

DIRITTO DELL'AMBIENTE E DELL'ENERGIA

LAW, ENVIRONMENT, ENERGY

2/2025

ISSN 3035-5389

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

2/2025



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, Luigi Maria Pepe, Carmine Petteruti

COMITATO SCIENTIFICO

Gaetano Armao, Carla Bassu, Paola Brambilla, Carlo Caserio, Ginevra Cerrina Feroni, Giovanni Cordini, Francesco Corvaro, Lorenzo Cuocolo, Rosario De Iulo, Francesco Della Corte, 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, Antonio Felice Uricchio, Laura Vasselli, Vincenzo Vietri

COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Phillippe Billet (Institut de droit de l'environnement de Lyon), Ernesto Bonafè (CEPMLP, University of Dundee Scotland), Sabrine 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, Salvatore Esposito, Cristina Florenzano, Tommaso Maria Maglione, Luca Mazza, Antonio Mitrotti, Emilia Morra, Vincenzo Rossi, Ilaria Scarpetta, 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 marzo 2026

Indice

2/2025

Saggi e articoli

- 5 Production of energy from renewable resources and overriding public interest
GAETANO ARMAO
- 29 Archeologia della sostenibilità: alla ricerca delle regole giuridiche per la giustiziabilità dei diritti ambientali e climatici
ANGELO BUONFRATE
- 55 Sito con personalità giuridica: soggetto di diritto amministrativo o privato?
DANIELE GRANARA
- 71 La presenza delle zone montane nelle Regioni a Statuto Speciale
ENRICA OLLA
- 85 L'ambientalismo realista e il nucleare come scelta razionale per la transizione energetica italiana
VINCENZO PEPE
- 111 Valutazione di impatto intergenerazionale e nuove prospettive per la fiscalità ambientale
ANTONIO FELICE URICCHIO
- 153 Ambiente ed energia. Dalla tradizione alla transizione
CARMINE VOLPE
- 163 *Elenco collaboratori*

ATTI DEL CONVEGNO
AMBIENTE ED ENERGIA
DALLA TRADIZIONE ALLA TRANSIZIONE

Università degli Studi eCampus
Roma, 22 gennaio 2025

PARTE II

Saggi e articoli

Production of energy from renewable sources and overriding public interest

Gaetano Armao

SUMMARY: 1. Overview of the European regulatory framework on renewable energy production. – 2. The transposition of EU legislation on renewable energy production into the domestic legal order. – 3. The overriding public interest in the implementation of works for the construction and operation of renewable energy production plants.

1. *Overview of the European regulatory framework on renewable energy production*

The framework of European legislation on the development of renewable energy production, within the broad regulatory context of one of the world's most prolific environmental legislators¹,

* Articolo sottoposto a referaggio, consegnato per la pubblicazione il 5 novembre 2025.

¹ See J. Ziller, *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé: Union européenne, Unité Bibliothèque de droit comparé* (EPRS), Bruxelles, 2025, and J. van Zeben, A. Rowell, *Guide to EU Environmental Law*, Berkeley, 2020 and recently J. van Zeben, *Environmental Law*, in *Oxford Public International Law*, 2022, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeul/law-oeul-e112>, that observes it regulates an incredibly complex environmental reality, spanning 27 Member States which are home to a wide variety of habitats and species. The technocratic nature of the EU legislative process is often seen as an advantage for the regulation of environmental impacts that have long time horizons, and the EU has done much to improve public participation on environmental decision making. Nonetheless, implementation gaps continue to undermine the ambition of EU environmental directives and regulations. The 2019 *Green Deal* shows a renewed ambition to successfully combine the EU's economic and environmental ambitions so as to ensure a sustainable and

should now be considered complete following the entry into force of Directive (EU) 2023/2413, known as RED (Renewable Energy Directive) III.

Unfortunately, transposition by Member States is still ongoing². Italy has recently initiated this process through Law No. 91 of 13 June 2025, Article 1, first paragraph, Annex A), No. 4³. It should be noted in this regard that, despite the significant body of delegated powers conferred in environmental matters, no specific principles and directive criteria are articulated in the law concerning the transposition of the directive. Consequently, the general principles set forth in Articles 31 and 32 of Law No. 234 of 24 December 2012 will apply⁴.

Finally, to strengthen the regulatory framework on renewable energy sources, the European Commission first issued Recommendations No. 1343 and 1344 of 13 May 2024⁵, then, with

competitive European economy and society. Towards the wider world, the EU leverages its economic position to export and impose its standards on third countries. Its emphasis on multilateralism means that the EU's internal environmental goals are similarly influenced by international negotiations and developments.

²The deadline for transposing RED III was set for July 1, 2024. On September 26, 2024, the EU Commission sent Italy, along with 26 other EU countries, a reasoned opinion as part of the infringement procedure for failure to transpose the RED III Directive, granting two months to respond and complete the transposition. Following the response provided, the Commission initiated the second phase of the infringement procedure last February, sending Italy and seven other EU countries a reasoned opinion for failure to notify the transposition measures.

³Government delegation for the transposition of European directives and the implementation of other acts of the European Union - European Delegation Law 2024. (25G00097).

⁴The draft legislative decree prepared by the Government, after obtaining the other advisory contributions required by law, is sent to Parliament for the expression of opinions by the competent committees.

⁵These are Recommendations “*on accelerating permit-granting procedures for renewable energy projects and related infrastructure projects*” and “*on the design of renewable energy auctions*”, that underline “*For the purposes of deployment of renewable energy projects outside renewable acceleration areas, Member States should establish clear and simple procedures to screen renewable energy projects in view of assessing whether they are likely to have a significant negative impacts on Natura 2000 sites on their own or in combination with other plans or projects. Whenever significant impacts cannot be excluded by the competent authorities, an appropriate assessment should be carried out under Article 6(3) of the Habitats Directive*”.

the package of 2 July 2025, adopted the Recommendation on renewable energy technologies, network and storage infrastructure, and future-proof grid charges, along with three communications⁶.

In particular, the Recommendation, which constitutes the cornerstone of this regulatory framework, is situated within the European Commission's "*Action Plan for Affordable Energy*"⁷ which aims to achieve "*the Energy Union to ensure clean, efficient and affordable energy for all Europeans*". The plan identifies three "*key actions*" to accomplish these objectives: accelerating the deployment of renewable energy⁸ and energy storage, accelerating the expansion and strengthening of electricity grids, and introducing efficient signals for optimal grid utilization and containment of grid costs, particularly through grid tariffs⁹.

⁶ *Communication on future-proof grid charges for reducing energy system costs* C (2025) 4010 final; *Communication on innovative technologies and forms of renewable energy deployment* C (2025) 4011 final; *Communication on creating areas for grid and storage infrastructure*, C (2025) 4012 final.

⁷ COM (2025) 79 final of 26 February 2025.

⁸ It is worth noting that the first directive to address this matter was Directive 2009/28/EC, within the diverse context of a package of regulatory provisions developed in anticipation of the Copenhagen Conference on Climate Change (COP15), which was expected to lead, according to the EU, to the conclusion of an international climate agreement to succeed the Kyoto Protocol. The first version of the *RED Directive* envisaged the establishment of a regulatory coordination system at the Union level to create conditions aimed at encouraging Member States to adopt domestic legislation designed to promote the production and use of energy from renewable sources. The increase in the share of energy from renewable sources would thus contribute to achieving the EU's overall objectives of reducing greenhouse gas emissions into the atmosphere as a whole, within a perspective of intergenerational and intragenerational equity. S. Kingston, V. Heyvaert, A. Cavoski, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017, 278; for Italian scholarship, R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, and F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

⁹ According to European legislation, renewable energy sources include energy produced from non-fossil renewable sources, namely wind energy, solar energy (solar thermal and photovoltaic), and geothermal energy, osmotic energy, ambient energy, tidal energy, wave energy and other forms of marine energy, hydroelectric energy, energy from biomass, landfill gas, sewage treatment process gas, and biogas.

2. *The transposition of EU legislation on renewable energy production into the domestic legal order*

As is well known, European energy regulation finds its foundation in environmental policy, whose legal basis is constituted by Article 191 TFEU¹⁰. The European Union promotes the spread of renewable energy production with the aim of drastically reducing greenhouse gas emissions, combating climate change, and consequently improving environmental quality. These measures contribute to the implementation of the Kyoto Protocol, which the EU – as is well known – signed as part of the United Nations Framework Convention of 7 December 1997. Diversification of renewable energy sources (the so-called energy mix) would ensure Member States' security of supply by reducing dependence on fossil fuels from abroad, which still constitute the majority of energy production¹¹.

Despite the context of the planetary triple crisis of climate change, pollution, and biodiversity loss that would have demanded swift and comprehensive redefinition of the legal foundations of the energy system, the regulatory framework for energy, particularly in the renewable energy sources (RES) sector, remains fragmented and in continuous, not always linear evolution¹².

¹⁰ On which, in the extensive scientific literature, in particular for the Italian legal system S. Quadri, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore delle energie rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, n. 3-4, 2011, 839; M. Marletta, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2014, 465; F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. Cortese, F. Guella, G. Postal (ed.), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Cedam, Padova, 2013, 5; L. Schiano Di Pepe, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (ed.), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 207.

¹¹ M. Cocconi, *Planning and regulating the renewable electric energy*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2013, 69.

¹² See for all P. Chirulli, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra Repower EU e Direttiva RED III*, in F. Cusano (ed.), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 311. While a ministerial commission is now close to finaliz-

This circumstance paradigmatically reconnects to what has been identified as the causes of the progressive decline in national, and more broadly European, competitiveness, appropriately stigmatized in the report on Union competitiveness presented to the EU Commission by Professor Draghi: regulatory fragmentation, over-regulation, and procedural complexity (“*red tape*”)¹³. The report “The future of European competitiveness” indeed, with regard to the renewable energy sector, identifies as a short-term priority the transposition of existing legislation on renewable energy authorizations, focusing on the digitalization of national authorization procedures in the EU and on support for the implementation of training for national renewable energy authorization authorities, extending the tacit consent principle and evaluating the introduction of integrated comprehensive procedures for entire industrial and infrastructural ecosystems.

In particular, it is worth recalling, for example, the regulatory context of administrative regimes for renewable energy production, which, after twenty years of regulatory stratification, is progressively assuming a new configuration that, it is hoped, may find completion and comprehensive reorganization with the aforementioned transposition of the RED III Directive. The current framework certainly cannot be considered adequate, being still too fragmented, and on which administrative jurisprudence has intervened with significant rulings¹⁴.

ing the draft of the new environmental code, Legislative Decree n. 153 of October 17, 2024, converted with amendments by Law No. 191 of December 13, 2024, containing “*Urgent provisions for the country’s environmental protection, the rationalization of environmental assessment and authorization procedures, the promotion of the circular economy, and the implementation of interventions regarding the remediation of contaminated sites and hydrogeological instability*”.

¹³ Report submitted to the European Commission by M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A - A competitiveness strategy for Europe*, Bruxelles, 2024, 32, <https://commission.europa.eu>.

¹⁴ TAR Lazio, Rome, III, 13 May 2025, n. 9155, which annulled Article 7, paragraphs 2 and 3, of the Ministerial Decree of 21 June 2024 with the obligation, for the resisting ministerial administrations, to re-edit the criteria for identifying areas suitable and unsuitable for the installation of renewable energy systems, as well as to implement the provisions of Article 5, paragraph 1, letter a), no. 1), of Law 22 April 2021, n. 53.

In implementation of Article 26, paragraphs 4 and 5, letters *b*) and *d*), of Law No. 118 of August 5, 2022 (Competition Law for 2021), the Government was indeed delegated to adopt one or more legislative decrees on renewable energy sources, with the specific objective of rationalizing, reorganizing, and simplifying the regulatory framework of the relevant regimes, adapting them to EU legislation. The Council of Ministers, on August 7, 2024, in implementation of the aforementioned Law No. 118 of 2022, preliminarily approved the draft legislative decree introducing the Consolidated Act on administrative regimes for renewable energy production.

