile in aree naturali, che conserva l'ambiente e migliora il benessere delle comunità locali. Nel 2002 è stata adottata la Dichiarazione di Quebec City, che ha fornito un'ulteriore definizione: l'ecoturismo contribuisce attivamente alla conservazione del patrimonio naturale e culturale, coinvolge le comunità locali nelle fasi di progettazione e sviluppo, accresce la comprensione dei viaggiatori riguardo le bellezze naturali e culturali e si rivolge preferibilmente a piccoli gruppi o a viaggiatori individuali.

⁵ Per approfondimenti sul concetto di “ecoturismo” si rimanda a A. Montanari, *Ecoturismo. Principi, metodi e pratiche*, Mondadori, Milano, 2009; C. Donato, *Turismo*

realtà eterogenee, talvolta coincidenti con il turismo naturalistico o d'avventura.

Il turismo naturalistico si concentra sulla scoperta e sull'esplorazione degli ecosistemi, ponendo l'accento sulla valorizzazione della biodiversità e sul contatto diretto con la natura. Il turismo d'avventura, invece, è caratterizzato da esperienze dinamiche e adrenaliniche, che includono attività all'aria aperta come *trekking*, *rafting*, arrampicata e altre pratiche sportive sempre di tipo naturalistico.

I concetti di "turismo etico" e di "turismo responsabile", invece, si riferiscono in modo più specifico i comportamenti e le pratiche adottate dai turisti e dagli operatori del settore, promuovendo il rispetto per le culture locali e per l'ambiente⁶.

Quanto, infine, al "turismo solidale", esso si riferisce ad esperienze immersive che sostengano economicamente e culturalmente i territori visitati, concentrandosi maggiormente sullo sviluppo delle comunità ospitanti.

La varietà delle attrazioni offerte da un territorio, unita all'ingegno degli imprenditori, ha dato, inoltre, origine a nuove forme di turismo, capaci di arricchire l'offerta turistica e di rispondere a esigenze sempre più diversificate. Tra queste, l'agriturismo, nato come opportunità per soggiornare in aziende agricole e vivere a contatto con la vita rurale, rappresenta una delle esperienze più consolidate. Questa attività turistico-ricettiva, strettamente connessa all'impresa agricola, ha l'obiettivo di valorizzare le produzioni locali e il territorio rurale, offrendo ospitalità, ristorazione e attività ricreative o didattiche, a condizione che l'attività agricola rimanga prevalente. Distinguendosi dalle altre forme di turismo, l'agriturismo promuove un'esperienza

rurale. Agriturismo ed ecoturismo quali esperienze di un percorso sostenibile, Trieste, EUT, 2007; F. Morandi, F. Niccolini, D. Marzo, M. Sargolini, A. Tola, A. Usai (a cura di), *Organizzazione e pianificazione delle attività ecoturistiche: principi ed esperienze*, Milano, Franco Angeli, 2013; I. Konaxis, *Paesaggi culturali ed ecoturismo*, Franco Angeli, Milano, 2018.

⁶R. Knafou, S. Pickel, *Tourisme et "développement durable": de la lente émergence à une mise en œuvre problématique*, in *Géococonfluences*, 2011, 1ss.

autentica e sostiene la multifunzionalità dell'azienda agricola, contribuendo così allo sviluppo sostenibile delle aree montane e rurali⁷.

Accanto all'agriturismo, negli ultimi anni si sono affermate nuove forme di turismo legate al mondo della pesca, quali l'ittiturismo e il pescaturismo. L'ittiturismo comprende attività di ospitalità, ricreative, didattiche e culturali finalizzate alla valorizzazione delle risorse della pesca e degli ecosistemi acquatici, mentre il pescaturismo consente ai turisti di imbarcarsi su navi da pesca per vivere direttamente l'esperienza della pesca professionale⁸.

Altra tipologia di turismo, emersa soprattutto in seguito alla pandemia, è il turismo di prossimità. Si tratta di una forma di turismo che si è diffusa soprattutto nel periodo in cui le restrizioni sanitarie avevano limitato gli spostamenti su larga scala. Si tratta, infatti, di una tipologia di turismo che privilegia le destinazioni vicine al luogo di residenza del turista, con spostamenti a breve raggio che sono per lo più diretti alla scoperta di mete locali o regionali meno conosciute⁹. Per questo, il turismo di prossimità è un'alternativa alle forme di turismo tradizionale, con un basso impatto ambientale ed il vantaggio di contribuire alla valorizzazione delle economie locali. Tra le forme di turismo che si sono diffuse in relazione alle esigenze contemporanee, va cui il turismo sanitario che si suddivide in due principali sottocategorie: il turismo medico e il turismo del benessere. Il turismo medico si riferisce ai viaggi intrapresi per ricevere trattamenti medici o interventi chirurgici presso strutture specializzate, spesso situate in Paesi che offrono servizi di alta qualità a costi contenuti. Il turismo del benessere, invece, si concentra sulla prevenzione e sul

⁷ Per approfondimenti sul concetto di "agriturismo" si rimanda a S. Busti, *L'agriturismo*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*; E. Tolino, *Impresa agricola, agriturismo e turismo di lusso*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2, 2016, 1 ss; G. Testa, *La ratio della normativa statale e regionale in materia di attività ricettive in case rurali*, in *Riv. it. dir. Tur.*, 7, 2013, 53 ss.

⁸ S. Busti, *op. cit.*, 275 ss.

⁹ P.M. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini Editore, Pisa, 2020, 13ss.

miglioramento del benessere psicofisico, attraverso terapie olistiche e trattamenti rigenerativi, come soggiorni in centri termali, spa e ritiri dedicati al recupero fisico e mentale. In un senso più ampio, il turismo sanitario comprende anche il turismo termale, che unisce cure termali a soggiorni ricreativi, ed è strettamente legato al concetto di benessere¹⁰.

2. *Il turismo nel quadro del diritto internazionale*

Nel corso del tempo il potenziamento dei mezzi di trasporto ha facilitato le opportunità turistiche, facendo del turismo un fenomeno globale. Attraverso il trasporto aereo, ferroviario e navale è stato possibile ridimensionare il principale fattore limitativo degli spostamenti: distanza e tempo di percorrenza. A ciò deve aggiungersi che l'incremento quantitativo dei trasporti ha contribuito a facilitare l'accesso alle opportunità turistiche, attenuando il carattere elitario del turismo. Ovviamente, la intensificazione delle attività turistiche, sia a livello locale che su scala mondiale, ha reso sempre più necessario intervenire con regolamentazioni sul piano dei rapporti tra utenti e imprese turistiche (garantendo uniformità di tutela per i viaggiatori al di là della provenienza) e su quello della tutela del territorio e dell'ambiente.

Sul piano internazionale, si possono annoverare diverse convenzioni internazionali che vedono il coinvolgimento degli Stati e delle organizzazioni internazionali ma che hanno ricadute anche sui soggetti privati. Si tratta, infatti, di convenzioni che definiscono linee guida e *standard* per favorire la cooperazione internazionale, la tutela del patrimonio culturale e naturale, e il rispetto dei diritti umani nel contesto delle attività turistiche.

¹⁰ Per approfondimenti sul turismo termale e sanitario si rimanda a A. Santuari, *Il turismo termale*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*; N. Posteraro, *Assistenza sanitaria transfrontaliera in Italia e rimborso delle spese sostenute*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2, 2016, 489 ss.; A.E. Parrino, *La consumerizzazione del paziente e la Direttiva 2011/24 sull'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Europa e diritto privato*, 1, 2017, 329 ss.

Tra le diverse convenzioni si può citare quella di Varsavia sul trasporto aereo del 1929 (modificata nel 1955 all'Aja e nel 1971 a Città del Guatemala). La Convenzione ha disciplinato la responsabilità nel trasporto aereo di persone, bagagli e merci. Successivamente, con la Convenzione di Montreal del 1999 è stato introdotto un regime di responsabilità più favorevole ai passeggeri¹¹. Di particolare rilevanza è anche la Convenzione firmata a Parigi nel 1962 sulla responsabilità degli albergatori per i beni di proprietà dei viaggiatori. La Convenzione regola la responsabilità degli albergatori per eventuali danni ai beni dei viaggiatori durante il soggiorno, consentendo però la limitazione della responsabilità fino a un massimo di 3.000 franchi francesi, salvo i casi di negligenza o rifiuto di custodia da parte dell'albergatore.

Un altro strumento significativo è la Convenzione sul contratto di viaggio, adottata nel 1970 dall'Istituto Internazionale per l'unificazione del diritto privato (Unidroit). Questa Convenzione stabilisce gli obblighi di organizzatori di viaggi e intermediari, sebbene il numero limitato di Stati aderenti e alcune lacune normative ne abbiano ridotto l'efficacia pratica.

Nel 2022, poi, l'Organizzazione mondiale del turismo ha adottato *l'International Code for the Protection of Tourists* (ICPT)¹², un documento non vincolante che, pur non avendo na-

¹¹ La Convenzione ha aggiornato le disposizioni del regime di compensazione precedentemente regolato dalla Convenzione di Varsavia, introducendo un sistema più efficace e prevedibile per i passeggeri, i bagagli e le merci. Tra le innovazioni più rilevanti vi è l'introduzione di un sistema di responsabilità a due livelli, che elimina la necessità per i passeggeri di provare una negligenza volontaria del vettore aereo, consentendo risarcimenti fino a 75.000 dollari senza contenziosi prolungati.

¹² L'ICPT offre indicazioni in materia di politica, legislazione e pratiche normative, con l'obiettivo di promuovere una maggiore tutela e assistenza ai turisti internazionali. Il Codice si compone di cinque capitoli principali: il primo fornisce definizioni e chiarimenti per stabilire un quadro comune di riferimento; il secondo si concentra sull'assistenza ai turisti internazionali in situazioni di emergenza, delineando raccomandazioni operative e organizzative volte a garantire supporto tempestivo ed efficace durante eventi critici, come disastri naturali, emergenze sanitarie o crisi politiche; il terzo capitolo tratta la protezione dei turisti nei rapporti contrattuali; il quarto è dedicato alla risoluzione internazionale delle controversie in ambito di viaggio e turismo;

tura giuridica di trattato, fornisce linee guida per la protezione dei turisti in situazioni di emergenza e dei diritti dei consumatori.

Parallelamente, altre convenzioni hanno disciplinato specifici ambiti del turismo, come la Convenzione di Atene sul trasporto marittimo dei passeggeri e dei loro bagagli, modificata dal Protocollo di Londra nel 2002, e la Convenzione di Berna sul trasporto ferroviario, firmata nel 1980, che stabilisce norme uniformi per il trasporto internazionale su ferrovia.

Anche se non è direttamente riconducibile al turismo, il Trattato di Schengen del 1985 ha rappresentato una tappa importante per i viaggi turistici. Abolendo i controlli alle frontiere tra i paesi aderenti (29 nazioni, tra cui Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera e 25 Stati membri dell'UE), il Trattato ha ulteriormente agevolato la circolazione delle persone e quindi l'espansione dei viaggi turistici.

Sul piano della sostenibilità, si può citare il Codice mondiale di etica del turismo¹³ (*Global Code of Ethics for Tourism - GCET*), adottato nel 1999 dall'OMT. Si tratta di un documento che raccoglie una serie di principi di indirizzo nello sviluppo del turismo, indirizzati a governi, industria dei viaggi, comunità e turisti. L'obiettivo del Codice è quello di massimizzare i benefici del settore riducendo al minimo l'impatto potenzialmente negativo sull'ambiente, sul patrimonio culturale e sulle società in tutto il mondo.

Quelle citate sono fonti che hanno contribuito a delineare gli standard necessari ad assicurare una soddisfacente qualità dei

infine, il quinto capitolo stabilisce meccanismi per garantire l'aderenza e l'applicazione delle raccomandazioni contenute nel Codice, offrendo linee guida per il monitoraggio, la valutazione e la promozione dell'osservanza delle sue disposizioni a livello internazionale. Per approfondimenti si rimanda a www.unwto.org.

¹³ Il Codice mondiale di etica del turismo, composto da dieci articoli, fissa i principi guida di sviluppo del settore turistico e per la costruzione di un quadro di riferimento per i diversi attori, con l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo del turismo sull'ambiente e sul patrimonio culturale, e incrementare i benefici che il turismo genera nel promuovere lo sviluppo sostenibile, nell'alleviare la povertà e nel favorire la comprensione tra le nazioni. Esso sottolinea la necessità di promuovere un turismo responsabile e sostenibile, che possa essere benefico per ogni settore della società.

servizi turistici, assicurando un'adeguata protezione dei consumatori anche nella prospettiva di realizzare una regolamentazione più omogenea e coerente.

Alle fonti di diritto internazionale, si aggiungono quelle dell'Unione Europea che ovviamente non si è limitata ad una passiva ricezione delle norme internazionali, elaborando direttive, regolamenti ed iniziative strategiche che, coerentemente con i Trattati europei, tendono ad assicurare e rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri, garantendo i diritti dei viaggiatori all'interno del territorio europeo.

Tali iniziative trovano fondamento nel dettato dell'articolo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il quale attribuisce all'UE la competenza ad adottare azioni a sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri nel settore turistico¹⁴. Come si evince dal Titolo XXII del Trattato dedicato al turismo, l'UE ha una competenza sussidiaria come risulta dall'articolo 195 che pone l'obiettivo della promozione della competitività delle imprese turistiche europee, senza sostituirsi alle competenze nazionali, ma favorendo la cooperazione tra gli Stati membri attraverso lo scambio di buone pratiche.

In questo contesto, tra le fonti rilevanti vanno annoverati il Regolamento 261/04/CE, che riguarda i diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco o voli cancellati, e il Regolamento 952/13/UE, relativo al codice doganale dell'Unione. Inoltre, il Regolamento 692/11/CE stabilisce un quadro per la raccolta e diffusione sistematica di statistiche europee sul turismo.

Il Parlamento europeo ha adottato diverse risoluzioni per indirizzare le politiche e le iniziative della Commissione in ambito turistico, tra cui quelle sul turismo sostenibile (2005), sulla nuova politica europea del turismo (2007), sull'impatto del turismo nelle regioni costiere e sul loro sviluppo (2008), sull'Europa come prima destinazione turistica mondiale (2011) e sulle nuove

¹⁴ F.J. Bauzà Martorell, *Towards a global law of tourism*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 664.

sfide e strategie per la promozione del turismo in Europa (2015)¹⁵.