In accordance with the provisions of the text, the administrative regimes for the construction and operation of RES, storage systems, connected works, and infrastructure essential for the implementation of installations are identified. The Consolidated Act, having completed the procedural process (opinion of the Unified Conference, opinion of the Council of State¹⁵, and of the competent parliamentary committees), was definitively approved by the Government and was subsequently enacted through Legislative Decree No. 190 of November 25, 2024, entering into force on December 30, 2024¹⁶.

¹⁵ The considerations expressed in the Opinion of the Council of State, Advisory Section for Regulatory Acts, September 12, 2024, n. 1216, regarding the draft decree on authorization regimes should indeed be endorsed, particularly in the section lamenting the lacuna concerning the procedure established by the enabling provision due to the absence of agreement within the Unified State-Regions Conference. In fact, according to Article 26, paragraph 7 of Law n. 118 of August 5, 2022, delegating authority to the Government for the adoption “of one or more legislative decrees on renewable energy sources,” such agreement should have been obtained prior “even to the opinion of the Council of State.” As highlighted by the supreme administrative advisory body, the absence of agreement reached within the State-Regions Conference produces repercussions on the “*constitutional framework of State and regional competences and the objective of intervening also on territorial disparities in the timeframes for obtaining the necessary permits for plant construction*”.

¹⁶ It should be noted that under the same Consolidated Act, Regions and local authorities have 6 months (180 days) to comply with the new provisions, and therefore until June 28, 2025, being able to establish particular rules for the further simplification of administrative regimes and/or for raising the prescribed power thresholds, otherwise this decree shall apply. Only some regions have thus far legislated on the

The objective is the simplification and acceleration of authorizations and the reduction of compliance costs, bureaucracy, and regulatory burdens, in line with subsequent EU regulatory interventions in the perspective of the aforementioned transposition of the third system directive: No. 2023/2413/EU (RED 3)¹⁷.

Legislative Decree No. 190 of 2024 aimed to outline a regulatory reorganization through the rationalization of administrative procedures for the construction and operation of renewable energy installations. Indeed, in order to overcome pre-existing regulatory fragmentation, the authorization framework provided for the reduction of multiple pre-existing administrative regimes to those of: *Free activity*, *Simplified enabling procedure* (PAS), and *Single authorization* (AU), establishing that only projects under Single authorization be subject to environmental assessments (national or regional).

In the outlined perspective, in the medium term, more incisive legislative action at the EU level is also hoped for to accelerate authorizations for related infrastructural and flexibility pro-

matter. It should likewise be emphasized that a proposal for amendment of the Consolidated Act is already under examination by the Conference of Regions and Autonomous Provinces.

¹⁷ 19 It should nevertheless be noted that Article 6 of the RED III Directive establishes that by July 1, 2024, Member States shall comply with the provisions introduced in Directive 2001/2018 pursuant to Article 15-sexies (“*Areas for grid and storage infrastructure necessary to integrate renewable energies into the electricity system*”) and Articles 16 (“*Organization and basic principles of the permit-granting procedure*”), 16-ter (“*Permit-granting procedure outside renewable energy acceleration areas*”), 16-quater (“*Acceleration of the permit-granting procedure for capacity revision*”), 16-quinquies (“*Permit-granting procedure for the installation of solar energy equipment*”), 16-sexies (“*Permit-granting procedure for the installation of heat pumps*”), 16-septies (“*Overriding public interest*”). The Directive provides, as is well known, for “*Renewable energy acceleration areas*” terrestrial, marine or inland water areas that a Member State has designated as particularly suitable for the installation of renewable energy production plants. In accordance with what is established by RED 3 Directive, these are territorial zones in which authorization procedures must adopt a more simplified regime focused on speed. Indeed, to conclude the authorization procedure for the construction of new renewable energy plants located in the so-called “*renewable energy reference areas*” which include industrial sites, parking lots, agricultural enterprises, waste disposal sites and degraded areas unsuitable for agriculture. Outside such areas, the duration of authorization procedures cannot exceed 24 months.

jects and the networks necessary to integrate additional RES capacity into the energy system, prioritizing renewable energy acceleration areas (RAA).

What emerges is a new scenario in which the needs for simplification, acceleration, and proportionality must find implementation in the new configuration of administrative regimes for renewable energy production, which must nevertheless take into account the peculiarities of the domestic legal system, the morphology of Italian territory and its landscape, ancient anthropization and cultural roots, and the asymmetry of technological and regulatory development of different types of eco-sustainable energy production.

The ecological transition and the protection of landscape and environment¹⁸ often manifest, in an increasingly tangible manner as the objectives of maximum diffusion of renewable energy sources established by European legislation (so-called burden sharing) are strengthened, elements of divergence if not divarication.

As observed by recent jurisprudence, the so-called “trilemma” (energy - environment - landscape-cultural heritage) must find a sort of “dynamic balance” appropriate to territorial contexts¹⁹ through a balanced and pluralistic evaluation of inter-

¹⁸ As is well known, pursuant to Article 131, paragraphs 1 and 2 of the Cultural Heritage and Landscape Code under Legislative Decree n. 42 of 2004 and subsequent amendments: “1. *Landscape means territory expressive of identity, whose character derives from the action of natural and human factors and their interrelations.* 2. *This Code protects landscape with regard to those aspects and characteristics that constitute the material and visible representation of national identity, as an expression of cultural values*”.

In this regard, for an effective synthesis of doctrinal positions and jurisprudential orientations, see P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁹ According to Council of State, VI, September 23, 2022, n. 8167, indeed: “*the primacy of values such as the protection of cultural heritage or the environment implies that they cannot be entirely sacrificed in the face of other interests (albeit constitutionally protected) and that they must necessarily be taken into account in complex public decision-making processes, but this does not legitimize a totalizing conception as if they were placed at the summit of an absolute hierarchical order. The point of equilibrium, necessarily mobile and dynamic, must be sought – by the legislator in the enactment of norms, by the Administration in procedural matters, and by the judge in control proceedings –*

ests, in accordance with the principles of impartiality, effectiveness, and efficiency of administrative action, taking precedence over the general valorization of the cultural value of the entire sector without specific justification regarding the particular relationship of the installation within the context in which it is located²⁰.

Indeed, absolute primacy cannot be recognized for the interest in protecting landscape values and, conversely, for the subordination of other potentially antagonistic public interests, including the environmental interest in energy production in eco-sustainable terms, as electricity production from renewable sources is an activity of public interest that also contributes, not only to the safeguarding of environmental interests, but, albeit indirectly, also to that of landscape values²¹. This conclusion must be considered strengthened in light of, in particular, the constitutional reform of Articles 9 and 41 of the Constitution, which offers further foundation to the conclusion according to

according to principles of proportionality and reasonableness", with commentary by F. Cusano, *Il Consiglio di Stato torna sul trilemma energia - ambiente - beni paesaggistico-culturali*, in <https://rgaonline.it/giurisprudenza/il-consiglio-di-stato-torna-sul-trilemma-energia-ambiente-beni-paesaggistico-culturali/>, but already in analogous terms Council of State, sect. IV, judgment No. 2983 of 2021.

²⁰ See Council of State, Section IV, January 22, 2024, n. 667, it remaining however unimpaired that assessments regarding the protection of cultural heritage, arising from the application of technical-scientific knowledge proper to sectors characterized by wide margins of debatability, are subject to judicial review exclusively under the profiles of logicity, coherence and completeness of the assessment, possibly also under the aspect of the correctness of the technical criterion and application procedure chosen, subject to the limit of the relativity of scientific evaluations. In proceedings of legitimacy jurisdiction, therefore, only assessments that place themselves outside the scope of debatability may be censured, since otherwise judicial review would become substitutive of that of the Administration through the superimposition of an alternative assessment, equally debatable (*ex multis*, Council of State, Section V, November 30, 2018, n. 6819).

²¹ In this sense TAR Sicily, Palermo, V, August 26, 2024, n. 2475; similarly see also Council of State, IV, September 25, 2024, n. 7780, which in this regard establishes: "*guidelines are not binding as such, and therefore the act that denies the possibility of realizing a renewable energy generation plant with apodictic reasoning, consisting in the simple reference to the guidelines themselves, is illegitimate*".

which human intervention can contribute to the definition of landscape²².

A preliminary consideration, albeit deserving much more substantial examination given the impact that the introduction of a “tyrannical” principle determines in the domestic legal system, requires addressing the progressive preeminence assumed by the concept of “overriding public interest” of Union origin concerning the planning, construction, and operation of plants and structures for renewable energy production, whose actual scope will unfold with the completion of the reference legal framework and the interpretation that jurisprudence will be able to provide²³.

This is a principle that finds its foundation in EU Regulation No. 2577 of December 22, 2022²⁴, which establishes “*the*

²² Thus Council of State, IV, May 28, 2024, n. 4766, according to which “*In the necessary pluralistic dialectic that must characterize the comparative weighing of various interests, it therefore appears that only one of them has had univocal and absolute prevalence, whose protection is not at all superordinate in the constitutional system to antagonistic interests, first among all that of energy production from renewable sources (the recent reform of articles 9 and 41 of the Constitution argues rather, on the level of the hierarchy of interests, in an antithetical sense). In any case, such an approach also neglects to consider that the same constitutional protection of landscape, insofar as it is informed by the aesthetic-cultural identity of the territorial form, does not exclude (but rather implies) that human intervention contributes to shaping its notion: thereby excluding a priori incompatibility of any possible alteration, given that the evolution of landscape does not stop at naturalistic data but inevitably reflects human works, obviously insofar as they are compatible*”.

²³ On this point, see M. Renna, A. Bonaiti, *Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e “dequotazione” di funzioni amministrative*, in M. Immordino, N. Gullo, C. Celone (ed.), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 739-740, where it is appropriately stated that if there should not exist and could not be imposed “tyrannical rights”, that is, a rigid hierarchy between legally relevant interests such that one is able to prevail over the other is not practicable, the confrontation between opposing needs should be realized through weighing or balancing, even in the context of primary legislative production between conflicting legal goods. The same authors emphasize in this regard that: “*the regulatory interventions of recent years, contributing to redefining the balance of relationships between environmental sustainability, ‘green’ energy production and interests (public) of other nature, have triggered a ‘conflict between values’ as a result of which the promotion of renewable energy appears to have assumed ‘tyrannical’ features with respect to other needs of a general character*”.

²⁴ Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 establishing a framework to accelerate the deployment of renewable energy.

framework for accelerating the deployment of renewable energy,” extended by Regulation 2024/223. These provisions outline the framework for accelerating the deployment of renewable energy and according to which:

“such projects may benefit from a simplified assessment for a series of environmental standards included in specific Union directives”.

Renewable energy installations thus respond to an “*overriding public interest*” within the framework of weighing various public interests relating to individual cases.

A useful reference for a more precise interpretation of the principle is found in the 8th recital of the regulation, which identifies among the temporary measures the introduction of a veritable

“rebuttable presumption according to which renewable energy projects are of overriding public interest and in the interest of public health and safety for the purposes of relevant Union environmental legislation”.

Such presumption, of very broad scope, finds a limit only where

“there is clear evidence that such projects have serious negative effects on the environment that cannot be mitigated or compensated²⁵.”

It follows that the introduction of a “*presumption of overriding public interest and interest for public health and safety for renewable energy production installations*” constitutes the legal basis for the introduction of simplified procedures and specific derogations provided for by relevant Union environmental legislation,

²⁵ This is based on the assumption that renewable energy production installations, including wind power and heat pumps, are considered of fundamental importance for combating climate change, reducing energy prices and decreasing the Union’s dependence on fossil fuels while ensuring security of supply.

while Member States, even considering their national peculiarities, may limit the application of such presumption “*to certain parts of their territory or to certain technologies or projects*” and

*“consider the possibility of applying such presumption in relevant national legislation on landscape”*²⁶.

The aforementioned principle of overriding public interest has thus introduced an external limit to the exercise of administrative discretionary weighing, albeit circumscribed, according to the provision of the same European legislation, to identified areas or to specific types of installations. It follows that, in the absence of specific regulatory provisions opposing the realization of renewable energy installations (unsuitable areas), the RES project assumes a preeminent interest in the context of balancing not only between public interests, but also between primary and constitutionally recognized interests such as those referred to in Article 9 of the Italian Constitution²⁷.

This reference framework is further clarified by the aforementioned provisions of the cited directive of October 18, 2023, No. 2413, according to which to ensure the streamlining of RES installation authorization procedures, Member States must approve projects within 12 months for those in “*renewable energy reference areas*” and within 24 months for those in external areas²⁸.

²⁶ The 9th recital continues by specifying that it is “*appropriate, within the planning and authorization procedure, that priority be given to the construction and operation of renewable energy production installations, as well as to the development of related grid infrastructure, when weighing legal interests in individual cases, at least for projects recognized as being in the public interest*”.

²⁷ TAR Puglia, Bari, II, 28 April 2023, n. 684. On these aspects see A. Ruggeri, *La tutela dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2024.

²⁸ In this regard, it seems useful to recall as a further interpretative element the provisions of Recital 44 of the Directive in question, which states: “*For the purposes of relevant Union environmental law, in the necessary case-by-case assessments to determine whether a renewable energy production installation, its connection to the grid, the grid itself, or the means of storage are of overriding public interest in a given case, Member States should consider such renewable energy production installations and related*

As recently clarified by the Council of State,

“the presence of rooftop photovoltaic systems, in light of emerging energy needs, can no longer be perceived as a nuisance in its entirety”

and that

“attention must therefore be focused on how rooftop photovoltaic panels are integrated into the buildings that house them and the surrounding landscape”.

This is based on the premise that *“the transition to energy production from renewable sources constitutes, in fact, an objective of national interest”* and that the systems must be classified as *“public utility works”* which means that *“the reasons for the denial must be particularly compelling”* deeming it essential to

“adequately balance the public interest in protecting the landscape with the public interest in increasing energy production from alternative sources, with a view to finding a balance between the different needs”²⁹.

This recent ruling falls within an interpretative framework already outlined by the Supreme Administrative Court, according to which:

infrastructure to be of overriding public interest and of interest to public health and safety, except where there is clear evidence that such projects have significant adverse effects on the environment that cannot be mitigated or compensated, or where Member States decide to limit the application of this presumption to specific and duly justified circumstances, such as reasons relating to national defense. Such projects may benefit from a simplified assessment when such renewable energy production installations are considered to be of overriding public interest and functional to public health and safety”.

²⁹ Council of State, IV, 2 April 2025, n. 2808. It seems appropriate to recall that in this regard the Judge overturned the ruling of the TAR Tuscany, Florence, III 26 September 2022, n. 1047, which had rejected the appeal lodged against a denial order concerning the “Request for the issuance of a Landscape Authorization for the execution of works to install photovoltaic panels”, deeming the interpretation of the previous administrations, which had considered the landscape interest to be the prevailing one, to be legitimate.

*“the production of electricity from renewable sources is in fact an activity of public interest that contributes not only to the protection of environmental interests but, albeit indirectly, also to that of landscape values”*³⁰.

In fact, the comparative comparison between all the multiple public and private interests underlying the case must be carried out through a broad and detailed investigation and in compliance with the principles of impartiality, effectiveness and efficiency, since it is not possible to attribute

*“a decisive value that hinders the landscape importance of the sites, without adequately comparing this value with the competing interests”*³¹.

If, on a hermeneutic level, it is therefore necessary to orient oneself toward a balanced and reasonable balance of rights and principles, albeit within the context of a systematic framework, it is the Constitutional Court itself that offers interpretative elements in light of the constitutional framework. Weighting and balancing constitute an essential dynamic process on a hermeneutic level, always open to future adjustments based on the evolving situation, new evidence, and the cultural changes that characterize society as a whole.

This balancing must therefore be *“reasonable and thoughtful”*³², carried out with the prescribed balance in terms of rea-

³⁰ Cons. Stato, Sez. IV 12 aprile 2021, n. 2983 and in doctrine, V. Di Stefano, *Il Consiglio di Stato sull’agrovoltaico*, in *Salvis Juribus*, 2021, and allow me to refer to my contribution, G. Armao, *Environmental Sustainability of the energy transition: agrivoltaics in Italy and in the insular regions*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2024.

³¹ See Cons. di Stato, sez. VI, sent. n. 10624/2022; n. 8167/2022 and more recently n. 4766/2024.

³² Constitutional Court, ruling n. 128/2021, but above all Constitutional Court, February 23, 2023, n. 27, which establishes that the possibility of establishing limits on the power to authorize the installation of renewable energy production plants, pursuant to Article 19, paragraph 2, of Abruzzo Regional Law n. 5, 2022, on the other hand, is also *“in open conflict with art. 117, first paragraph, of the Constitution, in relation to the objective of ensuring the maximum diffusion of renewable energy plants, pursued both by Directive 2009/28/EC, and previously by Directive 2001/77/EC, and by*

sonableness under Article 3 of the Constitution, which requires similar situations to be treated in a similar manner and different situations to be treated in an appropriately differentiated manner, and implemented under the guidance of the “*mandatory duties of solidarity*”, which Article 2 of the Constitution also establishes as a guiding criterion for the balancing of different rights³³, especially in the case of so-called “*sensitive*” interests such as landscape and cultural heritage.

3. *The overriding public interest in the implementation of works for the construction and operation of renewable energy production plants*

Pursuant to Article 3 of the Consolidated Law (titled “*Overriding public interest*”), the interventions involving the construction and operation of renewable energy production plants, including storage systems and electrolyzers, works for the modification, upgrading, total or partial reconstruction of such plants, as well as connected works and infrastructure essential to the construction and operation of the same plants (referred to in Article 1, paragraph 1 of the Consolidated Law) “*are considered to*

Directive 2018/2001/EU. This aim, reflected in the discipline dictated by the aforementioned directives regarding authorisation, certification and licensing procedures, is clearly explained by Directive 2018/2001/EU, where it is highlighted that the “greater use of energy from renewable sources or renewable energy constitutes an important part [of] the measures necessary to reduce greenhouse gas emissions and to meet the Union’s commitments under the 2015 Paris Agreement on climate change, following the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (the “Paris Agreement”)” (recital no. 2). It is therefore necessary to reiterate, in line with numerous precedents of this Court, the need to ensure the “maximum diffusion of renewable energy sources plants” (judgment n. 286 of 2019, in a similar sense, ex multis, judgments n. 221, n. 216 and n. 77 of 2022, n. 177 of 2021, n. 106 of 2020, n. 69 of 2018, n. 13 of 2014 and n. 44 of 2011) “with the common aim of “reducing greenhouse gas emissions” (judgment n. 275 of 2012; in the same sense, judgments n. 46 of 2021, n. 237 of 2020, n. 148 of 2019 and n. 85 of 2012), in order to combat global warming and climate change (judgment n. 77 of 2022)” (judgments n. 216 and n. 121 of 2022)”.

³³ In this sense, L. Butti, “*Ambiente come diritto fondamentale*” e “*Non esistono diritti tiranni*”: *Come la Corte costituzionale concilia questi due principi*, in RGAonline, 2023.

be of public utility, non-deferrable and urgent” (Article 2, paragraph 2), as well as,

“When weighing interests, in individual cases and unless proven otherwise (...) of overriding public interest pursuant to Article 16-septies of Directive 2018/2001/EU of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018”

(Article 3, paragraph 1), and therefore also *“of interest to public health and safety”*, as specified by the EU law and in any case *“until climate neutrality is achieved”*.

This is the implementation of the principle of maximum diffusion of renewable sources as a consequence of the objective established by the European legislator of climate neutrality set for 2030, a deadline by which the share of energy production from renewable sources must reach a level equal to at least 42.5%, which can be increased to 45% by individual Member States, of the share of energy produced from renewable sources in gross final energy consumption.

It is therefore clear that achieving this challenging goal requires a significant acceleration of renewable energy plants as well as more intense integration of the renewable energy generated into the grid and the energy system³⁴. A *“Green New Deal”*, which despite confirming the decarbonisation objectives, now seems to require greater graduality and simplification and speed-

³⁴ As emphasized, a central element of the *Green New Deal* (GND) vision, indeed not without emphasis, constitutes an economic-productive system that precisely identifies ecological limits, such as resource consumption or biodiversity reduction, but in which the capacity to respect such limits is not founded solely on the compression of freedoms, prohibitions and sanctions, nor solely on incentives and market instruments, but on a major transformation of production, transportation and consumption modes of goods and services, and can be considered possible exclusively through the utilization of legal instruments, both of a programmatic and regulatory nature, aimed at promoting and realizing such a socio-economic model. In other words, policies and public measures that enable the actualization of the GND: converting economic and social activities to environmental sustainability, combining the need to reduce pollution with that of fostering development, limiting economic enterprise while simultaneously incentivizing it according to innovative purposes and pathways-in this regard, see D. Bevilacqua, *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024, 3-4.

ing up of the implementation procedures in the context of an “Affordable Energy Action Plan”, combining “*decarbonisation and competitiveness*”³⁵ in building the Energy Union³⁶.

The internal implementing regulation, with a broad range of specific cases, continues by preserving the “*negative assessment of environmental compatibility*” and, in very broad terms,

“clear evidence that such projects have significant negative effects on the environment, on the protection of biodiversity, on

³⁵ Already with the “Budapest Declaration” of November 8, 2024, the European Council had outlined to the EU Commission a clear mitigation of the Green New Deal by, on one hand, ensuring “*the industrial renewal and decarbonization of the EU and ensuring that the latter remains an industrial and technological power. To this end, we will develop a European industrial policy aimed at guaranteeing the growth of tomorrow’s key technologies, while paying particular attention to traditional industries in transition. We invite the Commission to present, as a priority, a comprehensive industrial strategy for competitive industries and quality jobs*”. Meanwhile, on the other hand, it expressed the aspiration to “*pursue the dual objective of strategic energy sovereignty and climate neutrality by 2050. To this end, we will build as a priority an authentic Energy Union characterized by a fully integrated and interconnected energy market, through the decarbonization of our energy mix and the supply of clean and affordable energy to all our citizens and all our enterprises*”, see <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

With the presentation of the Communication “*A Competitiveness Compass for the EU*”, on January 29, 2025, the EU Commission took a position in this regard by specifying that “*Europe must confront other potential brakes on its competitiveness. The transition to a decarbonised economy must be competitiveness-friendly and technology neutral, while the shift to cleaner sources of energy must reduce energy costs and price volatility. EU regulation must be proportionate*” and that such a gradual approach must be considered in the context of an “*Affordable Energy Action Plan*” within the framework of the “*joint roadmap for decarbonisation and competitiveness*”, see https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en?filename=Communication_1.pdf&prefLang=it.

³⁶ The Energy Union is based on five pillars: energy security, solidarity and trust; full integration of the European energy market; energy efficiency to contain demand; decarbonisation of the economy, in this context a significant role is given to the diffusion of renewable energy, research, innovation and competitiveness see M. Clarich, *Energia*, in *Enc. dir., I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 441.

Among the objectives set by Article 194 TFEU, introduced by the Lisbon Treaty, are ensuring the functioning of energy, the security of energy supply, and the promotion of interconnections between energy networks, the promotion of energy saving, energy efficiency, and the development of new and renewable energy sources.

the landscape, on cultural heritage and on the agricultural sector, with particular reference to the valorization of local agri-food traditions”.

In accordance with this provision of the directive, within a specific deadline which has now expired in most European countries without its timely transposition (21 February 2024) and in any case “*until climate neutrality is achieved*”, Member States must establish procedures for issuing permits, planning, construction and operation of renewable energy production plants, connection of such plants to the grid, the grid itself and storage facilities that they consider

“to be of overriding public interest and in the interest of public health and safety in weighing the legal interests in individual cases and for the purposes of Article 6, paragraph 4, and Article 16, paragraph 1, letter c), of Directive 92/43/EEC, Article 4, paragraph 7, of Directive 2000/60/EC and Article 9, paragraph 1, letter a), of Directive 2009/147/EC”.