L'Unione Europea svolge, dunque, un ruolo importante nel settore turistico attraverso regolamenti, principi fondamentali e strumenti normativi che garantiscono la libera circolazione delle persone e dei servizi, promuovono la competitività delle imprese e assicurano l'accesso alle attività senza ingiustificate restrizioni, mantenendo un equilibrio tra le necessità dei singoli Stati membri e gli obiettivi comuni dell'Unione.

3. *Competenze legislative e amministrative in alcune esperienze europee*

Guardando all'esperienza dei singoli ordinamenti, è possibile constatare come il turismo rivesta spesso un ruolo di rilievo per le economie nazionali in ragione del quale vengono adottate specifiche strategie di sviluppo. Se si guarda, ad esempio, all'esperienza di Paesi come Francia, Spagna, Grecia e Croazia, sebbene si tratti di realtà che condividono l'importanza attribuita al settore turistico, è facile constatare approcci differenti sul piano della ripartizione di competenze amministrative e legislative.

In Francia, lo sviluppo del turismo rappresenta un obiettivo di rilevanza costituzionale. Il Preambolo della Costituzione del 1946 sancisce, infatti, il diritto al riposo e allo svago per tutti, con particolare attenzione a bambini, madri e anziani¹⁶.

Il settore del turismo, in Francia, è regolamentato principalmente dal *Code du tourisme*¹⁷ del 2003. Il Codice nasce come ri-

¹⁵ S. Cavaliere, *Il turismo nella Costituzione*, in G. Cassano (a cura di), *Diritto del Turismo*, Maggioli Editore, Rimini, 2019, 19.

¹⁶ Questo riferimento si trova anche nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che, all'articolo 24, afferma: "Ogni individuo ha il diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite". Per approfondimenti sul Preambolo della Costituzione francese, si rimanda a C. Petteruti, *La forza normativa ed interpretativa dei preamboli costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, 73 ss.

¹⁷ Per la consultazione si rimanda a www.legifrance.gouv.fr.

sposta ad uno sviluppo della normativa francese piuttosto disorganica, che aveva reso complesso il quadro normativo per gli operatori del settore. Per questo motivo, a partire dall'anno 2000 fu avviato un lavoro di coordinamento e sistemazione di leggi e regolamenti poi approdato al Codice la cui elaborazione si concluse con l'adozione della parte regolamentare, formalizzata attraverso un decreto del Consiglio di Stato e un decreto del Consiglio dei ministri nel 2006.

Dal punto di vista amministrativo, la politica turistica è sviluppata attraverso la collaborazione tra il Ministero dell'Europa e degli affari esteri e il Ministero dell'economia, delle finanze e della Sovranità industriale e digitale. In particolare, il Ministero per l'Europa e gli affari esteri è responsabile della promozione internazionale della Francia come destinazione turistica, svolgendo questa funzione attraverso le ambasciate e i consolati francesi¹⁸. Questo lavora in collaborazione con l'agenzia *Atout France*¹⁹, per coordinare le campagne pubblicitarie e di promozione turistica all'estero, fornendo, inoltre, supporto diplomatico ai turisti stranieri in visita in Francia.

L'attuazione delle politiche turistiche coinvolge, inoltre, l'*Atout France*, Agenzia di sviluppo turistico della Francia, istituita dalla legge n. 888/2009. Si tratta di un gruppo di interesse economico che si occupa della definizione e dell'attuazione delle politiche turistiche.

Con l'obiettivo di rafforzare l'attrattiva dell'offerta turistica, l'*Atout France* svolge diverse attività, tra queste figurano la raccolta e l'analisi dei dati, il monitoraggio delle tendenze prospettive, il supporto nell'organizzazione di progetti turistici e di investimento, la pubblicazione di studi e l'erogazione di servizi di ingegneria e assistenza allo sviluppo. Inoltre, l'Agenzia è responsabile della classificazione degli alloggi turistici e della relativa regolamentazione.

¹⁸ L. Jegouzo, *Tourism law in France*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 157 ss.

¹⁹ Per approfondimenti si rimanda a www.atout-france.fr.

Dal canto suo il *Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* sovrintende alla gestione dei fondi pubblici per lo sviluppo del turismo, utilizzati per erogare incentivi al settore, fissando le normative fiscali. Al Ministero è affidato anche il compito di elaborare ed attuare piani di sviluppo turistico per il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi turistici.

Due volte l'anno viene, inoltre, riunito il Consiglio interministeriale per il turismo, con lo scopo di incoraggiare i ministeri e i dipartimenti legati al turismo a sviluppare progetti prioritari.

La legge n. 991/2015, nota come *loi NOTRe*, ha rafforzato il ruolo delle Regioni e dei comuni in materia turistica.

Ogni Regione deve predisporre un piano di sviluppo turistico e istituire un comitato regionale per il turismo, raccogliendo dati relativi al settore e coordinando iniziative pubbliche e private nei settori dell'informazione, dello sviluppo e della promozione turistica. Le Regioni sono i principali attori istituzionali nello sviluppo del turismo, elaborando obiettivi attraverso il Piano regionale per lo sviluppo del turismo e del tempo libero (SRDTL).

I comuni possono istituire uffici turistici per fornire informazioni e promuovere la propria offerta. Esiste un comitato strategico per il turismo con l'obiettivo di migliorare il coordinamento del settore.

In Spagna, con il *Real Decreto* del 1911, fu istituito il primo organismo amministrativo turistico spagnolo: la *Comisaría regia del turismo y cultura artística popular*²⁰.

Dagli anni '50 in poi, il Paese ha visto una crescita esponenziale del settore turistico, culminata negli anni '60. Dunque, per

²⁰ I principali compiti della *Comisaría* riguardavano la promozione del turismo culturale e la valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico spagnolo, attraverso il restauro di monumenti e la creazione di infrastrutture turistiche. Inoltre, si occupava della diffusione culturale mediante pubblicazioni erudite e della pianificazione del sistema. Sul piano sociale, mirava a migliorare le condizioni urbane e a promuovere un'immagine positiva del Paese, mentre all'estero si impegnava a rafforzare i legami internazionali e a promuovere il turismo spagnolo tramite esposizioni e iniziative diplomatiche.

rispondere a questa crescente domanda e garantire una gestione adeguata, nel 1951 fu creato il Ministero dell'informazione e del turismo, che acquisì un ruolo centrale nell'organizzazione turistica²¹.

Durante il periodo franchista, la Spagna conobbe un notevole sviluppo economico e fu una delle principali destinazioni turistiche mondiali²². Questo sviluppo non ha mancato, però, di produrre effetti negativi, specie sul piano dell'impatto ambientale a causa di un turismo soprattutto di massa che ha determinato problemi non ancora del tutto risolti in alcune zone turistiche.

Sul piano della ripartizione delle competenze, l'articolo 148, comma 18, della Costituzione attribuisce alle comunità autonome la competenza esclusiva in materia di promozione e organizzazione del turismo²³.

Nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, le comunità autonome hanno operato in un contesto normativo caratterizzato dalla coesistenza delle disposizioni statali con le normative regionali. Questo quadro è rimasto invariato fino all'approvazione delle prime leggi regionali in materia di turismo. In particolare, dalla metà degli anni '90 le comunità autonome hanno approvato leggi specifiche per disciplinare il settore turistico in modo più dettagliato e adeguato alle specificità di ciascun territorio²⁴.

²¹ R. Pérez Guerra, *Introducción. La política turística europea y la administración turística del Estado*, in S. Fernández Ramos, *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, 23.

²² L. Lòpez Rodò, *La política de desarrollo regional en los planes de desarrollo españoles y en la comunidad económica europea*, in F. Garrido Falla, *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, 1637 ss.

²³ Nonostante l'autonomia delle comunità, esistono competenze statali che si affiancano a quelle delle autonomie territoriali spagnole, come le relazioni internazionali e la pianificazione economica, che possono influenzare il turismo.

²⁴ Un esempio significativo di tale evoluzione normativa è rappresentato dalla comunità autonoma dell'Andalusia. Con la *Ley 3/1986, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo*, successivamente abrogata dalla *Ley 12/1999 del Turismo*, che introdusse una regolamentazione più ampia. Nel 2011 venne approvata una seconda legge sul turismo, la *Ley 13, del Turismo de Andalucía*, che sostituì la precedente e il cui contenuto è stato ampliato attraverso vari regolamenti specifici.

Il turismo, a livello centrale, è di competenza del Ministero dell'industria e del turismo. Il Segretariato di Stato per il turismo, invece, è responsabile della definizione, dello sviluppo, del coordinamento e dell'attuazione della politica del turismo a livello centrale, e delle relazioni istituzionali a livello nazionale e internazionale. Nell'ambito della sua attività, il Segretariato coordina tre organizzazioni nazionali: la *Turespaña*²⁵, i *Paradores de Turismo*²⁶ e l'Organizzazione statale per l'innovazione e la gestione delle tecnologie del turismo (SEGITTUR)²⁷.

A livello locale, i comuni svolgono un ruolo centrale nella promozione e nell'informazione turistica; le province, invece, hanno un ruolo di coordinamento e supporto ai comuni, promuovendo l'equilibrio territoriale e partecipando alla pianificazione dello sviluppo turistico.

Al fine di favorire e facilitare le relazioni tra le amministrazioni turistiche, sono stati creati diversi organi amministrativi specializzati nel settore turistico, che svolgono funzioni differenti. Tra questi vi sono la *Conferencia sectorial de turismo* e la *Comisión interministerial de turismo*²⁸.

²⁵ Si occupa della promozione turistica della Spagna, sia all'interno del territorio nazionale che all'estero, attraverso una rete di 31 uffici del turismo spagnolo. Questi uffici, dipendenti dalle ambasciate e dai consolati spagnoli presenti nei diversi Stati, hanno il compito di presentare la Spagna come una destinazione unica nel suo genere. L'obiettivo è valorizzare il ricco patrimonio culturale e artistico del Paese, sottolineandone l'originalità e le peculiarità rispetto ad altre mete turistiche.

²⁶ Rappresentano una società pubblica che si occupa della gestione di una rete di strutture alberghiere di proprietà statale. Questi hotel si trovano per lo più in edifici di grande importanza artistica o architettonica, nonché in contesti ambientali di pregio, come parchi nazionali o aree protette.

²⁷ Si occupa dello sviluppo di tecnologie innovative per il settore turistico. Attraverso la ricerca e la gestione di tecnologie avanzate, *know-how* e innovazione, mira a migliorare la competitività, la qualità e la sostenibilità di tutti gli aspetti legati al settore turistico. L'obiettivo della piattaforma è quello di integrare, raccogliere e combinare dati provenienti da fonti pubbliche e private, al fine di costruire un'intelligenza competitiva più avanzata sugli ecosistemi delle destinazioni turistiche spagnole. Inoltre, promuove un processo continuo di innovazione, attraverso interconnessioni tra i vari attori della catena del valore del turismo, rispondendo alle esigenze di turisti, destinazioni e aziende.

²⁸ È fondamentale evidenziare che anche le comunità autonome dispongono di organi analoghi, dotati di caratteristiche simili.

La *Conferencia sectorial de turismo* è stata istituita nel 1984 ed è regolamentata dalla legge n. 40/2015, sulla razionalizzazione del settore pubblico. La Conferenza possiede il proprio regolamento interno, elaborato dal Ministero dell'Industria e del Turismo²⁹.

La *Comisión interministerial de turismo* è stata creata nel 1994, con l'obiettivo di promuovere e coordinare l'azione dei servizi delle istituzioni pubbliche che sviluppano piani e progetti con impatti diretti sul turismo.

Anche in Grecia, il turismo assume particolare rilievo nel quadro economico del Paese. Dal quadro normativo emerge un'azione combinata tra Ministero del turismo, il *Board* di promozione del turismo *Greek National Tourism Organisation* (GNTO), enti nazionali e locali finalizzata a migliorare qualità e competitività del settore³⁰.

In particolare, il Ministero del turismo è l'ente responsabile della definizione e dello sviluppo della politica turistica del Paese. Questo è incaricato della promozione degli investimenti nel settore, della coordinazione del piano di marketing strategico e del miglioramento della qualità e della competitività del turismo greco. Operativamente, il Ministero del turismo sovrintende ad una rete di uffici regionali a cui è affidato: il rilascio delle autorizzazioni, le verifiche ispettive, il controllo di qualità, il monitoraggio delle classificazioni ufficiali e la regolamentazione del settore³¹.

L'attuazione della strategia di marketing è affidata alla GNTO, organizzazione nazionale del turismo, che gestisce una rete di sedici uffici all'estero. Gli obiettivi della GNTO possono essere riassunti in: miglioramento della competitività, qualità, resilienza e sostenibilità delle attività turistiche. Allo stesso

²⁹ J.C. Duque Villanueva, *Las conferencias sectoriales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007, 79, 113 ss.

³⁰ D. Mylonopoulos, *Tourism law in Greece*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 233 ss.

³¹ M. Capelli, E. Grasso, *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE*, 2, 2020, 1110.

tempo, l'Organizzazione si occupa di promuovere investimenti che privilegiano interventi a basso impatto ambientale nel settore. In sintesi, nell'esperienza greca si può cogliere un'azione pubblica che da un lato tende a migliorare le infrastrutture turistiche per garantire maggiore efficienza e funzionalità; dall'altro, rivela un forte impegno verso la sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Parallelamente, vi è anche la tendenza a rafforzare l'accessibilità al turismo, favorendo forme inclusive e, comunque, alla portata di tutti, non trascurando di valorizzare l'esperienza turistica, in termini di qualità e soddisfazione del visitatore. Infine, la strategia contempla una riprogettazione complessiva del prodotto turistico, orientandolo verso una maggiore autenticità e capacità di rispondere alle nuove esigenze e aspettative del mercato.

Un particolare ruolo di consulenza e indirizzo è svolto dalla *Hellenic Chamber of Hotels* (HCH), autorità competente per la classificazione ufficiale di hotel, camere e appartamenti³².

Le regioni e i comuni sono coinvolti nella pianificazione e nell'attuazione di programmi e attività per lo sviluppo e la promozione del turismo a livello territoriale, sotto il controllo e l'approvazione dell'Organizzazione nazionale del turismo.

Grazie a queste strutture e alla collaborazione tra i vari enti, il turismo greco può contare, dunque, su una gestione coordinata e su una strategia ben definita.

Nei Balcani, invece, il settore turistico è regolato da vari ministeri, con differenze significative tra i vari Paesi. In Croazia e Bulgaria, dove il turismo è altamente sviluppato, esiste un Ministero del turismo separato³³. In Serbia, la politica turistica è elaborata da un Ministero che combina turismo, commercio e telecomunicazioni³⁴, mentre in Macedonia il turismo è gestito dal

³² E. Kardoulia, *Public and Private Tourism law in Greece*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 251.

³³ Il Ministero del turismo in Croazia include, tuttavia, tra le sue competenze, anche il settore dello sport.

³⁴ A. Micovic, *Tourism law in Serbia*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 605 ss.

Dipartimento del turismo e ospitalità all'interno del Ministero dell'economia.

Questi Paesi hanno istituito organizzazioni turistiche nazionali, come l'Organizzazione turistica della Serbia, della Croazia e della Bulgaria, oppure agenzie governative come l'Agenzia per la promozione e il supporto del turismo della Macedonia, responsabili della promozione internazionale del turismo.

Esiste in quest'area geografica una particolare attenzione per le strategie per il turismo Strategie che riguardano profili gestionali per assicurare prospettive di sviluppo e l'allocazione delle risorse e che sono per lo più elaborate da ministeri, esperti del settore turistico e istituzioni educative. Tutti i Paesi di quest'area geografica hanno elaborato e adottato strategie nazionali dedicate allo sviluppo del settore turistico. Si tratta di azioni che si concentrano principalmente su specifiche tipologie di turismo come il turismo termale, montano, d'affari, enogastronomico, urbano e rurale³⁵.

D'altra parte, Croazia, Serbia e Macedonia condividono una storia comune fino al 1991³⁶, successivamente ciascun Paese ha modificato la propria legislazione turistica. Anche la Bulgaria, fino al 1991, aveva un sistema legale socialista simile agli altri tre Paesi.

In Bulgaria e Serbia esistono leggi specifiche per il turismo, mentre in Croazia e Macedonia le leggi sono connesse ai servizi turistici³⁷. In questi Paesi, ad esempio, le leggi si concentrano sui temi dell'ospitalità e sulla promozione e supporto del turismo e delle zone di sviluppo turistico³⁸.

³⁵ M. Budinoski, *Turizam principi i praktika*, ANFI, Skopje, 2009, 22.

³⁶ La legislazione, in generale, in questi Paesi era fortemente influenzata dal modello socialista della Repubblica socialista federale di Jugoslavia.

³⁷ T. Josipovic, *Tourism law in Croatia*, in C. Torres, F.J. Melgosa Arcos, V. Franceschelli, F. Morandi, *op. cit.*, 93 ss.

³⁸ D. Metodijeski, et. al., *Tourism legislation and policy: review of tourism law in selected Balkan countries*, in Z. Radic, A. Roncevic, L. Yongqiang (a cura di), *Economic and Social Development 22nd International Scientific Conference on Economic and Social Development - "The Legal Challenges of Modern World"*, Split, Domagoj Cingula, 2017, 373.

4. *Conclusioni*

Il settore turistico, nella sua complessità e dimensione multilivello, rappresenta una componente socialmente ed economicamente rilevante per ogni Paese. Anche se le modalità con le quali vengono individuate le azioni e le competenze sono variabili, risentendo ovviamente di quella che è l'organizzazione dello Stato. Pertanto, negli ordinamenti sono rintracciabili dinamiche normative, istituzionali e di mercato che variano significativamente. D'altra parte, il turismo ha ormai assunto una dimensione globale come testimoniano le fonti di diritto internazionale che per garantire *standard* minimi di tutela per i viaggiatori ed una maggiore armonizzazione delle politiche di settore. Resta però difformità normative determinate da specificità storiche, istituzionali e amministrative di ciascun Paese. Queste divergenze possono ostacolare il coordinamento tra Stati e l'attuazione di strategie comuni, compromettendo così una crescita armoniosa del settore a livello globale. L'esperienza di diversi Paesi europei evidenzia come sia necessario individuare un equilibrio che consenta di garantire certezza giuridica e coerenza normativa, senza tuttavia sacrificare la capacità di adattamento alle esigenze territoriali e alle evoluzioni del mercato.

Diventa, perciò, importante verificare il rapporto tra centralizzazione e decentralizzazione, tra codificazione e decentramento normativo.

In Francia, ad esempio, l'approccio centralizzato che trova espressione nel *Code du tourisme* e nel riconoscimento costituzionale del diritto al riposo e allo svago, garantisce una coerenza normativa complessiva, con la *loi NOTRe* ha rafforzato il ruolo delle Regioni e dei Comuni, dimostrando come sia possibile un decentramento di funzioni anche in una esperienza fortemente statale come quella francese un'impostazione centralizzata possa convivere con una gestione locale più flessibile.

La Spagna, invece, adotta un sistema decentralizzato, in cui le comunità autonome dispongono di ampie competenze legislative in materia turistica. Tuttavia, il governo centrale mantiene strumenti di coordinamento attraverso il Ministero dell'Industria

e del Turismo e altri organi interministeriali, garantendo così una coerenza a livello nazionale.

In Grecia, pur in assenza di un esplicito riferimento costituzionale al turismo, l'azione fortemente centralizzata del Ministero del Turismo e della GNTO ha permesso di sviluppare una strategia integrata orientata alla qualità, alla sostenibilità e all'inclusività.

La Croazia, infine, rappresenta un caso emblematico di evoluzione normativa in un contesto post-socialista, con un sistema legale omogeneo che, sebbene abbia sostenuto la crescita del settore, potrebbe necessitare di un ulteriore processo di modernizzazione e specializzazione per evitare che rigidità regolamentari ostacolino l'innovazione e l'integrazione delle nuove dinamiche di mercato.

Complessivamente, la comparazione tra questi ordinamenti mette in luce la tensione intrinseca tra centralizzazione e decentralizzazione, tra la necessità di garantire uniformità e la capacità di adattarsi alle specificità locali. Ma se da un lato una normativa codificata e sistematica come nel modello francese, garantisce stabilità e certezza giuridica, dall'altro un sistema decentralizzato, come quello spagnolo, offre maggiore flessibilità operativa.

Ciò va considerato anche in funzione del fatto che l'evoluzione del settore turistico richiede un costante aggiornamento delle politiche e degli strumenti normativi affinché possano rispondere alle trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali che ridefiniscono le modalità di fruizione e gestione delle risorse turistiche. In tale contesto, il dialogo tra istituzioni pubbliche, operatori economici e comunità locali assume un ruolo centrale nella definizione di strategie integrate capaci di coniugare crescita economica, tutela del patrimonio naturale e culturale, innovazione e inclusività.

Abstract

I mutamenti sociali, economici e culturali, sviluppatasi nel tempo, hanno contribuito a delineare il turismo come una realtà

fortemente diversificata ed in continua evoluzione. In particolare, nel contesto attuale, l'interesse collettivo è focalizzato su temi quali lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle comunità locali, che hanno favorito lo sviluppo di forme diverse di turismo sostenibile.

Unitamente all'evoluzione sociale, il settore turistico risente dell'impatto del quadro normativo internazionale ed europeo e delle strategie adottate dagli Stati per la governance del settore.

In questo contesto, assume particolare rilevanza l'analisi comparata delle realtà di Paesi, come la Francia, la Spagna, la Grecia e alcune nazioni balcaniche, nonché lo studio dei piani di gestione e promozione implementati e delle ripartizioni di competenze legislative e amministrative tra i vari livelli di governo.

L'equilibrio tra centralizzazione e decentralizzazione e il bilanciamento tra codificazione normativa e flessibilità operativa emergono come fattori in grado di influenzare l'efficacia della governance turistica e la capacità degli Stati di adattarsi all'evoluzione del settore.

Parole chiave: turismo; diritto pubblico comparato; sostenibilità ambientale; flessibilità operativa; governance turistica.

Ecologia integrale e “costituzionalismo ambientale” Brevi riflessioni sul pensiero di Giorgio La Pira e di Papa Francesco*

Luigi Colella

SOMMARIO: 1. Persona, ambiente ed Antropocene nel pensiero di Giorgio La Pira e di Papa Francesco. – 2. Il contributo di La Pira al costituzionalismo ambientale (integrale). – 3. A partire dalla città: l'ambiente come “parte integrante della personalità”. – 4. The Greening of Democratic State: verso uno Stato sociale a “vocazione ecologica”.

1. *Persona, ambiente ed Antropocene nel pensiero di Giorgio La Pira e di Papa Francesco*

Il tempo che stiamo vivendo è un “tempo di transizione”, oltre il quale vi è, senza altra possibilità, la “conversione ecologica” oppure la “catastrofe”¹. Viviamo in un momento storico in cui l'opera dell'uomo ha profondamente ridisegnato e influenzato le sorti del pianeta.

L'essere umano, con le sue attività è riuscito, e riesce ancora oggi, a incidere su processi geologici con modifiche territoriali, strutturali, ambientali e climatiche; si tratta, infatti, dell'era geologica ben nota come *Antropocene*, quella che viene considerata secondo alcuni studi² una nuova epoca per la Terra, una sfida

* Contributo sottoposto a referaggio.

¹ D. Amirante, *Aspettando la catastrofe. L'emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia*, in G. Limone (a cura di), *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni, L'era di Antigone*. Quaderno di Scienze filosofiche, sociali e politiche, FrancoAngeli, Milano, 2019, 143-151; Id. *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022, 7-48; G. Capograssi, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Rivista Jus*, 1/2019.

² P. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori, Milano, 2005; si veda sul punto anche N. Castree,

per l'umanità. L'era dell'Antropocene³ è stata accompagnata da un aumento esponenziale della popolazione, abbinato alla rapidità dei progressi tecnologici e al potenziamento della capacità umana di trasformare l'ambiente, a cui si collegano fenomeni come la riduzione delle foreste e l'espansione delle terre coltivate, la perdita di biodiversità, l'aumento dell'inquinamento, lo sfruttamento delle risorse minerarie, la perdita di integrità degli ecosistemi, l'emergenza e il cambiamento climatico⁴.

Nel descrivere questa fase della storia dell'uomo sulla terra, Papa Francesco ha utilizzato il termine *rapidizzazione* (dallo spagnolo *rapidación*)⁵, per sottolineare l'accelerazione dei processi che hanno portato al degrado ambientale prodotto dalle aggressioni minacciose dell'uomo alla natura e causate da un eccesso di antropocentrismo⁶.

The Anthropocene and Geography I: The back story, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436. Si veda E. Padoa Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, il Mulino, Bologna, 2021: secondo questo studio viviamo un'epoca segnata da una indelebile impronta umana. Il riscaldamento globale, l'alterazione dei normali cicli biogeochimici, la perdita di biodiversità, l'irreversibile trasformazione di *habitat* e paesaggi impongono sfide completamente nuove. Nonostante le conseguenze irreversibili per il pianeta, di recente l'Unione Internazionale delle Scienze Geologiche (IUGG), dopo decenni di dibattito, ha deciso di non riconoscere all'Antropocene una fase caratterizzata dalle tracce della presenza umana sul pianeta, un posto speciale nella storia geologica del pianeta Terra. Sul punto, A. Witze, *Geologists reject the Anthropocene as Earth's new epoch - after 15 years of debate But some are now challenging the vote, saying there were 'procedural irregularities'*, <https://www.nature.com/articles/d41586-024-00675-8>.

³ P. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, cit.; si veda sul punto anche N. Castree, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, cit., 436.

⁴ L. Colella, *L'emergenza climatica e il "Diritto ambientale del cambiamento"*, in V. Pepe, L. Colella (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. "Prospettive di cambiamento"*, Edizioni Palazzo Vargas, Salerno, 2019, 131-170.

⁵ Sul punto cfr. L. Colella, *Ecologia integrale e "diritto ambientale del cambiamento". L'attualità dell'Enciclica "Laudato si'" (cinque anni dopo)*, in *Quaderni amministrativi*, 3, 2020, 82-100; tra i più recenti scritti del Santo Padre Francesco, in cui si sottolinea la centralità della tutela e della sostenibilità ambientale, è d'uopo ricordare l'enciclica *Fratelli Tutti* (2020), l'esortazione apostolica *Laudate Deum* (2023) e la Bolla *Spes non confudit* di indizione del Giubileo 2025.

⁶ Sul punto si veda L. Colella, *Ambiente, religione e diritto al "tempo del Creato"*:

La visione antropologica dell'ambiente, per cui l'uomo domina la natura, è stata considerata, secondo alcuni studi, all'origine della attuale crisi ecologica mondiale⁷. Secondo lo storico L. White Jr. le comunità umane, fino a quando sono state animiste e politeiste, hanno osservato la natura circostante con meraviglia e rispetto, associando alle risorse naturali (alle sorgenti, ai boschi, ai raccolti, ecc.) delle divinità da lodare e ringraziare per i doni frutto dei cicli naturali. L'avvento della religione giudaica, e poi cristiana, ha affermato l'esistenza di un unico Dio creatore, che attribuisce all'uomo una posizione di *dominus* sulla natura. Secondo gli storici White e Toynbee, il Libro della *Genesi* viene indicato come una “concessione” illimitata accordata da Dio all'uomo di dominare sui beni della Creazione⁸. Questa interpretazione non trova riscontro nella Bibbia, né negli scritti cristiani posteriori⁹. Alla critica fondata sulla visione dell'uomo come dominatore assoluto del pianeta, la chiesa cattolica – dopo il Concilio Vaticano II – ha reagito con una presa di coscienza che ha portato all'affermazione di quella nuova e più vera interpretazione ecologica dei testi biblici che descrivono l'uomo non più come *dominus* della Creazione, ma come autentico *collaboratore* e custode del “giardino di Dio”.

Nella prima metà degli anni Sessanta del Novecento vennero contemporaneamente a maturazione due processi culturali e politici di rilevanza globale: un profondo rinnovamento della

prime note comparative tra i fondamenti ecologici della chiesa cattolica e del sikhismo indiano, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019, 13.

⁷ L.J. White, *The Historical Roots of Our Ecology Crisis*, in *Science*, vol. 155, n. 3767, American Association for the Advancement of Science, Washington, 1967.

⁸ A.J. Toynbee, *The Genesis of Pollution in Horizon*, American Heritage Publishing, Rockville 1973.

⁹ Per esempio, il Salmo 148 esorta tutta la creazione a lodare il Signore: «Lodate il Signore dalla terra, mostri marini e voi tutti abissi, fuoco e grandine, neve e nebbia, vento di bufera ... monti e voi tutte, colline, alberi di frutto e tutti voi cedri, voi fiere e tutte le bestie, rettili e uccelli alati». Nel Vangelo di S. Matteo, Gesù così esorta i suoi discepoli ad avere fiducia nel Padre celeste: «Guardate gli uccelli del cielo: non seminano, né mietono, né ammassano nei granai; eppure il Padre vostro celeste li nutre» (*Genesi* 6,26).