The legal morphology of this arrangement, resulting from the application of the principle of overriding public interest set out in the provision in question, can be limited only in the presence of “*specific and duly justified circumstances*” exclusively for certain parts of their territory, to certain types of technology, or to projects with specific technical characteristics,

“in accordance with the priorities established in their respective integrated national energy and climate plans submitted pursuant to Articles 3 and 14 of Regulation (EU) 2018/1999”.

These limitations, along with the relevant justifications, must be promptly communicated to the EU Commission.

As has been appropriately observed, we are witnessing a real reversal of the perspective at European level which determines very significant effects in the internal legal system making the issue take on a crucial importance, in line with the strong EU orientation towards a different concept of environmental sus-

tainability aimed not only at the priority and more rapid construction of plants for the production of renewable energy, but also the administration having to evaluate the measures which can mitigate the potential impact rather than prevent its construction at the root³⁷, in such a way as to attribute aspects of priority to production interests over protection interests, which up to now have been characterised by evident profiles of pre-eminence³⁸.

As has been appropriately observed, we are witnessing a real reversal of perspective at the European level which determines very significant effects in the internal legal system, making the issue take on crucial importance, in line with the strong EU orientation towards a different concept of environmental sustainability aimed not only at the priority and more rapid construction of plants for the production of renewable energy, but also at the administration having to evaluate the measures which can mitigate the potential impact rather than prevent its construction at the root, in such a way as to attribute aspects of priority to production interests over protection interests, which up to now have been characterized by evident profiles of pre-eminence³⁹.

³⁷ In this sense, the timely considerations of P. Chirulli, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra Repower EU e Direttiva RED III*, cit., pp. 317-318, who observes that Italian legislation on regional land governance “has long revolved around conservation objectives, which must be given priority and which precede, and in many cases preclude, transformation objectives, operating as so-called heteronomous constraints”.

³⁸ A. Moliterni, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2017, 705.

³⁹ See, most recently, on the principle under examination, R. Spagnuolo Vignola, G.B. Conte, A. Persico, *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, in CERIDAP, 3/2025, 270, who aptly highlight that the core applicative issue lies in the balancing exercise entrusted to administrative authorities in the authorization proceedings for energy installations. In this regard, analysis of the early applicative practice – both of certain administrative bodies and of certain judicial organs – reveals a restrictive approach that denies the direct application of the presumption, making it contingent upon legislative or planning interventions. That said, there are nonetheless significant openings in certain judicial rulings which, if further developed, could lead to the effective recognition of the presumption’s operative force in individual proceedings, in

By implementing the aforementioned provision of the directive in advance, compared to the rest of the EU legislation⁴⁰, the aim was therefore to consolidate a sort of “*attenuated devaluation*” (limited to certain spatial-temporal conditions and types of RES plants) of the administrative protection of landscape, natural, archaeological and agricultural assets and the consequent compression of the “strength” of the different orientation expressed by the administrations responsible for these functions

“*as the main interlocutors of the public interest in energy production from non-polluting sources*”⁴¹.

With regard to the relevant issue of the transposition of the Union legal system about to the principle of “*overriding public interest*”, it is worth recalling some critical considerations made by the Council of State in the consultative contribution made on the matter, also with reference to the provision for direct trans-

line with the *erga omnes* nature of EU regulations and with RED III, which upon a preliminary examination appears to be sufficiently clear, precise and unconditional in affirming the presumption for the purpose of accelerating individual authorization procedures.

⁴⁰ Article 16 *septies* of the RED III Directive (also entitled “*Overriding Public Interest*”), it is worth recalling, establishes that: “By 21 February 2024, until climate neutrality is achieved, Member States shall ensure that, in permit-granting procedures, the planning, construction and operation of plants for the production of energy from renewable sources, the connection of such plants to the grid, the grid itself and storage facilities are considered to be in the overriding public interest and in the interest of public health and safety when balancing legal interests in individual cases and for the purposes of Article 6(4) and Article 16(1)(c) of Directive 92/43/EEC, Article 4(7) of Directive 2000/60/EC and Article 9(1)(a) of Directive 2009/147/EC. In specific and duly justified circumstances, Member States may limit the application of this Article to certain parts of their territory, to certain types of technology or to projects with certain technical characteristics, in accordance with the priorities established in their respective national energy and climate plans submitted pursuant to Articles 3 and 14 of Regulation (EU) 2018/1999. Member States shall communicate such limitations to the Commission, together with the related justifications”.

⁴¹ So again M. Renna, A. Bonaiti, *Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e “dequotazione” di funzioni amministrative*, cit., 742-743, but see also on this subject, S. Amorosino, *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4, 2022, 261, as well as Id., *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Jovene, Napoli, 2012, 11.

position of the RED III directive⁴², by means of the aforementioned provision of the Consolidated Law under examination.

With regard to the relevant issue of the transposition of the Union legal system with regard to the principle of “*overriding public interest*”, it is worth recalling some critical considerations made by the Council of State in the consultative contribution made on the matter, also with reference to the provision for direct transposition of the RED III directive, by means of the aforementioned provision of the Consolidated Law under examination.

The full incorporation into domestic law of the legal concept of “*overriding public interest*”, already in force under European regulatory provisions, but now also enshrined in the aforementioned domestic provision, is not a principle unknown to Italian law, which encompasses far more widespread cases of public interest prevailing over private interests, while respecting the general principles of domestic and EU law (e.g., expropriation, urban planning, and construction, to name a few).

However, it is precisely in the environmental sector where the overriding public interest permeates the entire legal framework, influencing authorization procedures, planning, controls, and sanctions according to a rationale of prioritizing the protection of the ecosystem and human health, with a concrete view to decarbonization.

⁴² According to the aforementioned opinion of the Council of State n. 1216, 2024, among the multiple observations made regarding the draft consolidated act, those concerning the provision on “*overriding public interest*” should be recalled. In this regard, the Council emphasizes that: “*the explanatory report does not clarify the reason why the transposition of Article 16-septies does not include the provision of such article according to which the same interventions are considered, in addition to being “of overriding public interest,” also “in the interest of public health and safety” to which the AIR report instead refers. The advisory body furthermore emphasizes that: “From the absence of a deadline for the adoption of the decree referred to in paragraph 2 derives the ‘permanent’ configuration of the provision of such paragraph, aimed at establishing a faculty whose exercise by Member States is provided for by the second sentence of Article 16-septies ‘in accordance with the priorities established in their respective national integrated energy and climate plans submitted pursuant to Articles 3 and 14 of Regulation (EU) 2018/1999*”.

In the Italian legal system, in fact, there are many instances of cases in which the legislator has expressly intended to outline a hierarchy between public interests, considering the pre-eminence of some of them over others, as in the case of the regulation of the conference of services in the administrative procedure, of the works included in the PNRR, in the water sector (prevalent public interest for drinking use over hydroelectric, industrial use etc.), but also for transparency⁴³ or for the prevention of money laundering.

In the case of renewable energy plants, since they are regulated by the aforementioned legislation, a real presumption of “*prevalence of interest in the implementation of the projects*” arises⁴⁴ with significant consequences in terms of procedural balancing which determine, for the administrations that protect divergent, if not conflicting, primary interests, an increased burden of motivation which consists in the need to highlight the specific negative repercussions that arise from the construction of the plant.

What is new in environmental law is that a matter, itself constituting a prevailing public interest, is now being broken down into the interests to be weighed, identifying, under the conditions described in the aforementioned provision, an overriding public interest in the authorization, planning, construction, and operation of renewable energy production plants, their connection to the grid, the grid itself, and storage facilities.

The exercise of administrative discretion, when confronted with overriding public interests, takes on the character of priority protection that the legislator intended to impart to the implementation of the relevant regulatory framework.

Although it is to be hoped that, upon (and in the finalization of) the relevant European directive, the principle’s impact

⁴³ See D. Wyatt, *The Anaemic Existence of the Overriding Public Interest in Disclosure in the EU’s Access to Documents Regime*, in *German Law Journal*, n. 21, 2020, 686-701

⁴⁴ See again E. Bruti Liberati, *L’interesse pubblico prevalente alla decarbonizzazione della produzione energetica*, in E. Bruti Liberati, C. Mainardis, A. Travi, *Codice dell’energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, cit., 16.

on domestic law can be better articulated, defining, as necessary, the regulatory framework entrusted to government decrees⁴⁵.

But it is quite evident that it will be the jurisprudential and doctrinal interpretation that will have to offer the necessary contributions in order to better delineate the boundaries of a space whose features are, in truth, still very uncertain and mobile⁴⁶. In the wake of a leading figure in contemporary Italian law, who stated:

*“It will be up to science, above all, to offer those conceptual categories, those that are not yet ordering principles capable of bringing order to the unsettled magma of social and economic facts; and since there is no arrogant and invasive political power, science can construct a universal legal framework valid everywhere and projected into the long term”*⁴⁷.

Abstract

The article analyses the legal framework governing renewable energy production in Italy and the EU, focusing on the “overriding public interest” principle established by EU Regulation No. 2577/2022 and Directive 2023/2413 (RED III). It examines the reorganization of administrative authorization regimes under Legislative Decree No. 190/2024 and the balancing of competing interests – energy transition, environmental protec-

⁴⁵ About the role of dPcM in the Italian legal system see, M. Salerno, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in *gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, 161 e ss.

⁴⁶ See P. Carpentieri, *Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>, who highlights that the current regulatory framework has not achieved the objective of balance, “*but is rather unbalanced in favor of the vision that I call “industrial environmentalism”, of an ecological transition that is subject to the domination of technology and abandoned to the free market, to the detriment of the beauty of our landscapes, which are our culture and our identity”*”, in a similar sense see P. Portaluri, *Finto verde*, in M. Immordino, N. Gullo, C. Celone (ed.), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, cit., 737-738.

⁴⁷ The reference is to the masterly essay by P. Grossi, *Il messaggio giuridico dell'Europa e la sua vitalità: ieri, oggi e domani*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 2, 2022, 5.

tion, landscape, and cultural heritage – against the constitutional framework of Articles 2, 3, and 9 of the Italian Constitution. Assessed against persistent regulatory fragmentation and the Draghi Report’s recommendations, the article concludes that judicial interpretation and legal scholarship will prove decisive in defining this still evolving regulatory context, yet which reveals a clear normative orientation favourable to the production of energy from renewable sources, one that will have precise repercussions at the interpretive level.

Keywords: Renewable energy sources; Overriding public interest; Administrative authorization regimes; RED III Directive; Energy transition; Landscape protection; Constitutional balancing; Italian administrative law; European energy law.

L’articolo analizza il quadro normativo relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili in Italia e nell’UE, con particolare riguardo al principio del “prevalente interesse pubblico” introdotto dal Regolamento UE n. 2577/2022 e dalla Direttiva 2023/2413 (RED III). Esamina la riorganizzazione dei regimi autorizzatori amministrativi attuata con il decreto legislativo n. 190/2024 e il bilanciamento tra interessi concorrenti – transizione energetica, tutela ambientale, paesaggio e patrimonio culturale – nel quadro costituzionale degli artt. 2, 3 e 9 della Costituzione italiana. Valutato nel contesto della persistente frammentazione normativa e delle raccomandazioni del Rapporto Draghi, il contributo conclude che l’interpretazione giurisprudenziale e la dottrina risulteranno decisive nel definire i confini di un contesto regolatorio ancora in evoluzione, ma che evidenzia un nitido orientamento a livello normativo di favore per la produzione di energia da fonti rinnovabili che avrà precise refluente sul piano ermeneutico.

Parole chiave: Fonti energetiche rinnovabili; Prevalente interesse pubblico; Regimi amministrativi di autorizzazione; Direttiva RED III; Transizione energetica; Tutela del paesaggio; Bilanciamento costituzionale; Diritto amministrativo italiano; Diritto europeo dell’energia.

Archeologia della sostenibilità:
alla ricerca delle regole giuridiche
per la giustiziabilità dei diritti ambientali e climatici*

Angelo Buonfrate

SOMMARIO: 1. Sostenibilità e Generazioni passate, presenti e future. – 2. Il sistema di protezione climatico-ambientale dell'ordinamento italiano tra Agenda 2030 e *Green Deal* europeo. – 3. La qualificazione giuridica di ambiente e clima e i rimedi giudiziali per la loro tutela. – 4. Il problema della giustiziabilità dei diritti ambientali e climatici in Italia. – 4.1. A proposito della recente ordinanza n. 20381 21 luglio 2025 delle Sezioni unite della Cassazione: la sussunzione della responsabilità da cambiamento climatico entro la fattispecie dell'illecito civile e sotto le leggi scientifiche. – 5. Verso la responsabilità climatica delle imprese. – 6. Brevi riflessioni conclusive.

1. *Sostenibilità e Generazioni passate, presenti e future*

In occasione di un recente *forum* sulla sostenibilità¹ ho appreso che la cultura egiziana era fondata sul concetto di *maat*, ossia l'ordine cosmico o armonia universale che il faraone aveva il dovere di garantire, mantenendo il giusto equilibrio tra le forze della natura e la vita umana, per evitare che il mondo tornasse al *caos* primordiale². Il *maat*, dunque, fondeva l'idea di ordine natu-

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ V. *Human Economic Forum 2025 - Vision 2040*, Camera dei deputati, 1-12 dicembre 2025, La Persona al Centro di Economia e Istituzioni.

² Si veda P. Piacentini, M. Pozzi Battaglia, *L'affascinante spiritualità dell'Antico Egitto. Uno scavo svela i costumi cosmopoliti di Assuan*, Gangemi, Roma, 2025, 9 ss., presentato in occasione dello *Human Economic Forum 2025*.

rale, morale e giustizia in un'unica visione, e diventava altresì criterio di giudizio quando i cittadini più deboli facevano valere i propri diritti davanti al faraone³. Anche agli antichi egizi, dunque, erano noti i meccanismi di funzionamento e di salvaguardia del mondo: lo stretto legame esistente tra uomo e natura comportava la necessità di mantenere in armonia gli stessi per evitare il *caos*.

Ugualmente secondo il modello politico settecentesco del “Leviatano” gravava sul “sovrano” l’obbligo di conservare un giusto equilibrio fra contrapposte istanze sociali, adottando le misure necessarie per garantire la “sicurezza” del popolo ed evitare di tornare al *caos* primordiale: come rilevato da autorevole dottrina, traslato ai giorni nostri il concetto di “sicurezza” di hobbesiana memoria, è possibile ipotizzare il seguente sillogismo: “della sicurezza sono parte costitutiva l’ambiente e il clima”, con la conseguenza che “se il Potere non riesce ad assicurarci la stabilità del clima da qui ai prossimi anni esso fallisce anche nella sua principale missione, che è quella di garantire a noi tutti le condizioni di esistenza”⁴.

Insomma, persino le generazioni che ci hanno preceduto erano consapevoli della necessità di mantenere in equilibrio, attraverso adeguate azioni di *governance*, i tre sistemi estremamente complessi e interdipendenti che componevano – allora come oggi – il Mondo per la sopravvivenza dello stesso e dei suoi abitanti; in tal modo, peraltro, le passate generazioni, sia pure inconsapevolmente, garantivano l’equità – inscritta nella semantica di “equilibrio” – intergenerazionale, ovvero assicuravano eguali opportunità finanche alle future generazioni.

Il *maat* degli antichi egizi e la “sicurezza” del popolo contemplata nel Leviatano corrispondono al nostro concetto di sviluppo sostenibile, il principio ordinatore che consente di superare gli shock derivanti dalla complessità sistemica attraverso la resilienza trasformativa e adattiva⁵.

³ *Ivi*, 10 ss.

⁴ Cfr. R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 143.

⁵ Su questi concetti sia consentito rinviare ad A. Buonfrante, *Ambiente, economia*,

Oggi – come ieri i faraoni e i filosofi del '700 – tutto il Mondo e comunque i 169 Paesi (salvo i ripensamenti di taluni in corso d'opera) che hanno aderito ad Agenda 2030 hanno raggiunto la certezza che vivere in armonia con la Natura sia l'unico modo per salvare il “Pianeta” e le “Persone” dalla crisi ambientale, climatica ed energetica, garantendo comunque la “Prosperità” e la “Pace”, secondo una rinnovata prospettiva di solidarietà intra e inter-generazionale e, conseguentemente, di responsabilità condivisa.

Come vedremo però i principi, le norme, i piani, i programmi e le strategie elaborati negli ultimi anni a livello internazionale, europeo e italiano per l'attuazione degli obiettivi di Agenda 2030 e del *Green Deal* europeo, nonostante gli sforzi delle corti adite su più livelli dai vari *stakeholder*, non appaiono sufficienti a garantire la piena ed efficace tutela dell'ambiente e del clima, ovverossia degli elementi primordiali che fanno funzionare il Pianeta, posti all'apice della gerarchia degli obiettivi di sostenibilità del programma d'azione universale dell'ONU⁶.

2. *Il sistema di protezione climatico-ambientale dell'ordinamento italiano tra Agenda 2030 e Green Deal europeo*

I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030 (c.d. *Goals* o SDGS) sono stati integrati nelle recenti politiche del *Green Deal* europeo e del programma *Next Generation EU* (NGEU), che, con il collegato dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF), sono alla base dei piani nazionali per la ripresa e resilienza dei Paesi dell'UE.

Attualmente sappiamo con scientifica certezza, che al fine di garantire la sopravvivenza e la “Prosperità” del “Pianeta” e delle

società governance, in A. Buonfrate, A.F. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2023, 46 e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁶ Le tappe progettuali previste dall'Agenda 2030, infatti, dovrebbero far convergere tutte le Nazioni Unite verso un Mondo in cui l'umanità “vive” in armonia con la Natura, in cui i consumi, i processi di produzione e l'uso delle risorse naturali “sono” sostenibili; un mondo in cui lo sviluppo e l'impiego della tecnologia sono sensibili al clima, “rispettano” la biodiversità e “sono” resilienti.

“Persone” che lo abitano adesso e lo abiteranno in futuro, è necessario conseguire entro ben precisi orizzonti temporali (quello intermedio del 2030 e quello finale del 2050) i seguenti macro-obiettivi di tutela climatica e ambientale:

1. mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici,
2. uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine,
3. transizione verso l’economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti,
4. prevenzione e riduzione dell’inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo,
5. protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi.

I ricordati macro-obiettivi sono stati recepiti anche nelle più recenti politiche legislative italiane di ripresa e resilienza: tanto risulta, da un lato, dal PNRR⁷ con i relativi traguardi, missioni, piani, programmi, strategie e riforme; dall’altro, dalla riforma additiva di due norme chiave della Costituzione, l’art. 9, che ha conferito alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi il rango di principio fondamentale e l’art. 41, che ha inserito l’ambiente tra i limiti apponibili alla libertà di iniziativa economica privata.

Il rinnovato quadro di protezione ambientale-economico-sociale voluto a livello planetario, condiviso dall’Europa e recepito nel nostro ordinamento, in uno alla costituzionalizzazione dell’ambiente – e come vedremo, almeno secondo la preferibile dottrina, anche del clima –, dovrebbe essere in grado di rendere sempre più elevato il grado di tutela dell’ambiente e del clima e quindi della vita e della salute dei cittadini.

In effetti dall’esame di una delle prime sentenze con cui la Corte costituzionale ha affrontato la questione di legittimità per violazione dei riformati art. 9 co. 3 Cost. e art. 41 co. 2 Cost., il bilanciamento giudiziale tra i contrapposti diritti all’ambiente e

⁷ Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio e successivamente più volte modificato.

salute e all'esercizio dell'impresa, è stato fatto a favore dei primi due secondo il criterio della sostenibilità⁸. Con la stessa pronuncia, peraltro, la Corte costituzionale ha precisato che la riforma del 2022 ha consacrato “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 e impone a tutte le pubbliche autorità di attivarsi in vista della sua efficace difesa”⁹.

Sotto diverso profilo questa sentenza, letta in combinazione con il fenomeno di *enviromental and climate change litigation* in costante crescita anche davanti alle Corti italiane¹⁰, ci fa com-

⁸ Il riferimento è alla sentenza n. 105 del 13 giugno 2024 con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di costituzionalità sollevata dal Gip del Tribunale di Siracusa con ordinanza del 12 dicembre 2023: nello specifico il giudice *a quo* lamenta che l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen. non assicurava un bilanciamento adeguato tra il complesso degli interessi di rilevanza costituzionale in gioco, e determinava pertanto una lesione degli artt. 2 e 32 Cost., che tutelano la vita e la salute umana; dell'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi; nonché dell'art. 41, secondo comma, Cost., che garantisce l'iniziativa economica, imponendo però che essa non si svolga in contrasto con la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La disposizione censurata autorizzava il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale (nella fattispecie l'impianto di raffineria di Priolo Gargallo). La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata del regime individuato dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., ricordando che le “ misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente”.

⁹ V. Corte cost. sentenza n. 105/2024, punto 5.1.2.

¹⁰ Sull'“impegnata del contenzioso climatico a partire dal 2015” si veda D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023 e ivi i riferimenti bibliografici sub nota 12; M. Magri, *Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*, in *Ambienteditto.it*, n. 4, 2021, 2 ss.; nonché D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, 247: quest'ultimo Autore in particolare “evidenzia l'intensificarsi degli interventi giuridici sul tema del clima, su scala planetaria, in particolare dalla sottoscrizione dell'Accordo di Parigi”. Per una ricostruzione della tipologia del contenzioso in materia di cambia-

prendere che di per sé la mera enunciazione in Costituzione di principi in materia di tutela dell'ambiente e del clima, non è sufficiente ad arginare la minaccia imminente di danno ambientale o climatico o a "riparare" i danni già verificatisi e tanto meno i danni futuri. Nello specifico, viene in rilievo un difetto delle politiche ambientali e climatiche del Legislatore italiano che, vuoi per questioni di natura emergenziale, vuoi per impossibilità di stare al passo con la proliferazione di emergenti principi, diritti, e doveri¹¹ non è in grado di regolamentare tempestivamente le nascenti situazioni giuridiche da proteggere, oppure quando legifera non è in grado di operare un adeguato bilanciamento di interessi confliggenti. Da queste carenze consegue l'esponentiale aumento di azioni giudiziarie sotto forma di accertamento incidentale della sostenibilità costituzionale della norma o di azioni di natura ordinaria per far valere la violazione di diritti soggettivi fondamentali o di interessi legittimi. Vi è però che anche il passaggio a questo livello di tutela mette in evidenza un'altra criticità ordinamentale, ossia la difficoltà di garantire la giustiziabilità dei diritti e interessi violati.

Prima di esaminare i problemi di effettività della tutela giudiziale dei diritti ambientali e climatici di nuova generazione riscontrati nell'ordinamento italiano, appare utile ricordare, sia pur sinteticamente, quali sono le situazioni giuridiche protette dal nuovo quadro normativo-strategico della sostenibilità e quali sono i rimedi di protezione processuale delle stesse.

3. *La qualificazione giuridica di ambiente e clima e i rimedi giudiziali per la loro tutela*

Per comprendere quali sono le azioni processuali che consentono la tutela effettiva in via giurisdizionale dei diritti umani

mento climatico si veda E. Maschietto, *Le controversie in materia di cambiamento climatico*, in S. Nespor, L. Ramacci, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, 1568 ss.

¹¹ Sulla ricostruzione dei nuovi principi, diritti e doveri dell'epoca della sostenibilità sia nuovamente consentito rinviare ad A. Buonfrate, A.F. Uricchio, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, cit., e ivi ai contributi degli Autori Vari.

fondamentali¹² in esame, è necessario ricordare brevemente come vengono inquadrate dal punto di vista del diritto sostanziale siffatte situazioni giuridiche protette e ricostruire, sempre nei limiti di queste brevi riflessioni, la legislazione speciale in materia di tutela ambientale e climatica, soprattutto, per comprendere chi sono i soggetti portatori dei diritti e degli interessi in materia di ambiente e clima.