Chiesa cattolica e il progressivo emergere della problematica ambientale a livello globale. Come si ricorderà nel capitolo IV dell'Enciclica *Caritas in Veritate*¹⁰, intitolato “*Sviluppo dei popoli, diritti e doveri, ambiente*”, il Papa *Benedetto XVI* pone l'accento sulla tutela dell'ambiente partendo dal nuovo concetto di sviluppo sostenibile fino a giungere alla *solidarietà universale*, considerata, nel terzo millennio, come una responsabilità e un *dovere* di tutti gli uomini. In questa prospettiva non si può oggi negare che un contributo notevole alla rivoluzione ecologica mondiale in atto, sia pervenuto proprio dalla Chiesa cattolica ed in particolare dalla straordinaria Enciclica *Laudato Si'* di Papa Francesco¹¹. In questo documento, il Capo della Chiesa cattolica, ispirato anche dai dialoghi con il Patriarca “verde” Bartolomeo I (Capo della chiesa Ortodossa), si è fatto portavoce ed interprete di un processo nuovo, finalizzato alla edificazione di una *dimensione ecologica integrale* della condotta umana, nella consapevolezza che tutti gli esseri viventi, credenti e non credenti, devono contribuire oggi alla “custodia” della *Casa Comune*.

La rilettura – in chiave ecologica – di alcuni scritti del costituente e giurista Giorgio La Pira sembra confermare come il giurista cattolico abbia anticipato la *ratio* sottesa al concetto giuridico e politico di sviluppo sostenibile e rappresentato un precursore (e un fautore) dell'ecologia integrale grazie ad una costante simbiosi tra fede e tutela ambientale¹².

In un “tempo” di particolare crisi ecologica a livello globale, la rilettura di alcuni scritti di Giorgio La Pira – a 120 anni dalla

¹⁰ Vedi Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009.

¹¹ Papa Francesco, *Lettera Enciclica «Laudato si'» del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015.

¹² Sui rapporti tra ecologia e ambiente si veda in particolare D. Edwards, *L'ecologia al centro della fede. Il cambiamento del cuore che conduce a un nuovo modo di vivere sulla terra*, EMP, Padova, 2008, e la *lectio magistralis* di J. Moltmann, *Il futuro ecologico della teologia moderna*, in *Il Regno - Documenti*, 21/2012, 692-698. Cfr. K. Golsner, *Religioni ed ecologia. La responsabilità verso il creato nelle grandi religioni*, EDB, Bologna, 1995.

nascita del grande giurista cattolico e nel tempo in cui si celebra il decimo anniversario dell’Enciclica “*Laudato Si*” di Papa Francesco – ci spinge ad una riflessione attenta su quella che possiamo definire come la “vocazione ecologica” di uno dei padri costituenti considerato come un “architetto” del bene comune e della tutela integrale della persona umana.

Come si ricorderà, il giurista siciliano è stato il più grande ispiratore dell’articolo 2 della Costituzione sino ad essere celebrato come il precursore della tutela della persona umana e dei diritti sociali, auspicando, sin dalla sua prima stagione politica, l’edificazione di un sistema integrale dei diritti della persona. Nella sua relazione introduttiva del 9 settembre 1946 – in seno alla Prima sottocommissione (di cui era membro) – ebbe modo di precisare che «la libertà è ordinata per natura e deve servire per elezione al bene supremo e personale di ciascuno ed a quello comune, solidale e fraterno di tutti. La libertà è, perciò, fondamento di responsabilità». Ritorna così attuale l’insegnamento di Giorgio La Pira¹³ secondo cui lo sviluppo della persona umana implica il riconoscimento non solo dei *diritti di libertà individuali*, ma anche dei *diritti sociali*, come il diritto ad una vita salubre e il diritto all’ambiente. Secondo la visione cattolica, ai diritti devono affiancarsi i doveri “*inderogabili di solidarietà politica economica e sociale*” intesi come espressione della solidarietà tra le generazioni e della sostenibilità ambientale (art. 2 della Costituzione italiana).

Sono proprio i doveri che delimitano lo spazio dei diritti, proponendo la loro difesa e promozione, come un impegno da assumere a servizio del bene comune¹⁴.

¹³ Giorgio La Pira, giurista cattolico e membro dell’Assemblea costituente in Italia; si veda N. Giordano, *Giorgio La Pira e la Costituzione. Relazioni e interventi nell’Assemblea Costituente*, Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2016.

¹⁴ Sul contributo di Giorgio La Pira alla tutela dell’ambiente si veda G. Dormiente, *Giorgio La Pira. Ambientalista dei Sì*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2011. Sul pensiero cattolico di Giorgio La Pira nell’Assemblea Costituente italiana si veda P. Maddalena, *Postfazione*, in G. Alfano, *Giorgio La Pira. Un domenicano alla Costituente*, Solfanelli, Chieti 2016.

2. *Il contributo di La Pira al costituzionalismo ambientale (integrale)*

In questo quadro, Amirante, nel suo “atlante giuridico per l’Antropocene”¹⁵, ha dimostrato la diffusione costante del costituzionalismo ambientale nel mondo utilizzando proprio un approccio comparativo che mette sicuramente in evidenza le peculiarità delle diverse Carte costituzionali (156 Costituzioni su 193 paesi ONU oggi tutelano l’ambiente). In questo quadro, il fenomeno della c.d. “costituzionalizzazione” della tutela dell’ambiente, della biodiversità e – in alcuni casi anche del principio della lotta ai cambiamenti climatici o della protezione e/o sicurezza climatica – rappresentano una particolare declinazione del costituzionalismo ambientale contemporaneo¹⁶, rinvenibile in non pochi testi costituzionali di ultima generazione¹⁷.

Rileggendo gli atti dell’Assemblea costituente, si noterà che, accanto al contributo del costituente Concetto Marchesi, considerato insieme ad Aldo Moro, il padre dell’art. 9 della Costituzione¹⁸, emerge pure il pensiero di Giorgio La Pira ritenuto altrettanto decisivo nel porre al centro del dibattito i fondamenti di una tutela “integrale” della persona umana, secondo cui il valore

¹⁵ Sul punto si veda D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, cit.

¹⁶ Sul tema della costituzionalizzazione del clima si veda A. D’Aloia, *Climate Change and Law: A Constitutional Perspective*, in *Human Health and Ecological Integrity. Ethics, Law and Human Rights* a cura di L. Westra - C.L. Soskolin - D.W. Spady, Routledge, London-New York, 2012, 201 e ss. Per un approfondimento sul tema si veda M. Carducci, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, 2020 reperibile in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

¹⁷ Si veda in tal senso P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum. Adaptive Legal Systems*, Springer, Cham, 2022.

¹⁸ Come è noto il dibattito in Assemblea costituente portò alla definitiva stesura dell’articolo 9 dalla nostra Costituzione che attribuisce alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico. Il dibattito vide il coinvolgimento di autorevoli interpreti e fu guidato, in qualità di relatori, da due uomini appartenenti a schieramenti politici contrapposti, ovvero Concetto Marchesi e Aldo Moro, padri nobili dell’intero periodo costituente, e considerati principali artefici dell’articolo 9 della Costituzione.

della persona non può più prescindere dalla tutela del Creato e dalle risorse ambientali (da intendere come Casa comune).

Come è noto, l'attuale sistema costituzionale, così come novellato dalla modifica agli artt. 9 e 41 Cost., ha definitivamente consolidato l'*acquis* giurisprudenziale maturato dalla Consulta nel corso degli anni¹⁹, e ha riconosciuto alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità, nonché gli animali, “anche nell'interesse delle future generazioni”, estendendo così il concetto di sostenibilità al tema della salvaguardia ecologica. La riforma in parola ha apportato, inoltre, una significativa modifica nell'ambito della Costituzione economica, individuando l'ambiente sia come limite che come finalità verso cui indirizzare l'attività pubblica e privata.

Sulla scorta di questo fondamentale passo in avanti condotto dal Legislatore costituzionale (sotto il profilo giuridico e valoriale), doveroso è il rinvio al pensiero di La Pira²⁰ secondo cui lo sviluppo della persona umana implica il riconoscimento non solo dei *diritti di libertà* del singolo, ma anche dei *diritti sociali*, tra cui il diritto ad una vita salubre e il diritto all'ambiente, inteso in senso più ampio, come sviluppo equilibrato e sostenibile, rispettoso del Creato e delle risorse naturali.

Secondo la visione cattolica – di cui La Pira è interprete – ai diritti inviolabili devono affiancarsi i doveri «*inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» intesi come espressione della solidarietà tra le generazioni e della sostenibilità ambientale (art. 2 della Costituzione italiana). Sono proprio i doveri che delimitano lo spazio dei diritti, proponendo la loro difesa e promozione, come un impegno da assumere a servizio del bene comune.

La testimonianza preziosa di La Pira si configura, dunque, come “esemplare” e “profetica”, in quanto il tema dell'ecologia inteso come stile di vita, ma anche come fine sociale della persona umana e dello Stato democratico, risulta essere stato una

¹⁹ Sul punto cfr. M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 8-23.

²⁰ Si veda N. Giordano, *Giorgio La Pira e la Costituzione. Relazioni e interventi nell'Assemblea Costituente*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2016.

costante del suo *modus operandi* di uomo, di giurista, di politico e di diplomatico²¹. Il suo interesse “pionieristico” per la tutela dell’ambiente e per le risorse naturali del Creato appare a chiare lettere anche per aver ispirato Gianfranco Merli²² (fondatore del Movimento azzurro) e per aver condiviso con lui la “vocazione ecologica” necessaria ad affrontare, per la prima volta, i problemi dell’inquinamento ambientale e delle risorse naturali in Italia. Questa dimensione olistica e integrale della tutela ambientale, che ha portato La Pira ad essere definito come l’*Ambientalista dei Sì*²³, emerge nello studio del fenomeno relativo all’inquinamento delle acque, di cui è totalmente permeata la stesura della L. n. 319/1976 sulle acque, scritta e proposta dallo stesso Merli.

È questa l’eredità più grande che ha lasciato nel settore della tutela ambientale il giurista cattolico, che possiamo definire come uno dei precursori²⁴ dell’ecologia integrale, ovvero l’iniziatore di un nuovo modo di concepire la relazione tra “persona e ambiente”, e che oggi non solo trova consacrazione nell’Enciclica “*Laudato Si*” sulla cura della Casa Comune, ma può anche ricavarci dal combinato disposto degli artt. 2 e 9 Cost., dal momento che tanto il principio personalista, quanto quello solidaristico plasmano la tutela ambientale orientandola verso un rapporto di stretta interconnessione tra uomo e natura.

La relazione tra tutela integrale della persona umana e ambiente si ricava anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024 nella parte in cui si è statuito che la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 («Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente») ha attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle fu-

²¹ L. Colella, *Il diritto, la fratellanza umana e l’ecologia integrale. Brevi note a partire dal pensiero di Giorgio La Pira*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021.

²² C. Monaca, *Prefazione*, in G. Dormiente, *Giorgio La Pira. Ambientalista dei Sì*, cit., 5.

²³ G. Dormiente, *Giorgio La Pira. Ambientalista dei Sì*, cit. In questo volume l’autore ricostruisce, anche attraverso scritti e linguaggi autentici, la vocazione umana ed ecologica di Giorgio La Pira.

²⁴ Vedi P. Maddalena, *Postfazione*, in G. Alfano (a cura di), *Giorgio La Pira. Un domenicano alla Costituente*, Solfanelli, Chieti, 2016, 148.

ture generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.) e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell’art. 41, secondo comma, Cost., le ragioni di tutela dell’ambiente, oltre che della salute umana.

Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell’art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – la Corte costituzionale aveva riconosciuto l’esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell’ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)»²⁵.

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 indicata, oggi, 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 risalenti a epoca anteriore alla riforma²⁶) agli interessi delle future

²⁵ Si veda la sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del *Considerato in diritto*.

²⁶ Si vedano le sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; n. 237 del 2020, punto 5 del *Considerato in diritto*; n. 93 del 2017, punto 8.1. del *Considerato in diritto*; n. 22 del 2016, punto 6 del *Considerato in diritto*; n. 67 del 2013, punto 4

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.

In questa prospettiva, la Corte costituzionale, nella sentenza del 2024, nel richiamare un'altra sua pronuncia concernente il caso Ilva, ha precisato che «[r]imuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (sentenza n. 58 del 2018, punto 3.3. del *Considerato in diritto*). Esigenze basilari della persona (*rectius*, delle persone oggi esistenti e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente. È evidente che la citata riforma costituzionale impone di ricercare un equilibrio tra persona e ambiente, ovvero una più profonda “armonia” tra tutela degli interessi economici e obiettivi di tutela ambientale.

Come ha avuto modo di affermare il costituzionalista Paolo Maddalena²⁷, Papa Francesco, nella sua Enciclica, ha parlato di «armonia universale» proprio per indicare che l'uomo è in continua relazione con ciò che lo circonda e «ha il preciso dovere di rispettare la sua Madre Terra, secondo le leggi naturali che assicurano la vita immensa nella quale egli è immerso». In questa prospettiva, vivo è il ricordo di Ulpiano quando parla di *ius naturale* affermando che «*ius naturale est ius natura omnia animalia docuit*». Sempre il giurista Maddalena, in uno scritto dedicato ai riflessi giuridici dell'Enciclica sulla “Casa comune” di Papa Francesco, ha avuto occasione di ricordare che «per “riequilibrare” il grande “squilibrio” che si è verificato tra conservazione e valorizzazione della Natura e speculazione edilizia distruttiva

del *Considerato in diritto*; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del *Considerato in diritto*; n. 29 del 2010, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; n. 246 del 2009, punto 9 del *Considerato in diritto*; n. 419 del 1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁷ Si veda audizione al Senato del 24 ottobre 2019.

dei suoli agricoli e della bellezza del paesaggio, è necessario far valere il “diritto collettivo di tutti” alla tutela dell’ambiente e del paesaggio contro i sopraffattori di questi beni, che sono “beni comuni” in appartenenza di tutti». In altri termini, occorre cambiare gli «stili di vita», si deve ristabilire un «equilibrio» tra l’azione dell’uomo e la vita di tutti gli altri esseri viventi²⁸.