L'ambiente è oramai coralmemente riconosciuto come un bene giuridico unitario, tutelato costituzionalmente, che comprende il Pianeta (inclusivo di biodiversità ed ecosistemi) e le Persone che lo abitano, da proteggere in un'ottica di *Planetary Health*. La natura di *common* dell'ambiente ha indotto il legislatore nazionale ad affidarne la tutela allo Stato, attraverso il Ministro dell'Ambiente (oggi Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica): questi allorquando non sia possibile prevenire o contenere in via legislativa la lesione del bene-ambiente, è l'unico soggetto legittimato ad agire davanti ai tribunali civili – esercitando anche l'azione civile in sede penale – per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica o se necessario per equivalente patrimoniale¹³. Solo in caso di provvedimenti adottati dal Ministero

¹² I diritti umani sono definiti dalle Nazioni Unite come «principi o norme morali che descrivono determinate regole del comportamento umano e sono tutelati regolarmente nel diritto nazionale e internazionale». Nell'ambito dell'Unione europea il termine «diritti fondamentali» si adoperava per esprimere il concetto di «diritti umani», stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: si tratta di diritti fondamentali per le persone che vivono nell'Unione, che fanno sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future. Tra i diritti fondamentali della Carta Europea, da tutelare anche dagli effetti dannosi delle attività inquinanti e climalteranti vi sono: il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona (appartenenti dalla categoria della "dignità"), il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare e la libertà di impresa (appartenenti alla categoria della "libertà"), il diritto di protezione della salute e il diritto di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità da garantire conformemente al principio dello sviluppo sostenibile (appartenenti alla categoria della "solidarietà"), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale per garantire la tutela dei predetti diritti e principi (appartenente alla categoria della "giustizia").

¹³ È questa la previsione contenuta nell'art. 311, d.lgs. 3.4.2006, n. 152, così detto TUA o Codice dell'ambiente. Il Ministro competente peraltro può intervenire, anche su richiesta dei soggetti indicati nell'art. 309 TUA (che annovera fra i legittimati

in violazione del TUA o in caso di silenzio-inadempimento dello stesso Dicastero, gli stessi soggetti che sono legittimati ai sensi dell'art. 309 TUA a chiedere l'intervento statale per la tutela dell'ambiente, possono rivolgersi al giudice amministrativo – o al Presidente della Repubblica – rispettivamente per l'annullamento del provvedimento illegittimo o per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale¹⁴. Ove, tuttavia, il fatto produttivo di danno ambientale danneggi persone fisiche o persone giuridiche (ma anche organizzazioni governative di protezione ambientale, regioni, province, comuni, enti etc.) nella loro salute o nei beni di loro proprietà, i soggetti danneggiati hanno il diritto di agire in giudizio nei confronti del responsabile dei diritti e degli interessi lesi¹⁵.

Il clima, invece, che è difficilmente inquadrabile fra i *global common* e che non ha una definizione giuridica¹⁶, forma oggetto della così detta obbligazione climatica derivante da fonti sovranazionali: questa impone agli Stati e alle imprese di contrastare le attività climalteranti e di adottare misure di adattamento ai cambiamenti climatici, soprattutto nell'interesse delle future generazioni¹⁷; con il che è possibile sostenere che attualmente esiste un vero e proprio “diritto del clima”¹⁸, che, peraltro, potrebbe trovare anche copertura costituzionale nel riformato art. 9, in

le persone fisiche, giuridiche e le organizzazioni non governative di protezione ambientale) nella fase della minaccia imminente di danno ambientale (*ex art. 304 TUA*) e nella fase in cui il danno si è già verificato (optando per l'azione risarcitoria in sede civile o penale *ex art. 311 TUA* o l'azione amministrativa *ex artt. 312-316 TUA*).

¹⁴ Si veda l'art. 310 TUA.

¹⁵ Così testualmente l'art. 311, 7, ultima parte, TUA.

¹⁶ Si veda M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto discipline privatistiche*, vol. VIII, Agg., Utet, Torino, 2021, 52 ss.

¹⁷ Come ci ricorda M. Carducci, *op. cit.*, 58, la fonte dell'obbligazione climatica è la Convenzione Quadro della Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), prodotto dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992.

¹⁸ V. D. Porena, *op. cit.*, 192.

quanto collegato agli ecosistemi, rispetto ai quali “il clima assolve a un’essenziale funzione di regolazione”¹⁹.

Si tratta adesso di capire se anche il danno da cambiamento climatico rientri nell’ambito di applicazione del TUA, che disciplina solo il danno ambientale: secondo parte della dottrina le nozioni di “minaccia imminente” o di “pericolo attuale” disciplinate dal TUA non sembrano idonee a includere i danni arrecati all’equilibrio climatico per ragioni di natura “temporale”: si tratta, infatti, di danni destinati a divenire concreti e attuali a distanza di decenni, “prevalentemente a carico delle future generazioni”²⁰. Tuttavia, uno spiraglio sull’applicabilità delle azioni (di prevenzione, precauzione, contenimento e risarcitorie) disciplinate dalla parte sesta del Codice dell’ambiente anche ai danni da alterazioni climatiche sembrerebbe emergere, sia pure indirettamente, dall’ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. n. 20381 del 21 luglio 2025 di cui infra.

4. *Il problema della giustiziabilità dei diritti ambientali e climatici in Italia*

Abbiamo visto che il mero recepimento o la semplice enunciazione di un principio o di un diritto in norme ordinamentali non ne garantisce la effettiva protezione. Pertanto, in caso di lesione di questi diritti scatta la tutela giurisdizionale, che secondo gli artt. 24 e 113 della Costituzione deve essere effettiva e adeguata.

A questo proposito la Corte costituzionale ha avuto modo di specificare che il principio di effettività della tutela dei diritti comporta lo stretto collegamento tra il “riconoscimento della titolarità di diritti e il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale, dal momento che al primo “non può non accompagnarsi” il secondo; per altro verso, dal principio di assolutezza, inviolabilità

¹⁹ *Ivi*, 213 ss.

²⁰ *Ivi*, 190 e 93 sub nota 27.

e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti discende che non “possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere”²¹.

Ebbene, il nostro ordinamento contempla una pluralità di azioni a disposizione del soggetto che intende ottenere adeguata tutela della propria posizione sostanziale: si tratta di un sistema giurisdizionale multiporte che garantisce l’accesso alle giurisdizioni sovrastatali e alla giustizia domestica ordinaria amministrata da giudici civili, penali e amministrativi. Tuttavia, benché questi ultimi siano dotati di una vasta gamma di poteri e pronunce astrattamente idonei a garantire l’effettività della tutela dei diritti che sono devoluti alla loro cognizione, sono molteplici le difficoltà che gli stessi incontrano nel dare risposte efficaci alla crescente domanda di giustizia climatica.

È quello che si sta verificando davanti alle nostre Corti a seguito della moltiplicazione dei diritti e doveri dell’epoca della sostenibilità: nonostante la ratifica di accordi internazionali sul clima²² e la svolta autoritaria dell’UE fatta a colpi di regolamenti, la mole di leggi nazionali soprattutto in materia di politiche di *Next Generation EU* e la recente positivizzazione dell’ambiente (e del clima, ove lo si consideri collegato al concetto di ecosistema) e dello sviluppo sostenibile nella nostra Costituzione, il fenomeno dell’*enviromental and climate change litigation* è in aumento anche davanti alle Autorità giudiziarie italiane.

Questo filone giurisprudenziale domestico, rispetto alle liti climatiche che si sono diffuse da alcuni anni a livello sovrastatale²³, si caratterizza per il seguente ordine di ragioni: per avere

²¹ Cfr. fra le altre Corte cost., sentenza n. 238, 22 ottobre 2014.

²² Tra questi il principale è il già citato Accordo adottato a Parigi il 12 dicembre 2015 nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificato dall’Italia con la legge 4 novembre 2016, n. 204.

²³ Le principali finalità della *litigation* davanti alle Corti internazionali, europee e di alcuni Paesi membri dell’Unione Europea non è quella risarcitoria, bensì quella di far rispettare gli obiettivi climatici stabiliti da fonti normative di diverso livello (cfr. A. Buonfrate, *I tre livelli di tutela ambientale*, in A. Buonfrate, A.F. Uricchio, *op. cit.*, 855-8857 ss. e ivi i riferimenti bibliografici *sub* note 62, 63, 64, 65, 66, 67.

come *causa petendi* la responsabilità extracontrattuale, talvolta, dello Stato-legislatore-amministratore²⁴, talvolta, dello Stato-imprenditore o Stato-azionista e/o delle imprese private, per i danni patrimoniali e non patrimoniali provocati alle persone e ai loro beni a causa dell'omessa adozione delle misure di protezione contro gli effetti degenerativi della emergenza climatica; e per avere come *petita*, oltre le richieste inibitorie, domande di condanna al risarcimento dei danni in forma specifica ed eventualmente in forma pecuniaria.

Premesso, dunque, che il sopra ricordato contenzioso climatico-ambientale è costituito per lo più da domande finalizzate a proteggere diritti fondamentali soggettivi riconducibili alla salute, alla vita personale e familiare, ai beni di proprietà e alla libertà di autodeterminazione, le principali questioni devolute alla

²⁴ Si veda in proposito la sentenza del Tribunale di Roma n. 3552, 26 febbraio 2024, peraltro, richiamata nella citata ordinanza n. 20381/2025 delle Sezioni Unite della Cassazione: nell'ambito di quello che è stato definito come il "giudizio universale", conclusosi con la dichiarazione del difetto assoluto di giurisdizione, la domanda era stata proposta nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed aveva ad oggetto l'accertamento della responsabilità extracontrattuale o da contatto sociale qualificato dello Stato per inadempimento dei doveri d'intervento e di protezione contro gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica. Si veda anche da ultimo Consiglio di Stato Sez. IV c, sentenza n. 9190, 24 novembre 2025, che ha deciso una controversia – simile a quella devoluta davanti alle Sezioni Unite – promossa con ricorso collettivo spiegato in primo grado da plurimi soggetti (associazioni e singoli cittadini) contro Amministrazioni nazionali (Ministero della Salute e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), regionali e locali per chiedere il risarcimento dei danni non patrimoniali (paura di ammalarsi) subiti in conseguenza della violazione degli obblighi euro-unitari gravanti sullo Stato italiano in materia di riduzione del tasso di concentrazione delle polveri sottili e del monossido di azoto/ozono. Il Consiglio di Stato – in conformità all'ordinanza n. 20381/2025 delle Sezioni Unite della Cassazione, espressamente richiamata in sentenza – ha rilevato che le parti appellanti avevano fatto valere un diritto soggettivo riconducibile al diritto alla salute e alla libertà di autodeterminazione e che in materia di diritto soggettivi la giurisdizione non può che appartenere al giudice ordinario; conseguentemente ha escluso la giurisdizione con riguardo alla domanda risarcitoria proposta avverso le amministrazioni evocate in giudizio diverse dal Ministero dell'Ambiente; con riguardo alle sole domande risarcitorie proposte nei confronti di quest'ultimo invece ha riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo sulla base dell'art. 133, lettera s), c.p.a.; nel merito ha rigettato tuttavia la domanda per difetto di prova del danno lamentato.

cognizione degli organi giudiziari italiani – e poste al centro del dibattito dottrinale che ne è conseguito – sono le seguenti:

i giudici ordinari, in caso di vuoto normativo o di incertezze interpretative, hanno il potere di decidere le controversie climatiche-ambientali attraverso la diretta applicazione di principi sovranazionali e/o di precedenti giurisprudenziali formatisi davanti a Corti sovranazionali, ovvero attraverso la diretta applicazione di principi costituzionali²⁵, senza peraltro interferire con gli altri poteri ordinamentali?

A quale autorità giudiziaria spetta la giurisdizione per decidere sui danni da emissioni climalteranti cagionati all'estero?