La interconnessione, la interdipendenza, il collegamento tra uomo e ambiente sono innegabili e vanno oltre la mera trasversalità della “materia ambientale”. In altri termini, Amirante, richiamando il pensiero di E. Morin sulla visione trinitaria dell’uomo²⁹, giunge ad affermare la necessità di costruire oggi un “costituzionalismo integrale”³⁰ nella consapevolezza che le tre nozioni di “*individuale, sociale e biologico*” sono indissociabili e che “l’una non può funzionare senza l’altra”. Questa “condizione di interdipendenza”, a nostro avviso, costituisce uno dei presupposti per l’affermazione di un “costituzionalismo ambientale integrale” che riconosca non solo i diritti ambientali, ma richieda i doveri ecologici di natura inderogabile, sia al singolo che alla collettività, sia allo Stato che ai cittadini, assicurando il fine della conservazione e della valorizzazione dell’equilibrio ecologico, nonché la tutela delle risorse ambientali e dei beni comuni in vista di preservare i diritti delle generazioni presenti e future.

3. *A partire dalla città: l’ambiente come “parte integrante della personalità”*

Il valore della persona umana, la sua preoccupazione verso i poveri e il lavoro, l’attenzione alla promozione della «città come

²⁸ P. Maddalena, *L’enciclica Laudato Si’ di Papa Francesco. Riflessi giuridici*, disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.istitutobioetica.it/bioetica-e-diritti/187-paolo-maddalena-l-enciclica-laudato-si-di-papa-francesco-riflessi-giuridici>.

²⁹ E. Morin, *Sette lezioni sul pensiero globale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016, 1. Secondo Morin, la concezione trinitaria dell’uomo indica che «c’è una relazione indissolubile fra questi tre temi, perché non si può dire che l’umano è per il 33 per cento individuo, per il 33 per cento società, per il 33 per cento biologia. Ciò che si può dire è che l’umano è al 100 per cento individuo, al 100 per cento essere sociale e al 100 per cento biologia», *Ivi*, 2.

³⁰ D. Amirante, *Antropocene, sovranità e costituzionalismo integrale*, in *DPCE Online*, n. 2, 2024, 849.

parte integrante della personalità umana», sono solo alcuni aspetti della profonda dimensione ecologica integrale che ha caratterizzato la formazione e l'attività di Giorgio La Pira.

In un momento storico e politico complesso, in una società divisa tra il locale e il globale, rileggere il discorso di Giorgio La Pira sull'importanza della città come vivaio della dignità della persona umana ci aiuta a riscoprire il valore profetico dell'insegnamento di un autorevole precursore del costituzionalismo ambientale integrale.

Il giurista (cattolico), nella sua veste di Sindaco di Firenze, in un suo straordinario discorso³¹ sul valore della città, ebbe modo di affermare:

«Amatela questa città, come parte integrante, per così dire della vostra personalità. Voi siete piantati in essa: in essa saranno piantate le generazioni future che avranno da voi radice: è un patrimonio prezioso che voi siete tenuti a tramandare intatto, anzi migliorato e accresciuto, alle generazioni che verranno. Ogni città racchiude in sé una vocazione ed un mistero: voi lo sapete, ognuna di esse è da Dio custodita con un angelo custode, come avviene per ciascuna persona umana. Ognuna di esse è nel tempo una immagine lontana ma vera della città eterna. Amatela, quindi, come si ama la casa comune destinata a noi ed ai nostri figli. Custoditene le piazze, i giardini, le strade, le scuole; curatene con amore, sempre infiorandoli e illuminandoli, i tabernacoli della Madonna, che saranno in essa custoditi; fate che il volto di questa vostra città sia sempre sereno e pulito. Fate, soprattutto, di essa lo strumento efficace della vostra vita associata; sentitevi, attraverso di essa, membri di una stessa famiglia: non vi siano tra voi divisioni essenziali che turbino la pace e l'amicizia, ma la pace, l'amicizia, la cristiana fraternità fioriscano in questa città vostra come fiorisce l'ulivo a primavera!».

Ripartire da questo insegnamento ci aiuta a rivalutare la centralità della città intesa come “grande casa per una grande fa-

³¹ Il discorso pronunciato nel 1954 da Giorgio La Pira, sindaco di Firenze, per la consegna delle chiavi agli assegnatari dei primi cinquemilacinquecento vani costruiti nella città “satellite” di Firenze sulle Rive dell'Arno.

miglia” e luogo dello sviluppo della persona umana, ambiente da custodire e valorizzare per le generazioni presenti e future. Una sorta di baricentro della vita quotidiana in cui si edificano le relazioni naturali tra uomo e ambiente, quelle solidali tra uomo e prossimo, quelle mistiche, fondate sulla fede e sul rapporto tra uomo e Dio. Le città devono ritornare ad essere consapevoli di rappresentare il patrimonio del mondo, perché in esse si incorporano tutta la storia e tutta la civiltà dei popoli: un patrimonio che le generazioni passate hanno costruito e trasmesso a quelle presenti – di secolo in secolo, di generazione in generazione – affinché fosse accresciuto e ritrasmeso alle generazioni future.

In questa ottica, le città come ambiente urbano e simbolo spirituale dell'identità, della dimensione umana e religiosa, devono ricercare il loro passato comune su cui costruire insieme il futuro e collaborare all'unità del mondo, all'unità delle nazioni. Esse devono unirsi per unire le nazioni, per unire il mondo secondo un rinnovato sentimento di fratellanza e amicizia sociale (Enciclica *Fratelli Tutti*); bisogna ripartire dalla città, come bene comune, come patrimonio del mondo, come germe di fraternità universale³².

Alla pari delle città, anche l'ambiente nel suo complesso deve essere concepito come parte integrante della personalità di ciascuno, *ambitus* della formazione umana, della dimensione culturale e sociale della persona e dei suoi valori fondamentali.

Nell'Enciclica *Laudato Si'*, il Papa chiarisce che quando si parla di ambiente si fa riferimento anche “a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura “come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita. Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati” (139)³³.

La compenetrazione dell'uomo nella natura e l'interconnessione tra uomo e ambiente impone di considerare l'ambiente come parte della nostra personalità: è questa visione olistica della personalità che suggerisce di considerare l'ambiente (il Creato),

³² L. De Santis, *Unire le città per unire le nazioni. L'idea e la funzione della città in Giorgio La Pira*, Cantagalli, Siena, 2020.

un bene da custodire e governare nell'interesse delle generazioni presenti e future. In questo quadro, Papa Francesco e la Chiesa cattolica si fanno interpreti di una necessità non più rinviabile e suggeriscono pertanto di ricercare un *diritto ambientale globale* ispirato ad un nuovo “umanesimo green”³⁴: proprio al *diritto* deve riconoscersi un ruolo fondamentale di “*moderatore effettivo*” che deve stabilire le *regole* per le *condotte* consentite alla luce del *bene comune*.

4. *The Greening of Democratic State: verso uno Stato sociale a “vocazione ecologica”*

In Assemblea costituente, Giorgio La Pira, nel fare suo il pensiero e le parole del filosofo Giambattista Vico, secondo cui «le cose fuori del loro stato naturale né vi si adagiano, né vi durano»³⁵, sottolineava l'importanza del perseguimento del *bene comune* come dovere sociale del cristianesimo, ma anche come impegno costituzionale e fondamento della Repubblica.

Oggi la Repubblica, a seguito della riforma costituzionale “in senso ambientale”, ha assunto necessariamente un nuovo impegno – “sacrosanto” – di tutelare l'ambiente nel suo complesso, anche nell'interesse delle future generazioni.

È così, dunque, che non vi può essere tutela integrale della “persona” senza difesa e protezione dell’“ambiente”, come non vi può essere “libertà” senza “responsabilità”. Giunti nell'Antropocene, se non si cambierà rotta “la terra potrebbe fare la fine dell'isola di Pasqua”³⁶ e quando “saranno finite le risorse, i pochi

³³ Si veda Papa Francesco, *Enciclica Laudato Si'*, cit.

³⁴ J. Maritain, *The Person and the Common Good*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1966.

³⁵ G. Vico, *La Scienza Nuova*, BUR, Milano, 1977. Per un approfondimento sul pensiero di G.B. Vico sia consentito un rinvio a V. Pepe, *Giambattista Vico e la comparazione giuridica*, ESI, Napoli, 2020, in cui l'autore pone l'accento sul contributo di Vico in seno all'Assemblea costituente.

³⁶ Gli studiosi hanno spiegato che causa prima della distruzione dell'isola era stata la deforestazione, determinata da una specie di gara, instauratasi tra i dodici clan che abitavano l'isola, per dimostrare la superiorità dell'uno contro l'altro, costruendo, per l'appunto, enormi e terrificanti blocchi di pietra dalle sembianze vagamente

sopravvissuti non avranno neppure i mezzi per scappare” (Zagrebel'sky)³⁷.

In questa prospettiva la testimonianza di Giorgio La Pira, fa del giurista cattolico un vero e proprio “Architetto del bene comune e dell'ecologia integrale”, rappresentando così un modello profetico per gli uomini politici e i vertici della comunità internazionale, impegnati a garantire la transizione ecologica mondiale in un tempo di grave emergenza geopolitica, contrassegnata da una cronica instabilità e una sempre più accentuata polarizzazione.

A nostro avviso, La Pira è stato un precursore di un approccio integrale della tutela ambientale, contribuendo ad avviare (forse involontariamente) un processo di “*The Greening of Democratic State*” che, come ha sostenuto di recente Eckersley³⁸, espande i confini della comunità morale per includere l'ambiente naturale in cui è inserita la comunità umana. Secondo questa visione il nuovo modello di *Green State*, dovrebbe superare il modello di Stato democratico liberale e riconsiderare lo Stato sociale come un “custode ecologico” dei beni comuni e come fautore (facilitatore) della democrazia ambientale globale (transfrontaliera) piuttosto che come “attore egoista” che difende (gelosamente ed esclusivamente) il proprio territorio.

Facendo tesoro di questi insegnamenti, sarà necessario che l'umanità riconosca come imprescindibili e non più rinviabili le motivazioni e le finalità del nuovo approccio dell'*ecologia integrale* (che implica il dovere di realizzare, nello stesso tempo, un'ecologia sociale, un'ecologia economica, un'ecologia culturale e un'ecologia ambientale), proposto da Papa Francesco e di cui La Pira ha rappresentato un autentico testimone e precursore.

umane. Dopo secoli di sfruttamento intensivo, sull'Isola di Pasqua non rimasero più alberi e, con la loro scomparsa, sopravvennero ben presto carestia e guerre tra clan. I pochi sopravvissuti, incontrati dal capitano Cook nel XVIII secolo, non erano che una pallida ombra di quella che era stata una civiltà florida, divenuta poi vittima della propria incoscienza.

³⁷ G. Zagrebelsky, *Costituzionalismo*, in *Atti del Seminario organizzato per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia dalla Corte costituzionale*, dal titolo “Dallo Statuto del 1848 alla Costituzione repubblicana”, Milano 2012.

³⁸ R. Eckersley, *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge, 2004.

Sull'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa, di cui La Pira è testimone autentico e laborioso, «in questo momento critico in cui tutte le cupidigie scatenate par che ricaccino l'umanità nella selva oscura della barbarie»³⁹, è necessario recuperare i principi guida che hanno ispirato le Costituzioni sociali del dopoguerra, ovvero la *personalità*⁴⁰, la *solidarietà*, la *sussidiarietà*⁴¹ e, da ultimo (in chiave ecologica), la *sostenibilità*⁴². Si tratta di quei principi dello “stato sociale con una vocazione ecologica” che Giorgio La Pira ha incarnato e consegnato, attraverso il testamento costituzionale, alle future generazioni: un necessario ritorno ai “principi” come “stelle fisse” che orientano la nostra navigazione storica⁴³.

Abstract

Il contributo si propone di indagare il rapporto tra persona e ambiente, ovvero tra Ecologia integrale e il costituzionalismo ambientale, ripercorrendo il pensiero di Papa Francesco, padre dell'Enciclica sulla cura della Casa Comune, e analizzando il contributo di Giorgio La Pira, costituente, architetto del bene comune e pioniere di una tutela integrale della persona umana.

Parole chiave: Ecologia integrale; costituzionalismo ambientale; Giorgio La Pira; Papa Francesco; persona e ambiente.

³⁹ Cfr. P. Marrucchesi, *Umanesimo eterno*, in G. La Pira, *Principi. Tutti gli interventi di La Pira, sulla rivista da lui animata e diretta nel 1939/40*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2000.

⁴⁰ G. La Pira, *Il valore della persona umana*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2009.

⁴¹ V. Pepe, *Il principio di sussidiarietà e la chiesa cattolica*, in Id. e L. Colella (a cura di), *Saggi di diritto pubblico italiano e comparato*, cit., 84.

⁴² L. Colella, *Integral Ecology and Environmental Law in the Anthropocene: The perspective of the Catholic Church*, in D. Amirante, S. Bagni (eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, London-New York, 2022.

⁴³ Si veda sul punto G. La Pira, *Nota introduttiva*, in *Principi*, cit., VIII. Per Giorgio La Pira, i *Principi* sono “punti fermi”, “stelle fisse”, “bussola orientatrici” che devono come una bussola guidare la nave dell'uomo e della storia «in questa età atomica (ove la realtà cosmica e storica è sottoposta a trasformazioni sempre più profonde ed imprevedute)».

Prime note sulla valutazione di impatto generazionale: spunti di comparazione*

Vito Carone

SOMMARIO: Prime note sulla valutazione di impatto generazionale nella comparazione giuridica. – 1. Sulla valutazione di impatto generazionale. – 1.1. Profili introduttivi e metodologici. – 1.2. La valutazione di impatto generazionale nel diritto pubblico italiano. – 1.3. Lineamenti procedurali e strumenti applicativi per la tutela intergenerazionale. – 2. La valutazione di impatto generazionale nell’ordinamento europeo. – 3. Considerazioni conclusive e prospettive di evoluzione

1. *Sulla valutazione di impatto generazionale*

1.1. *Profili introduttivi e metodologici*

La valutazione dell’impatto generazionale (di seguito anche “VIG”) delle politiche pubbliche si colloca all’interno di un processo evolutivo degli strumenti di analisi preventiva degli effetti della regolazione, configurandosi come un’estensione metodologica dei modelli di *regulatory impact assessment* verso una dimensione intergenerazionale strutturalmente più complessa¹. L’evoluzione concettuale è stata alimentata altresì dal progressivo riconoscimento, nell’alveo costituzionale, di una tutela giuridica esplicita delle generazioni future e dei principi di sostenibilità intergenerazionale², riflettendo un’accresciuta consapevolezza

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L. Monti, *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani*, in *Politiche Sociali*, 1, 2022, 90 ss.