A quale giurisdizione appartengono le azioni risarcitorie da lesione di diritti soggettivi per violazione dell'obbligazione climatica proposte nei confronti dello Stato-legislatore o amministratore e di altre pubbliche amministrazioni come quelle regionali e locali?

A quale giurisdizione appartengono le azioni risarcitorie da lesione di diritti soggettivi per violazione dell'obbligazione climatica proposte nei confronti dello Stato-imprenditore o azionista o delle imprese private?

A chi spetta la legittimazione attiva e la legittimazione passiva delle azioni promosse per la tutela dei su ricordati diritti umani fondamentali lesi dalla violazione dell'obbligazione climatica da parte dello Stato-imprenditore o azionista o delle imprese private?

²⁵ Secondo la teoria generale del diritto i principi sono “precetti di ottimizzazione di un valore che deve essere realizzato nel rispetto del bilanciamento di altri principi ai quali sono sottesi valori antinomici”; le regole invece sono «precetti definitivi», “ossia ordinano, vietano, permettono o autorizzano qualcosa in modo risolutivo (in esse il bilanciamento è già stato operato)”: così G. D'Amico, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in *Giustizia civile*, n. 3, 2016, 471 ss. La differenza tra regole e principi viene in rilievo soprattutto sul terreno attuativo: le regole, infatti, si applicano tipicamente attraverso un meccanismo di sussunzione del fatto nella norma astratta, i principi invece si applicano, come già accennato, attraverso un procedimento di bilanciamento.

Quali sono le azioni di protezione di questi diritti soggettivi fondamentali garantiti dal sistema e i relativi *causa petendi* e *petita*?

Qual è la valenza delle evidenze scientifiche nell'ambito dei contenziosi climatici?

In sostanza la domanda principale sottesa alle superiori questioni è la seguente: il nostro sistema di giurisdizionale è in grado di garantire una giustizia climatica-ambientale piena ed efficace?

4.1. *A proposito della recente ordinanza n. 20381 21 luglio 2025 delle Sezioni unite della Cassazione: la sussunzione della responsabilità da cambiamento climatico entro la fattispecie dell'illecito civile e sotto le leggi scientifiche*

Il caso-emblema dell'affiorante fenomeno del contenzioso climatico (ambientale) domestico è costituito dalla controversia decisa dalla Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, in sede di regolamento di giurisdizione, con la citata ordinanza del 21 luglio 2025 n. 20381²⁶. Questa decisione rappresenta un compendio di tutte le questioni sopra ricordate, alcune delle quali (come la questione sul difetto di giustiziabilità della pretesa azionata, di compatibilità con il diritto unionale e di legittimità costituzionale), se pur rimesse al Giudice di merito, sono state chiarite dalla stessa Suprema Corte anche per mezzo di *obiter dicta*²⁷.

²⁶ La massima riportata in CED Cassazione 2025 è la seguente: “la domanda proposta da privati nei confronti dell’ENI, del Ministero dell’Economia e della Cassa depositi e prestiti s.p.a. per il risarcimento dei danni conseguenti al cambiamento climatico derivante dall’incremento della concentrazione di CO2 nell’atmosfera è devoluta alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi di pretesa fondata sulla prospettazione di una responsabilità extracontrattuale dei convenuti ex artt. 2043, 2050, 2051 e 2058 c.c., conseguente alla lesione del diritto alla salute, alla vita e al rispetto della vita privata e familiare, di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, nonché nella violazione degli artt. 9, terzo comma, e 41, secondo e terzo comma, Cost., come modificati dalla l. cost. n. 1 del 2022”.

²⁷ Per i primi commenti a Cass. SS.UU. ordinanza n. 20381, 21 luglio 2025 si rinvia a G. Scarselli, *Per una corretta lettura della recente ordinanza della Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *www.iudicim.it*, 29 luglio 2025. Si veda anche L. Serafinelli, *Climate change litigation all’italiana*

La prima certezza che viene in evidenza dalla lettura dell'ordinanza della Sezione Unite è che la tutela del clima e dell'ambiente sono strettamente collegati, dal momento che la violazione degli obblighi in tema di contrasto ai cambiamenti climatici può comportare danni all'ambiente e in via riflessa danni consistenti nella lesione dei diritti fondamentali alla vita e al rispetto della vita familiare e alla salute; di qui la responsabilità extracontrattuale dello Stato-azionista e/o delle imprese pubbliche o private che abbiano violato l'obbligazione climatica: insomma la Suprema Corte ha confermato che dove c'è alterazione climatica vi è danno all'ambiente e quindi alle persone e alla loro salute.

Attraverso gli altri enunciati la Suprema Corte ha confermato che: (i) le fonti internazionali (artt. 2 e 8 della CEDU) e costituzionali riconoscono in capo ai singoli cittadini e alle associazioni di protezione ambientale il diritto soggettivo alla vita e al rispetto della vita familiare, che include il diritto dei medesimi soggetti a una protezione efficace contro i danni derivanti dagli effetti del cambiamento climatico, anche per evitare la compromissione dell'ambiente in pregiudizio delle generazioni future; (ii) la corrispondente obbligazione climatica (che trova le sue fonti principali nell'Accordo di Parigi e nella legge di ratifica n. 104/2016) grava su operatori economici privati che svolgono attività di impresa pericolose e sullo Stato²⁸ o su enti pubblici che

contro operatori economici privati, in *www.rivistaodceu.it*, n. 3, 2025, 1158 ss.: l'Autore in particolare muove alcuni rilievi critici alla decisione della Suprema Corte, con riguardo all'imputabilità della condotta all'impresa capogruppo, al nesso di causalità e alla applicabilità dell'art. 2058 c.c. alle pretese climatiche. La lite climatica decisa dalla Corte di cassazione, peraltro, ricalca la controversia nederlandese instaurata da Milieudéfensie contro la Shell (così L. Serafinelli, *op. cit.*, 1160, e ivi i riferimenti sub nota 3 a Corte d'Appello dell'Aia, 12 novembre 2024, *Shell plc c. Milieudéfensie e altri*, in *Foro it.*, 2024, 107 ss., con note di B. Hoops e L. Serafinelli).

²⁸ L'ordinanza in esame, come innanzi anticipato con riguardo alla sentenza del Consiglio di Stato sentenza n. 9190 del 24 novembre 2025, chiarisce che ai fini della giurisdizione occorre distinguere quando l'obbligazione grava sullo Stato legislatore-amministratore rispetto all'ipotesi in cui la stessa obbligazione grava sullo Stato-imprenditore: nel primo caso, infatti, l'inadempimento potrà essere fatto valere davanti alla giurisdizione amministrativa.

partecipino a dette imprese private in qualità di azionisti di riferimento e quindi di “decisori”²⁹: da questa obbligazione, deriva il dovere non solo per le imprese che svolgono attività pericolose, ma anche per i soci pubblici che ne esercitano il controllo, di adottare strategie industriali e commerciali conformi agli obiettivi di protezione climatica previsti da norme internazionali e nazionali; (iii) gli individui e gli enti di protezione ambientale danneggiati nei loro diritti fondamentali dalla violazione dell’obbligazione climatica, sono legittimati, anche sulla base dei precedenti giurisprudenziali della Corte EDU (tra le quali, Corte Edu, sent. 9.4.2024 *Verin Klimaseniorinnen Schweiz et al. c. Suisse*), a promuovere la comune azione risarcitoria da responsabilità extracontrattuale nei confronti delle imprese responsabili del torto lamentato, nonché dello Stato-azionista e dell’ente pubblico-azionista, quali soggetti corresponsabili in quanto in grado di influenzare, attraverso la nomina dei responsabili della *governance* societaria, la strategia aziendale lesiva dei diritti climatici-ambientali; (iv) questa azione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario³⁰; mentre dal punto di vista della territorialità, anche se le emissioni climalteranti si sono verificate in gran parte fuori dal territorio nazionale, la giurisdizione può essere attribuita al giudice italiano, ove l’Italia coincida con il luogo in cui i danneggiati risiedono (ovvero con il luogo in cui è stata elaborata la strategia industriale e commerciale lesiva dei diritti dedotti in giudizio): si tratta di un foro alternativo la cui scelta re-

²⁹ In base a questa impostazione la stessa regola dovrebbe valere anche quando lo Stato svolga direttamente l’attività di impresa tramite società partecipate al 100% dallo stesso, come per esempio le Ferrovie dello Stato S.p.A.

³⁰ Come ci ricorda il Consiglio di Stato, Sez. IV n. 9190 del 24 novembre 2025, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “con riguardo alle sole domande risarcitorie proposte nei confronti del Ministero dell’Ambiente, sulla base dell’art. 133, lettera s), c.p.a., che ricomprende: “le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all’ambiente, nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell’attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, nonché quelle inerenti le ordinanze ministeriali di ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale”.

sta riservata al soggetto danneggiato che promuove l'azione risarcitoria³¹.

Con la stessa ordinanza, richiamando il suo precedente orientamento (Cass., Sez. Un., 24.11.2021, n. 36373), la Suprema Corte ha ricordato qual è la regola da seguire, per evitare che il giudice chiamato a pronunciarsi su una comune azione risarcitoria dei danni causati da un atto legislativo privo del necessario bilanciamento, invada la sfera del potere legislativo: questa regola prevede che venga dedotta in giudizio “la sola lesività della disciplina...derivata” dall'atto legislativo contestato³². Segnatamente secondo la Suprema Corte laddove la postulazione riguardi “i fondamenti di una pretesa risarcitoria, la lite per definizione sovviene alla materia dei diritti soggettivi, e a fronte di affermati diritti fondamentali, costituzionalmente protetti, non può escludersi il diritto di azione, anche se la lesione sia paventata come dipendente dall'esercizio asseritamente illegittimo di una potestà pubblica o dalla predisposizione, presentazione, o mancata modifica di un atto legislativo”.

Con riguardo agli aspetti della effettività della tutela, la Suprema Corte ha specificato che la questione riguardante l'eventuale difetto di giustiziabilità della pretesa azionata, si può configurare soltanto nell'ipotesi in cui si sostenga l'impossibilità d'in-

³¹ Si legge nell'ordinanza in argomento che secondo il Regolamento UE n. 1215/2012 con riguardo alle azioni in esame esistono due fori speciali concorrenti alternativi, costituiti dal luogo in cui si è verificato il fatto dannoso e dal luogo in cui si è verificato l'evento generatore del danno. La stessa ordinanza precisa che in tal caso la scelta del foro resta attribuita all'attore danneggiato.

³² Per respingere le eccezioni di improponibilità dell'azione sollevate da parte resistente, la Suprema Corte ha messo in evidenza le differenze tra la pretesa fatta valere nel così detto Giudizio universale, svoltosi davanti al Tribunale di Roma (concluso con la sentenza dichiarativa di difetto assoluto di giurisdizione) e le pretese devolute alla Suprema Corte con l'istanza *ex art. 41 c.p.c.*: a differenza di quanto accaduto nel Giudizio universale, i ricorrenti che hanno chiesto alle Sezioni Unite di risolvere la questione di giurisdizione, non hanno fatto valere una responsabilità dello Stato legislatore, ma una responsabilità dei convenuti, quali soggetti operanti direttamente o indirettamente nel settore della produzione e distribuzione dei combustibili fossili, per la mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dall'attività aziendale.

dividuare nell'ordinamento una norma astrattamente idonea alla tutela, con la conseguenza che la stessa può essere decisa solo dal giudice del merito. Sempre con riguardo alla giustiziabilità dei diritti, la Suprema Corte ha proceduto alla sussunzione dell'azione risarcitoria da danni da alterazione climatica sotto la fattispecie della responsabilità da fatto illecito di tipo oggettivo, tipizzata dal combinato disposto tra l'art. 2043 e l'art. 2050 (nonché l'art. 2051) del codice civile: in tal modo ha ritenuto applicabile alla protezione dei diritti soggettivi fondamentali lesi da attività di impresa climalteranti, l'intera gamma di azioni che costituiscono il nostro sistema di responsabilità per fatto illecito, i cui principali presupposti sono l'ingiustizia del danno patrimoniale e non patrimoniale, lo svolgimento di attività pericolose (o la detenzione di cose che cagionano un danno) e il nesso di causalità. Questa "normalizzazione"³³ rivela una particolare predilezione della Corte di Cassazione per la tutela di situazioni giuridiche protette dall'art. 9, co. 3 e 41, co. 2 e 3 Cost., al punto da giustificare la domanda di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c.³⁴ (peraltro in linea con le previsioni dell'art. 311 TUA Codice dell'ambiente che privilegiano in caso di danno ambientale l'adozione di misure di riparazione) e di accordare ai soggetti danneggiati un chiaro vantaggio dal punto di vista probatorio: l'art. 2050 c.c., infatti, ribalta l'onere della prova liberatoria sul soggetto che svolge attività pericolosa.