² Al fine di approfondire i principi del diritto dell’ambiente e dell’energia, si rimanda a R.J. Heffron, L.M. Pepe (a cura di), *L’Energia attraverso il diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 155 ss.; L.M. Pepe, *Il diritto dell’energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *AmbienteDiritto*, 4, 2021; G. Coradini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*,

circa la necessità di strutturare meccanismi giuridici capaci di contemperare gli interessi attuali con le prospettive evolutive dei sistemi socio-ambientali³. Correttamente, pertanto, occorre collocare il fondamento teorico del suddetto processo nell'ambito di quei principi di giustizia, segnatamente intergenerazionale e cosmopolita, i quali, attualmente, rappresentano elementi epistemologici fondamentali soprattutto di quelle discipline giuridiche tese al contemperamento degli interessi pubblici con quelli privati. Il diritto dell'ambiente e il diritto dell'energia, nonché le relative politiche pubbliche, costituiscono esempi emblematici di settori strategici delle economie mondiali in cui questo sempre più incessante imperativo di trovare sintesi tra interessi pubblici e privati potrebbe, appunto, trovare una sua evoluzione attraverso questo rinnovato modello di *regulatory impact assessment* se non altro, al fine ultimo di rendere la decisione pubblica il più giusta possibile, anche e soprattutto a beneficio delle generazioni future.

Se da un'angolazione si evidenzia come l'equità intergenerazionale, oggi, si configuri quale paradigma giuridico che, includendo le dimensioni distributive, procedurali e di riconoscimento, impone una valutazione sistematica delle conseguenze di lungo termine delle decisioni pubbliche, dall'altro versante acquista centralità anche la visione cosmopolita, superando i tradizionali confini della giustizia territorialmente delimitata; difatti, si denota un ripensamento paradigmatico della *governance* e della giustizia estendendo il perimetro della responsabilità decisionale oltre le frontiere nazionali e, di converso, riconoscendo l'interconnessione globale delle sfide ambientali ed energetiche contemporanee attraverso l'integrazione della dimensione locale

Giappichelli, Torino, 2024; V. Pepe, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2008; C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, ESI, Napoli, 2020; V. Pepe, L. Colella (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Edizioni Palazzo Vargas, Vatolla, 2019.

³ Cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, 122 ss.

con quella planetaria⁴. Al contempo, anche l'evoluzione giuridica travalica la logica contingente, promuovendo una visione capace di contemperare simultaneamente istanze attuali e prospettive future.

Ciò detto, tale evoluzione metodologica risponde all'esigenza, sempre più avvertita nei consessi istituzionali, di orientare le decisioni pubbliche verso una prospettiva di lungo periodo, superando quella "furia del presente" che ha tradizionalmente caratterizzato le scelte della politica, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo la valutazione prospettica delle decisioni odierne nel tempo⁵. Come efficacemente osservato, "*il tempo in cui viviamo è segnato da cambiamenti profondi che sfidano la capacità di adattamento della società. Per tale ragione, appare pericoloso [...] prendere decisioni con uno sguardo orientato soltanto al breve termine. Eppure, la sottomissione a un eterno presente è una delle maggiori criticità delle società moderne*"⁶.

Nell'articolazione teoretica così delineata, l'approccio metodologico alla valutazione di impatto generazionale si struttura secondo una prospettiva multidimensionale di indagine. Da un lato, esso richiede l'adozione di una visione sistemica che contempra gli effetti diretti e indiretti delle politiche pubbliche sulle giovani generazioni, mediante l'impiego di indicatori compositi e metriche di valutazione multidimensionali; dall'altro, implica una metodologia analitica prospettica che, superando la tradizionale logica *ex post*, miri a prefigurare preventivamente le ricadute intergenerazionali delle scelte pubbliche, in una prospettiva di sostenibilità strutturale e di lungo periodo⁷.

⁴ Per un inquadramento epistemologico dell'interconnessione globale delle problematiche ambientali ed energetiche contemporanee, si consulti V. Pepe, *Pensare il futuro. Dare vita a un nuovo modello di ambientalismo*, Cairo, Milano, 2018, 63 ss.

⁵ Cfr. U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2014, 177ss.; G. De Rita, A. Galdo, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Einaudi, Torino, 2018, 9 ss.

⁶ L. Bartolucci, *Istituzioni per il futuro e foresight tra parlamento e governo*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2023.

⁷ Cfr. T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1, 2016, 51 ss.

Lo strumento in questione si dispiega, nella sua essenza concettuale, attorno a due approcci metodologici complementari e inscindibili: quello qualitativo e quello quantitativo⁸. Entrando nel merito, l'analisi di tipo qualitativo si propone di vagliare le conseguenze – tanto immediate quanto differite nel tempo – delle politiche governative sulla popolazione giovanile, abbracciando ambiti eterogenei quali istruzione, mercato del lavoro, questioni ambientali, coesione sociale e condizioni di benessere complessivo⁹. Il profilo quantitativo, d'altro canto, trova la sua concretizzazione nell'impiego di indicatori statistici che godono di riconoscimento sia nella dimensione nazionale (si pensi al BES) che sovranazionale, permettendo così di quantificare con sufficiente obiettività le ripercussioni intergenerazionali¹⁰. Conseguentemente, la medesima si configura come uno strumento essenziale per adattare i risultati delle politiche alle preoccupazioni dei giovani, anticipare possibili implicazioni negative e, in ultima analisi, promuovere società ed economie più favorevoli alle nuove generazioni¹¹.

Sul piano operativo, la VIG si articola attraverso una serie di fasi sequenziali che comprendono: l'identificazione delle politiche con impatti generazionali diretti oppure potenziali, la definizione degli indicatori di impatto, la valutazione *ex ante* degli effetti attesi, il monitoraggio *in itinere* e la valutazione *ex post* dei risultati¹². Peculiare attenzione viene dedicata alla distinzione tra misure “generazionali” – ovverosia quelle direttamente ed esclusivamente rivolte ai giovani – e misure “potenzialmente generazionali” che, pur non essendo specificamente destinate alle

⁸ Cfr. A. Martini, U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Padova, 2011, 29 ss.

⁹ *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, OCSE, Parigi, 2020.

¹⁰ *Better Regulation Guidelines*, European Commission, Bruxelles, 2021.

¹¹ *Youth Policy Toolkit: Assessing the Regulatory Impact on Young People - Austria, Belgium (Flanders), France and Germany*, OCSE, Parigi, 2024.

¹² L. Monti, *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?*, LUISS - Institute for European Analysis and Policy, Roma, 2024.

nuove generazioni, possono avere significativi impatti su di esse¹³.

Sulla scorta di tali premesse, l'integrazione della valutazione di impatto generazionale all'interno del più ampio sistema di *regulatory impact assessment*, secondo un approccio che mira a garantire la coerenza e l'efficacia complessiva del sistema di valutazione delle politiche pubbliche, richiede un'attenta considerazione delle specificità della dimensione generazionale, che si caratterizza per la sua natura trasversale e per la necessità di adottare una prospettiva di lungo periodo nella valutazione degli impatti¹⁴. Tutto ciò considerato, occorre precisare che, trattandosi di un istituto ancora in fase di evoluzione e di attuazione nonché di natura programmatica, scopo di questa riflessione, anche in ottica comparata, non è quello di esaurire i fondamenti teorici e applicativi dell'istituto bensì semplicemente di osservarne i tratti e le prime implementazioni nell'ordinamento italiano, volgendo lo sguardo anche alle altre esperienze europee al fine di tratteggiare convergenze e divergenze. L'obiettivo del comparatista rimane quello di studiare e analizzare gli istituti nella realtà giuridica in cui maturano per poi raffrontarli con esperienze simili o distinte con l'obiettivo ultimo di concepire nuove tecniche oppure modalità di implementazione o modifica dell'istituto.

1.2. *La valutazione di impatto generazionale nel diritto pubblico italiano*

L'inquadramento costituzionale della valutazione di impatto generazionale si inserisce nel più ampio dibattito sulla tutela delle generazioni future nell'ordinamento giuridico contemporaneo¹⁵, assumendo peculiare rilievo alla luce delle recenti modifi-

¹³ L. Monti, *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani*, op. cit., 91 ss.

¹⁴ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, op. cit.

¹⁵ Cfr. V. Pepe, *Le "nuove frontiere" del costituzionalismo ambientale: prospettive emergenti nel diritto comparato*, in *DPCE*, 2, 2023.

che dell'articolo 9 della Costituzione italiana¹⁶. A tal proposito, la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha introdotto un esplicito riferimento alle future generazioni nell'articolo 9 Cost.¹⁷, in un contesto di rinnovata attenzione altresì ai principi di buona amministrazione e di efficienza dell'amministrazione pubblica sanciti dall'articolo 97 Cost.

Le anzidette modificazioni delineano un innovativo quadro costituzionale che impone una considerazione strutturale della dimensione intergenerazionale nell'elaborazione delle politiche pubbliche¹⁸. Nel summenzionato contesto normativo, l'introduzione della valutazione di impatto generazionale nell'ordinamento italiano completa questo percorso, configurandosi quale innovazione di significativa portata sistemica nel novero degli strumenti di analisi *ex ante* della produzione normativa in quanto diretta estrinsecazione del dettato costituzionale di cui agli articoli 9 e 97 della Carta fondamentale¹⁹.

Del resto, la dimensione costituzionale della VIG trova un chiaro riscontro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha progressivamente elaborato una nozione di equità intergenerazionale come parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle scelte legislative²⁰. Il predetto orientamento si è manifestato con particolare evidenza nelle pronunce in materia di finanza pubblica e tutela ambientale, dove la Consulta ha esplicitamente riconosciuto la necessità di considerare gli interessi delle generazioni future nella valutazione della ragionevolezza delle scelte legislative²¹.

¹⁶ R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, 2022.

¹⁷ In merito alle implicazioni della riforma costituzionale, si veda T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 16, 2021.

¹⁸ Cfr. L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, 122 ss.

¹⁹ L. Bartolucci, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *Federalismi*, 4, 2024.

²⁰ Cfr. M. Carducci, *Libertà climaticamente condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *La Costituzione*, 2021.

²¹ Cfr. C. Bergonzini, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le*

Un primo tentativo di introduzione di una forma strutturata di *youth check* nell'ordinamento in esame è ascrivibile all'istituzione del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, intervenuta nel luglio 2021²². Il prefato organismo, precipuamente deputato all'analisi e alla verifica sistematica dell'impatto delle politiche sui giovani, ha provveduto all'elaborazione, nel giugno 2022, di specifiche Linee guida che costituiscono il primo tentativo organico di definizione di una metodologia valutativa dell'impatto generazionale²³, contribuendo così a porre le fondamenta per un più ampio e sistematico ricorso alla VIG nel processo di formazione delle politiche pubbliche.

Viepiù, la dimensione costituzionale della valutazione dell'impatto generazionale si estrinseca nel suo rapporto con i principi cardine dell'ordinamento, segnatamente con il principio solidaristico e con il principio di eguaglianza sostanziale²⁴. In questa prospettiva, la VIG può essere annoverata alla stregua di uno strumento operativo volto a dare concreta attuazione al principio di responsabilità intergenerazionale, garantendo che le determinazioni dei pubblici poteri siano orientate alla salvaguardia degli interessi delle generazioni venturose²⁵.

Un ulteriore e decisivo avanzamento nella medesima direttrice normativa è stato realizzato mediante il disegno di legge recante "Misure per la semplificazione normativa e il migliora-

ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2022, 64 ss.

²² Cfr. L. Monti, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, in *Amministrazione in cammino*, 2022.

²³ L. Monti, *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?*, op. cit.

²⁴ Cfr. G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

²⁵ D. Porena, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2022, 121 ss.

mento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie” (A.S. n. 1192), approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 dicembre 2023, che introduce formalmente l’istituto della Valutazione di impatto generazionale (VIG) nell’ordinamento italiano²⁶. La novella legislativa prevede, all’articolo 4, che la valutazione dell’impatto generazionale si sostanzia nell’analisi preventiva dei disegni di legge di iniziativa governativa in relazione agli effetti ambientali oppure sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, da espletarsi nell’alveo dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) di cui all’articolo 14 della legge n. 246/2005²⁷, secondo criteri e modalità da individuarsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Tale impostazione concorre all’integrazione organica della VIG nel panorama degli strumenti di *better regulation* dell’ordinamento giuridico italiano, secondo una prospettiva teleologicamente orientata all’implementazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 9 e 97 della Carta fondamentale, con particolare riferimento alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi “anche nell’interesse delle future generazioni”, come espressamente sancito dalla legge costituzionale n. 1 del 2022.

Ad abundantiam, non può essere sottaciuta la stretta correlazione intercorrente tra la valutazione dell’impatto generazionale e il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall’art. 97 Cost.²⁸. Invero, l’introduzione di strumenti volti a una valutazione *ex ante* dell’impatto generazionale si configura alla stregua di una concreta attuazione del principio di buona amministrazione, contribuendo a orientare l’agere amministrativo verso una più ponderata e lungimirante conside-

²⁶ M. Ferrara, *La forma dell’ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 866 ss.

²⁷ R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, op. cit.

²⁸ Cfr. I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2021, 51 ss.

razione degli effetti di lungo periodo ascrivibili alle determinazioni dei pubblici poteri.

Per di più, il modello italiano di VIG si contraddistingue per un approccio metodologico peculiarmente innovativo, che trascende la mera valutazione degli effetti sulle giovani generazioni per abbracciare una prospettiva ermeneutica più ampia di sostenibilità intergenerazionale²⁹. In specie, la medesima si caratterizza per l'estensione significativa della fascia anagrafica considerata (quattordici-trentacinque anni) e per l'articolata ripartizione nelle aree di impatto fondamentali precedentemente menzionate³⁰. A corredo dell'impianto argomentativo si collocano le sperimentazioni pionieristiche a livello di enti locali, con precipuo riferimento alle iniziative intraprese dai Comuni di Parma e Bologna, i quali hanno provveduto all'inserimento di forme valutative dell'impatto generazionale nei rispettivi Documenti Unici di Programmazione. Siffatte esperienze pilota, pur nella loro intrinseca specificità, forniscono rilevanti spunti ermeneutici per l'elaborazione di un paradigma nazionale di VIG idoneo a coniugare il necessario rigore metodologico con l'opportuna flessibilità applicativa³¹, concorrendo alla definizione di prassi virtuose e *standard* valutativi condivisi, nell'ottica di una progressiva implementazione dell'istituto a tutti i livelli dell'architettura istituzionale.

Nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo strumento in parola assume una valenza atta a garantire l'effettiva attuazione della priorità trasversale "giovani"³². A tal proposito, l'incorporazione della valutazione dell'impatto generazionale nel sistema di monitoraggio e valutazione del PNRR rappresenta un cruciale banco di prova per verificare l'efficacia

²⁹ G. Sobrino, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 139 ss.

³⁰ Sul punto, si v. L. Monti, V. Martinelli, *Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, in *Amministrazione in cammino*, 2021.

³¹ V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, 1, 2023.

³² C. Bergonzini, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile*, op. cit.

dello stesso innovativo strumento di analisi *ex ante*, con particolare riguardo alla sua idoneità a orientare le politiche pubbliche verso una più accentuata considerazione delle esigenze delle giovani generazioni³³, favorendo la definizione di un *framework* valutativo in grado di cogliere le molteplici dimensioni della sostenibilità intergenerazionale nel processo di implementazione delle riforme e degli investimenti contemplati dal Piano medesimo.

1.3. *Lineamenti procedurali e strumenti applicativi per la tutela intergenerazionale*

L'analisi degli strumenti operativi della valutazione di impatto generazionale necessita di un'approfondita disamina delle metodologie e delle prassi applicative elaborate nei diversi ordinamenti giuridici, con precipuo riferimento agli aspetti tecnico-procedurali e agli indicatori di misurazione adottati³⁴. La dimensione operativa della valutazione si articola mediante un complesso sistema di strumenti che, in una logica di reciproca integrazione funzionale, tendono a garantire un'analisi preventiva caratterizzata da rigore metodologico e fondamento scientifico degli effetti delle politiche pubbliche sulle giovani generazioni, secondo un paradigma valutativo orientato alla tutela degli interessi generazionali costituzionalmente rilevanti³⁵.

Un primo fondamentale strumento operativo nell'ambito della VIG è costituito dalla classificazione sistematica delle politiche pubbliche in funzione della loro incidenza generazionale. Seguendo l'impostazione metodologico-classificatoria elaborata dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE), risulta possibile operare una ripartizione tassonomica tra: politiche caratterizzate da impatti generazionali diretti, precipuamente ed esclusivamente indirizzate

³³ Cfr. L. Monti, *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani*, in *Politiche Sociali*, 1, 2022, 90 ss.

³⁴ Cfr. A. Martini, U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, op. cit., 29 ss.

³⁵ Cfr. L. Monti, *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani*, op. cit.

alla popolazione giovanile ricompresa nella fascia anagrafica quattordici-trentacinque anni; politiche connotate da impatti potenzialmente generazionali, le quali, pur non essendo specificamente destinate in via esclusiva alle nuove generazioni, risultano suscettibili di produrre significativi effetti su di esse, in una prospettiva di analisi degli impatti indiretti; politiche prive di specifici *target* soggettivi di destinatari, afferenti a servizi di natura universalistica e beni comuni, la cui incidenza generazionale si manifesta in termini di sostenibilità di lungo periodo³⁶.

Sul piano degli indicatori di misurazione, particolare rilevanza rivestono le aree di impatto fondamentali identificate e cristallizzate nelle Linee Guida elaborate dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE): educazione, lavoro, inclusione sociale e benessere. Per ciascuna delle prefate aree tematiche sono stati elaborati specifici indicatori statistico-valutativi, derivati da fonti statistiche consolidate e riconosciute tanto a livello nazionale (Benessere equo e sostenibile) quanto a livello sovranazionale, che consentono un'analisi valutativa caratterizzata da oggettività metodologica e misurabilità quantitativa degli effetti prodotti dalle politiche pubbliche sulle giovani generazioni, secondo un paradigma di *evidence-based policy making* orientato all'implementazione del principio costituzionale di equità intergenerazionale³⁷.

La prassi applicativa in materia evidenzia la cruciale rilevanza dell'integrazione sinergica di approcci valutativi di natura sia qualitativa sia quantitativa, secondo un paradigma metodologico di complementarità analitica. L'analisi qualitativa, oggetto di sperimentazione esemplificativa nell'esperienza del Comune di Latina, si fonda sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche mediante l'implementazione di *focus group* e laboratori partecipativi che coinvolgono in via diretta i giovani destinatari degli interventi, in ossequio ai principi di democrazia partecipa-

³⁶ L. Monti, V. Martinelli, *Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, op. cit.

³⁷ Cfr. L. Monti, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, op. cit.

tiva e di co-progettazione delle politiche pubbliche. L'analisi quantitativa, per converso, si impernia sull'elaborazione sistematica di dati statistici e sulla costruzione di modelli previsionali di natura econometrica, come ampiamente testimoniato nell'esperienza del monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con particolare riferimento alla misurazione degli impatti generazionali degli investimenti e delle riforme ivi contemplati.

L'elemento di peculiare innovatività nell'ambito degli strumenti operativi dell'istituto in parola è rappresentato dall'incorporazione sistematica di tale valutazione nei documenti di programmazione degli enti locali, come empiricamente sperimentato nelle esperienze amministrative dei Comuni di Parma e Bologna. L'anzidetta prassi applicativa ha consentito l'elaborazione di metodologie operative specificamente calibrate sulle peculiari esigenze della programmazione locale, con particolare attenzione alla definizione di indicatori di risultato dotati di elevata granularità e alla misurazione degli impatti sul territorio, secondo un approccio valutativo imperniato sul principio di prossimità amministrativa.

Sul piano procedimentale, l'architettura degli strumenti operativi della valutazione si articola in una tripartizione sequenziale di fasi fondamentali: la valutazione *ex ante*, teleologicamente orientata all'analisi preventiva degli effetti potenziali delle politiche pubbliche sulla popolazione giovanile; il monitoraggio *in itinere*, funzionalmente preordinato alla verifica dell'effettiva implementazione delle misure e alla rilevazione dei loro impatti immediati, in una prospettiva di correzione incrementale; la valutazione *ex post*, finalizzata alla misurazione degli effetti di lungo periodo e all'acquisizione di elementi conoscitivi per il perfezionamento delle politiche future, secondo un paradigma di apprendimento istituzionale³⁸.

Nondimeno, in ultimo, si riscontra che il sistema di *governance* della valutazione postula un'articolata definizione dei ruoli

³⁸ Kom JC, *Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany*, op. cit.

e delle responsabilità dei diversi attori istituzionali coinvolti nel processo valutativo. L'analisi comparata evidenzia molteplici soluzioni organizzative: dall'attribuzione della funzione valutativa ad organismi caratterizzati da indipendenza funzionale (come nell'esperienza tedesca) all'integrazione nei processi di *regulatory impact assessment* (come nel paradigma austriaco), sino alla costituzione di specifici comitati di valutazione dotati di competenze specialistiche (come nell'esperienza italiana del COVIGE), secondo un modello di distribuzione delle competenze valutative orientato al principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni tecnico-amministrative³⁹.

2. *La valutazione di impatto generazionale nell'ordinamento europeo: profili di comparazione*

Anche volgendo lo sguardo verso altri ordinamenti, è possibile segnalare la diffusione di questa tendenza crescente all'incorporazione di clausole di tutela intergenerazionale nelle carte costituzionali⁴⁰. Difatti, all'indomani della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021⁴¹ e del contestuale riconoscimento della necessità di una valutazione preventiva degli effetti intergenerazionali delle politiche pubbliche, vari ordinamenti europei hanno intrapreso azioni volte a conformarsi a tale principio nonché ad allinearsi all'obbligo costituzionale di considerazione degli interessi delle generazioni future nelle scelte legislative⁴².

Come già anticipato, questa riflessione preliminare mira a tratteggiare come l'istituto della VIG sia stato concepito in altri ordinamenti giuridici europei cui l'Italia potrebbe ispirarsi o

³⁹ OECD, *Youth Policy Toolkit: Assessing the regulatory impact on young people - Austria, Belgium (Flanders)*, op. cit.

⁴⁰ Cfr. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁴¹ R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritti Comparati*, 2021.

⁴² Cfr. R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *La Costituzione*, 2021.

meno. In quest'ottica comparativa, la disamina dei modelli europei di *youth check* rivela l'emersione di un articolato sistema di valutazione preventiva dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, caratterizzato da significative differenziazioni sul piano del fondamento normativo, della metodologia applicativa e dell'allocazione delle competenze istituzionali. In specie, l'esperienza europea pone in luce quattro modelli di riferimento – austriaco, tedesco, francese e belga (Fiandre) – che costituiscono altrettante declinazioni ordinamentali dell'esigenza di integrare la dimensione generazionale nei processi di *regulatory impact assessment*⁴³.

Il modello austriaco, introdotto nell'ordinamento giuridico nel 2013 mediante una novella organica alla legge finanziaria federale, si contraddistingue per l'incorporazione della valutazione di impatto generazionale nel più ampio sistema di *regulatory impact assessment*, con precipua attenzione agli effetti prodotti dalle politiche pubbliche sulla popolazione di età compresa nell'intervallo anagrafico tra zero e trent'anni⁴⁴. L'elemento di peculiare distintività del paradigma austriaco risiede nella previsione normativa di una valutazione *ex post* di natura sistematica, da espletarsi entro un quinquennio dall'entrata in vigore della disciplina normativa, al fine di verificarne gli effettivi impatti sulle giovani generazioni, secondo un approccio metodologico orientato alla misurazione tanto degli effetti diretti quanto di quelli indiretti⁴⁵.

Il sistema tedesco, operativo dal 2017, presenta invece elementi connotativi di più marcata autonomia istituzionale, risultando la valutazione demandata al *Competence Centre Youth-Check* (ComYC), organismo esterno all'apparato amministrativo pubblico, sovvenzionato dal Ministero federale per la famiglia,

⁴³ OECD, *Youth Stocktaking Report. Engaging and empowering youth in OECD countries - How to bridge the governance gap*, 2018, 8 ss.

⁴⁴ European Commission, *Young people's participation in policy making - Austria*, 2023.

⁴⁵ L. Monti, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, op. cit.

gli anziani, le donne e i giovani⁴⁶. La metodologia adottata nell'ordinamento in esame si contraddistingue per un approccio particolarmente strutturato sul piano analitico-valutativo, fondato su una tassonomia articolata in sei domini e undici dimensioni di impatto, nonché per la specifica attenzione dedicata all'inclusione della componente giovanile mediante specifici eventi di natura partecipativa, implementati secondo un paradigma di governance collaborativa⁴⁷.

L'esperienza francese, avviata nel 2016 nell'ambito del piano nazionale per la gioventù 2012-2017, si configura per converso come un sistema caratterizzato dall'introduzione di una "clausola di impatto giovani" quale componente integrante e costitutiva della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR), sotto l'egida istituzionale del Segretariato Generale del Governo⁴⁸. Si osserva, nell'ordinamento giuridico in parola, l'attenzione riservata all'equità intergenerazionale e al principio di non discriminazione nell'accesso ai servizi pubblici e nell'esercizio dei diritti fondamentali in una prospettiva teleologicamente orientata alla promozione di una solidarietà di lungo periodo tra le generazioni.

Il sistema delle Fiandre (Belgio), entità pionieristica nel contesto europeo con l'introduzione del Child and Youth Impact Report (JoKER) nel 2008, offre un paradigma di integrazione della valutazione di impatto generazionale nel processo di *regulatory impact analysis*, con precipua attenzione agli effetti delle nuove regolamentazioni sulla popolazione ricompresa nella fascia anagrafica tra zero e venticinque anni⁴⁹. Ivi si rimarca la sua organica incorporazione nel procedimento legislativo e nella previsione di articolati meccanismi di controllo e verifica ad opera del Dipartimento cultura, gioventù e media, secondo una logica

⁴⁶ Kom JC, *Documentation of the International Conference on Regulatory Impact Assessment for the Young Generation*, 2022, 8 ss.

⁴⁷ Kom JC, *Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany*, op. cit.

⁴⁸ Cfr. L. Monti, V. Martinelli, *Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, op. cit.

⁴⁹ *The EU Youth Test*, European Union, Bruxelles, 2022.

di *governance* multilivello orientata alla tutela degli interessi delle generazioni future⁵⁰.

Dall'analisi dei modelli sopra citati, emerge con palmare evidenza da un lato un'eterogeneità dei sistemi implementati nei diversi ordinamenti, dall'altro elementi di convergenza che caratterizzano l'evoluzione di questi strumenti valutativi⁵¹. In particolare, l'indagine comparatistica evidenzia una tendenza evolutiva orientata verso: l'istituzionalizzazione di procedure strutturate di valutazione *ex ante*, incorporate nell'architettura istituzionale attraverso specifici presidi normativi; l'integrazione organica della dimensione generazionale nei processi di *regulatory impact assessment*, secondo una logica di *mainstreaming*; la valorizzazione della partecipazione della componente giovanile nei processi valutativi, in ossequio al principio di democrazia partecipativa; la previsione di articolati meccanismi di monitoraggio e valutazione *ex post*, funzionali alla verifica dell'efficacia delle politiche pubbliche sotto il profilo intergenerazionale⁵².

Siffatta convergenza trova ulteriore conferma ed espressione nella recente iniziativa della Commissione europea di introdurre uno *youth check* a livello dell'UE, formalmente annunciata nella comunicazione afferente all'Anno europeo dei giovani 2022. La proposta *de qua* contempla l'integrazione della valutazione di impatto generazionale nel *framework* degli strumenti di *better regulation* dell'Unione, mediante un processo articolato in quattro fasi sequenziali: valutazione della pertinenza per i giovani, implementazione di consultazioni tematicamente dedicate, espletamento della valutazione d'impatto ed esercizio delle funzioni di controllo da parte del Regulatory Scrutiny Board, quale presidio di garanzia dell'effettività del processo valutativo⁵³.

⁵⁰ C. Cioffi, S. Pierattini, *Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani*, in *Amministrazione in cammino*, 2023.

⁵¹ European Commission, *Better Regulation Guidelines*, Bruxelles, 2021.

⁵² Cfr. O.L. Mathis, M. Rose, J. Newig, S. Bauer, *Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making*, in *Environmental Policy and Governance*, 2022, 3 ss.

⁵³ *Better regulation toolbox*, European Commission, Bruxelles, 2023, 45 ss.

3. *Considerazioni conclusive e prospettive di evoluzione*

L'analisi sin qui sviluppata in ordine alla valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche consente l'elaborazione di talune riflessioni di carattere sistematico-ordinamentale, evidenziando contestualmente le prospettive evolutive di questo innovativo strumento di regulatory impact assessment nell'alveo dell'ordinamento giuridico italiano ed europeo⁵⁴.

In primis, emerge con manifesta evidenza come l'istituto della VIG si configuri quale strumento di preminente rilevanza per l'orientamento delle determinazioni pubblicistiche verso una prospettiva temporale di lungo periodo, trascendendo quella tendenza al "presentismo" che affligge endemicamente i processi decisionali democratici, in base a una logica di preferenza temporale sistematicamente orientata alla soddisfazione di interessi immediati a detrimento delle generazioni future⁵⁵.

Sotto il profilo metodologico, lo studio comparatistico evidenzia una progressiva convergenza verso paradigmi valutativi caratterizzati da un elevato grado di strutturazione e standardizzazione procedurale, pur nella persistente eterogeneità delle soluzioni organizzative e procedurali adottate nei diversi ordinamenti giuridici⁵⁶. La predetta tendenza convergente si manifesta, in particolare, nell'orientamento a incorporare organicamente la valutazione di impatto generazionale nei sistemi di regulatory impact assessment, secondo un approccio metodologico teleologicamente orientato a garantire la coerenza sistematica e l'efficacia complessiva dell'apparato valutativo delle politiche pubbliche, in una prospettiva di razionalizzazione degli strumenti di better regulation⁵⁷.

⁵⁴ A. John Sinclair, M. Doelle, R.B. Gibson, *Next generation impact assessment: Exploring the key components*, op. cit.

⁵⁵ Cfr. D.F. Thompson, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 1, 2010, 17 ss.

⁵⁶ L. Kinski, K. Whiteside, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, in *Environmental Politics*, 2022, 2 ss.

⁵⁷ V. Koskimaa, T. Raunio, *Political Institutions and Long-Term Policymaking*:

Un elemento di peculiare interesse nell'analisi dell'istituto in parola è rappresentato dall'emersione di una dimensione propriamente "costituzionale" della VIG, che si configura quale strumento di attuazione di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, come la tutela delle generazioni future e la sostenibilità intergenerazionale, secondo una prospettiva ermeneutica orientata all'implementazione dei valori costituzionali⁵⁸. La suddetta dimensione trova significativa conferma nella recente evoluzione giurisprudenziale delle Corti costituzionali, che hanno progressivamente riconosciuto e valorizzato la rilevanza del principio di equità intergenerazionale quale parametro fondamentale di valutazione della legittimità costituzionale delle opzioni legislative, in una prospettiva di giustiziabilità degli interessi delle generazioni future⁵⁹.

Sul piano operativo, l'osservazione delle prime esperienze applicative in materia di valutazione dell'impatto generazionale mostra la preminente rilevanza dello sviluppo di metodologie valutative idonee a coniugare il necessario rigore scientifico con un'adeguata flessibilità applicativa, in funzione dell'adattabilità dello strumento valutativo alle diverse tipologie di interventi pubblici e alla varietà dei contesti istituzionali. In siffatta prospettiva, acquisisce specifica centralità l'integrazione sinergica tra approcci valutativi di natura qualitativa e quantitativa, nonché l'elaborazione di indicatori di impatto caratterizzati da adeguata granularità e capacità esplicativa, tali da consentire una rilevazione articolata della complessità multidimensionale degli effetti prodotti dalle politiche pubbliche sulle giovani generazioni, superando l'approccio monodimensionale – tradizionalmente adottato nell'analisi delle politiche pubbliche – in favore di un paradigma valutativo olistico e sistemico⁶⁰.

How Parliamentary Future Committees Can Make a Difference, in *European Journal of Risk Regulation*, 4, 2023, 686 ss.

⁵⁸R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, op. cit.

⁵⁹Cfr. M. Carducci, *Libertà climaticamente condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, op. cit.

⁶⁰L. Monti, V. Martinelli, *Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, op. cit.

Va altresì considerato che la dimensione territoriale della valutazione dell'impatto generazionale, come testimoniato dalle prime esperienze applicative di implementazione della VIG nei documenti di programmazione degli enti locali secondo un paradigma di governance multilivello⁶¹, denota l'imprescindibile necessità di elaborare metodologie valutative calibrate sulle esigenze della programmazione locale; le medesime necessitano di essere strutturate in modo da cogliere le specificità territoriali e garantire un'effettiva partecipazione delle giovani generazioni ai processi decisionali pubblici, in ossequio ai principi di sussidiarietà verticale e di democrazia partecipativa, quali fondamenti costitutivi dell'architettura istituzionale repubblicana nell'attuale contesto di progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali⁶².

Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'istituto in esame assume una valenza di carattere strategico quale strumento funzionalmente preordinato a garantire l'effettiva attuazione della priorità trasversale "giovani" ed a orientare le politiche pubbliche verso una più accentuata considerazione delle esigenze delle nuove generazioni, in una prospettiva di equità intergenerazionale costituzionalmente rilevante⁶³. Del resto, l'incorporazione della VIG nel sistema di monitoraggio e valutazione del PNRR costituisce un banco di prova per verificare l'efficacia dell'innovativo strumento di analisi ex ante, con particolare riferimento alla sua idoneità ad orientare le determinazioni pubblicistiche verso obiettivi di sostenibilità intergenerazionale, secondo un paradigma di responsabilità verso le generazioni future che trova fondamento nei principi costituzionali di cui agli articoli 9 e 97 della Carta fondamentale⁶⁴.

⁶¹ Cfr. N.M. Tritto, *I limiti all'iniziativa economica privata e la salvaguardia delle future generazioni alla luce delle recenti modifiche alla Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1, 2022, 64 ss.

⁶² Sul punto, cfr. M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022.

⁶³ Cfr. F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, 15-30.

⁶⁴ G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 460 ss.

Appare, pertanto, di preminente interesse sistematico prospettare l'integrazione organica della valutazione di impatto generazionale nell'ambito di quei procedimenti, specie autorizzativi e ambientali, previsti dall'ordinamento italiano, con un potenziale impatto intergenerazionale. Tale potenziale positivizzazione si inserirebbe coerentemente nel quadro evolutivo del diritto dell'ambiente⁶⁵, che si caratterizza per la progressiva incorporazione della dimensione temporale e intergenerazionale nei suoi paradigmi fondativi, con significative ripercussioni sul piano ermeneutico e applicativo dell'intero *corpus* normativo di settore.

Una prima applicazione della VIG potrebbe essere, innanzitutto, la sua incorporazione all'interno di quei procedimenti ambientali, di natura preventiva, dediti all'analisi di interferenze e impatti sull'ambiente di taluni opere o iniziative economiche⁶⁶. Il riferimento è senza dubbio alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Sul punto, la VIA potrebbe ammettere la VIG al suo interno mediante l'inclusione di specifici indicatori generazionali nel novero dei contenuti obbligatori dello studio di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 152/2006, con particolare riferimento alla valutazione degli impatti intergenerazionali declinati in senso ambientale, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna. D'altronde la VIA, configurandosi come un giudizio sintetico-globale che confronta il sacrificio ambientale imposto da un'opera con la sua utilità socio-economica, si presta particolarmente all'integrazione con metodologie valutative specificamente orientate alla misurazione degli impatti di lungo periodo, secondo un paradigma di *extended time horizon assessment* che superi i limiti temporali tradizionalmente adottati nelle valutazioni di impatto.

Parimenti rilevante risulterebbe l'integrazione della VIG nella valutazione ambientale strategica (VAS), procedimento valutativo che, applicandosi a piani e programmi, consente di anticipare la considerazione degli interessi delle generazioni future

⁶⁵ G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, op. cit.

⁶⁶ Consiglio di Stato, sez. II, n. 5379 del 2020.

ad uno stadio ancora più preliminare del processo decisionale. La VAS, difatti, analizzando le possibili interrelazioni che le decisioni pianificatorie possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente e all'economia di tutto il territorio coinvolto, rappresenta la sede elettiva per una valutazione sistematica degli effetti "sistemici" provocati dall'interazione dell'opera con il complesso degli interventi contemplati dal piano o programma⁶⁷. L'inclusione di una specifica sezione dedicata alla valutazione dell'impatto generazionale nel Rapporto Ambientale di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 152/2006 consentirebbe di valorizzare adeguatamente la dimensione intergenerazionale nella pianificazione territoriale e settoriale⁶⁸.

Non meno significativa appare la possibile integrazione della VIG nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) che, analizzando l'impatto complessivo delle installazioni industriali e valutando le migliori tecniche disponibili (BAT), si configurerebbe come procedimento privilegiato per l'esame degli effetti di lungo periodo delle tecnologie impiegate sui sistemi ambientali e sulle generazioni future. In questa prospettiva, annoverare i criteri di valutazione generazionale nelle procedure di rilascio e riesame dell'AIA potrebbe contribuire all'evoluzione delle BAT in una direzione maggiormente orientata alla sostenibilità intergenerazionale, secondo un paradigma di *long-term technological assessment*⁶⁹. Analogamente, la valutazione di incidenza (VIncA), procedura specifica finalizzata all'esame degli impatti di piani e progetti sui siti Natura 2000, potrebbe beneficiare dell'integrazione con la VIG, considerando che la preservazione della biodiversità rappresenta un interesse preminente per le generazioni future e potenzierebbe ulteriormente la tutela delle aree protette, valorizzando la dimensione temporale della conservazione degli *habitat* e delle specie.

⁶⁷ G. Delle Cave, *La valutazione ambientale strategica: tra (nuove?) indicazioni pretorie e (vecchie?) questioni procedurali e sostanziali*, in *AmbienteDiritto*, 1, 2022.

⁶⁸ Cfr. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2022, 15 ss.

⁶⁹ M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2022, 350 ss.

Sul piano epistemologico, cotale evoluzione risulterebbe pienamente congruente con i principi fondamentali del diritto dell'ambiente e dell'energia, e segnatamente con quello di giustizia ambientale ed energetica, che postulano una considerazione sistematica dell'equità distributiva e intergenerazionale nell'allocazione delle risorse⁷⁰. L'incorporazione della VIG nei procedimenti valutativi ambientali consentirebbe, peraltro, di superare l'approccio settoriale e compartimentalizzato che tradizionalmente caratterizza tali valutazioni, in favore di un paradigma valutativo olistico e integrato, maggiormente rispondente alla complessità multidimensionale delle sfide ambientali contemporanee e alla loro intrinseca proiezione diacronica nell'orizzonte intergenerazionale⁷¹.

Nella cornice evolutiva così delineata, lo sviluppo dell'istituto in esame risulta intrinsecamente correlato alla sua capacità di adattamento alle sfide emergenti dalla complessità dei processi deliberativi pubblici e dalle crescenti istanze di tutela delle giovani generazioni, nel contesto delle attuali trasformazioni socio-economiche e delle pressioni ecosistemiche. Appare dunque imprescindibile l'elaborazione di metodologie valutative dotate di sofisticazione analitica, idonee a decodificare le interrelazioni sistemiche tra le molteplici dimensioni di impatto e a formulare soluzioni operative per l'ottimizzazione delle politiche pubbliche, secondo un paradigma di *policy learning* funzionale all'implementazione del principio costituzionale di equità intergenerazionale, ormai elevato a canone ermeneutico fondamentale dell'ordinamento giuridico contemporaneo⁷².

La dimensione europea della valutazione dell'impatto generazionale si profila ormai come elemento cruciale nell'evoluzione

⁷⁰ Per un'analisi dei profili assiologici sottesi alla tematica in esame, si rimanda a L.M. Pepe, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *AmbienteDiritto*, 4, 2021.

⁷¹ Cfr. V. Pepe, L. Colella (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Edizioni Palazzo Vargas, Vatolla, 2019.

⁷² Cfr. V. Pepe, *Le "nuove frontiere" del costituzionalismo ambientale: prospettive emergenti nel diritto comparato*, in *DPCE*, 2, 2023.

dell'istituto, come evidenziato dall'iniziativa della Commissione europea di introdurre uno youth check a livello dell'Unione, configurandolo quale strumento di better regulation specificamente orientato alla tutela delle generazioni future⁷³. Il predetto sviluppo sovranazionale impone una rigorosa analisi teorico-giuridica sui meccanismi di coordinamento tra i differenti livelli di governance e sulla formulazione di standard valutativi comuni, essenziali per assicurare la comparabilità e l'efficacia delle valutazioni di impatto generazionale nel contesto europeo, attraverso un approccio di multilevel governance che sappia valorizzare le specificità degli ordinamenti nazionali all'interno di un quadro valutativo armonizzato a livello sovranazionale⁷⁴.

Abstract

Il contributo esamina, in una prospettiva comparata, la valutazione di impatto generazionale, uno strumento innovativo di analisi *ex ante* delle politiche pubbliche focalizzato sulla tutela degli interessi delle generazioni future. Partendo dai fondamenti epistemologici della VIG, radicati nei principi del diritto ambientale ed energetico relativi all'equità intergenerazionale e alla giustizia cosmopolita, lo studio ne ripercorre l'evoluzione nell'ordinamento italiano, con particolare attenzione alla sua recente formalizzazione come strumento attuativo degli articoli 9 e 97 della Costituzione. Si esaminano quindi i paradigmi valutativi adottati nel panorama europeo, evidenziandone i tratti distintivi in termini di modelli strutturali, metodologie applicative e allocazione delle competenze, al fine di identificare *standard* comuni e *best practices* replicabili nel contesto domestico. Infine, vengono delineate le possibili traiettorie di sviluppo dell'istituto in epigrafe nel sistema giuridico nazionale ed europeo, auspicandone una progressiva stabilizzazione come presidio sistematico per la tutela delle generazioni future.

⁷³ Better regulation toolbox, European Commission, Bruxelles, 2023.

⁷⁴ L. Imarisio, G. Sobrino, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni*, op. cit.

Hanno collaborato a questo fascicolo

DOMENICO AMIRANTE

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

VITO CARONE

Dottorando di Ricerca in Ambiente, Diritto comparato e Transizioni presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

GIANPIERO PAOLO CIRILLO

Già Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

LUIGI COLELLA

Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

TOMMASO EDOARDO FROSINI

Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

ALESSIO MAURO

Professore Associato di Diritto dell'Economia presso l'Università degli Studi ECampus

LUIGI MARIA PEPE

Professore Associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi ECampus

VINCENZO PEPE

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

CARMINE PETTERUTI

Professore Associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