Ma vi è di più. Per giustificare l'invocazione da parte degli attori-ricorrenti degli artt. 2050 e 2051 c.c., la Corte di Cassazione ha ricordato che secondo la c.d. *attribution science*³⁵ i responsabili delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera e, quindi, dell'incremento della temperatura globale sono principalmente "i

³³ È il termine usato da L. Serafinelli, *op. cit.*, 1166.

³⁴ Secondo L. Serafinelli, *op. cit.*, 1190, l'art. 2058 c.c. "è difficilmente conciliabile con uno degli obiettivi degli attori nelle liti climatiche contro i privati in ambito europeo, ovvero sia l'ottenimento di risarcimenti in forma specifica per danni anche futuri".

³⁵ Alla c.d. *attribution science* si deve l'approfondimento dei fenomeni di inquinamento e alterazione del clima.

soggetti pubblici o privati operanti direttamente o tramite altri soggetti da loro partecipati nel settore della produzione, del trasporto e della commercializzazione di combustibili fossili”: la lettura che ne consegue porta a ritenere che, nell’ambito di liti giudiziarie climatiche, le evidenze scientifiche risultanti da studi di portata internazionale o nazionale, eseguiti da organismi a ciò deputati, potranno costituire una valida prova del nesso di causalità che deve esistere tra il verificarsi di eventi meteorologici estremi e il cambiamento climatico³⁶, alla stregua del “fatto notorio posto alla base della decisione”³⁷.

5. *Verso la responsabilità climatica delle imprese*

Non vi è dubbio che sotto diverso profilo l’ordinanza delle Sezioni Unite risulti allineata alle più recenti politiche europee finalizzate a garantire la transizione verso un’economia sostenibile, attraverso l’imposizione alle imprese del dovere di diligenza in materia di protezione dei diritti umani³⁸: il riferimento è in particolare alla così detta Direttiva CS3D o CSDDD³⁹, che impone a determinate categorie di imprese l’obbligo di evitare impatti negativi sui diritti umani e sull’ambiente e di adottare e attuare piani di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Per cogliere la corrispondenza tra l’azione di risarcimento in forma specifica proposta nei confronti di ENI rispetto agli obblighi al quadro legislativo europeo, è sufficiente leggere l’art. 22 della Direttiva CS3D, che disciplina le modalità con cui gli Stati

³⁶ Cfr. L. Butti, *Attribution science: la scienza che studia il possibile nesso causale tra alcuni eventi meteorologici estremi e il riscaldamento globale*, in *RGA online*, giugno 2022: l’Autore fa rilevare che secondo i rapporti dell’IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, “le evidenze scientifiche circa un’importante influenza del cambiamento climatico su eventi meteorologici estremi sono negli ultimi anni divenute “robuste” e tali perciò, in astratto, da integrare i requisiti per l’ingresso della prova scientifica nei provvedimenti giudiziari (c.d. “*Daubert standard*”). Lo stesso Autore ci ricorda che nel nostro ordinamento esiste una sorta di “riserva di scienza”, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116/2006.

³⁷ Così D. Porena, *op cit.*, 210 e ivi i riferimenti bibliografici riportati *sub* nota 100.

membri devono provvedere a darne attuazione: la legislazione di recepimento infatti dovrà fare in modo che ciascuna “società” in forza dei principi e obblighi della “*due diligence directive*” “adotti e attui un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire, con il massimo impegno possibile, che il modello e la strategia aziendali siano compatibili con la transizione verso un’economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C in linea con l’accordo di Parigi nonché l’obiettivo di conseguire la neutralità climatica come stabilito nel regolamento (UE) 2021/1119, compresi i suoi obiettivi intermedi e di neutralità climatica al 2050, e, se del caso, l’esposizione della società ad attività connesse al carbone, al petrolio e al gas”.

Insomma, la Corte di Cassazione sembrerebbe avere anticipato l’applicazione, sul piano giudiziale, di un principio che (benché ancora oggetto di discussione) può dirsi oramai entrato nelle trame del diritto europeo e destinato, da un lato, ad ampliare il catalogo dei doveri che compongono la responsabilità sociale dell’impresa⁴⁰; dall’altro, ad allargare l’ambito dei soggetti obbligati a rispettare il dovere di diligenza per la tutela dell’ambiente del clima e dei diritti umani fino a ricomprendere anche le

³⁸ In tal senso L. Serafinelli, *op. cit.*, 1194.

³⁹ Si tratta della Direttiva (Ue) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024. Secondo A. Palumbo, *L’irreversibile approdo del dovere di diligenza nelle catene di fornitura: alcune note sulle recenti proposte di modifica alla corporate sustainability due diligence directive e sulle prospettive di dialogo con la normativa nazionale in materia penale*, in *RGA online*, n. 71, 2026, 1ss., “la CSDDD è uno dei prodotti delle politiche dalla Commissione Europea delineate con il *Green Deal* volte a definire un sistema normativo che responsabilizzi gli attori privati, soprattutto le società, per promuovere e sostanzialmente imporre la sostenibilità ambientale, sociale ed economica anche al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050”. Mentre scriviamo tuttavia, la Direttiva forma oggetto di un accordo provvisorio volto a semplificare gli obblighi relativi alla rendicontazione di sostenibilità e al dovere di diligenza per rafforzare la competitività dell’UE, alla finale definizione del perimetro della *due diligence* aziendale con riferimento alla *supply chain*, ovvero la c.d. catena di attività: questo accordo dovrà essere a sua volta approvato dal Consiglio prima dell’adozione definitiva.

⁴⁰ *Ivi*, 4.

piccole e medie imprese (controllate, o affiliate, o legate da rapporti di partenariato commerciale), non destinatarie dirette degli obblighi, ma correlate agli attori economici di maggiori dimensioni per ragioni produttive⁴¹.

6. *Brevi riflessioni conclusive*

Il diritto all'ambiente salubre e climaticamente neutro e le rispettive tutele, per quanto tradotti in vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali che la potestà legislativa deve rispettare ai sensi dell'art. 117 co. 1 Cost, benché perfettamente integrati nel catalogo aperto dei diritti costituzionalmente protetti, pongono alcune criticità in termini di giustiziabilità: non è agevole, infatti, individuare modalità di tutela efficace e concreta, per evidenti ragioni di complessità del relativo quadro giuridico, ma anche e soprattutto per la difficoltà di superare il limite del "presente" ambientale-climatico delle nostre fattispecie codicistiche ai fini della tutela delle generazioni future⁴².

La recente ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 20381/2025, nel recepire i dettami della Corte EDU, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others c. Switzerland*, ha posto le basi per conferire nuovo vigore al principio di effettività della giustizia climatica: in linea con questo precedente giurisprudenziale sovrastatale, infatti, la Suprema Corte, nel ravvisare l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo dell'uomo alla tutela del clima a salvaguardia della vita privata e familiare, ha ribadito la necessità di approntare adeguate ed efficaci forme di tutela rimediale di natura processuale, al fine di garantirne l'effettività nell'ordinamento interno. Ha specificato, sia pure in via incidentale, che il soggetto danneggiato, ove venga superata la questione della carenza assoluta di giurisdizione derivante dall'insindacabilità dell'atto politico, può chiedere al giudice ordinario l'accerta-

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Si veda A. Buonfrate, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Padova, CEDAM, 2020, 28.

mento della responsabilità, anche solidale, delle imprese private e dello Stato-azionista o imprenditore, ma anche degli Enti pubblici-azionisti, che abbiano violato l'obbligazione climatica e la condanna dei medesimi soggetti ad adottare ogni iniziativa necessaria a combattere il cambiamento climatico nella misura prevista da numerose norme sovra ordinamentali.

In disparte gli innumerevoli dubbi sollevati dalla decisione della Suprema Corte⁴³, non può non ritenersi apprezzabile la scelta di allargare le maglie della fattispecie della tutela aquilana, al fine di garantire una effettiva tutela ai diritti umani della sostenibilità.

Per altro verso, dalla ricostruzione contenuta nell'ordinanza n. 20381/2025 vengono in rilievo una serie di criticità riguardanti anche le politiche nazionali legislative in materia di clima e ambiente: è evidente che la costante e crescente proliferazione di diritti e doveri derivante dalla complessità dei sistemi ambientale, economico e sociale, non consenta sempre una tempestiva copertura legislativa degli stessi; è altrettanto evidente che anche quando il legislatore riesca ad approntare norme di tutela climatica-ambientale, queste appaiono spesso carenti dal punto di vista del bilanciamento dei diritti e degli interessi antagonisti: di qui il rischio concreto di conflitti tra poteri, allorquando il giudice viene chiamato a decidere una lite priva di protezione legislativa o disciplinata da una norma priva del corretto bilanciamento.

Da queste criticità deriva un'altra domanda dalla cui risposta dipende la giustiziabilità dei diritti: quando la lacuna legislativa comporti una evidente violazione di un diritto fondamentale

⁴³ Tra i vari dubbi sollevati da L. Serafinelli, *op. cit.*, 1170 ss., vi è anche lo sconfinamento nel merito di alcuni punti dell'ordinanza delle Sezioni Unite, che sembrerebbe addirittura aver tracciato il perimetro dell'azione riservata al giudice del merito nella parte in cui ha specificato quanto segue: "il compito affidato al Giudice consiste pertanto soltanto nel verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (o altre norme, eventualmente individuate dal Giudice di merito, in ossequio al principio *jura novit curia*) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi, e quindi da giustificare la condanna al risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c.".

tutelato a livello (sovranzionale e) costituzionale, il giudice può fare diretta applicazione dei principi espressi nella Costituzione? In linea di massima la risposta è positiva, atteso che l'applicazione diretta dei principi di rango costituzionale per consentire al giudice di risolvere il caso concreto, deve ritenersi possibile quando la lacuna legislativa comporti una evidente lesione di diritti inviolabili, purché, ovviamente, non soccorrano gli ordinari procedimenti di integrazione analogica dell'ordinamento, non esista una "riserva di legge" a tutela delle medesime posizioni giuridiche e non sussistano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale⁴⁴.

Per quanto vi sia consapevolezza "della residualità ed eccezionalità di una simile evenienza" e del rischio di conflitto tra poteri ad essa sotteso, ricordato che la tutela dei diritti del clima e dell'ambiente avviene soprattutto per principi e che detti principi sono oramai iscritti nella nostra Costituzione, al fine di riportare l'ordinamento in equilibrio, sarebbe auspicabile dare comunque risposta alla crescente domanda di giustizia climatica-ambientale anche incrementando davanti ai giudici ordinari l'applicazione diretta dei principi costituzionali per la decisione dei casi concreti: ovviamente in questi casi sarà necessario che il giudice rispetti i limiti di legge ed eviti di adottare decisioni "emotive" e di creare nuovi diritti sostituendosi alla politica⁴⁵.

Abstract

Il contributo analizza il tema dell'effettività della tutela dei diritti all'ambiente salubre e climaticamente neutro, muovendo

⁴⁴ Così G. D'Amico, *op. cit.*, 483 ss. Secondo E. Scoditti, *Diretta applicazione della Costituzione da parte del giudice o necessario incidente di costituzionalità nel caso di lacuna legislativa?*, in *Quest. giust.*, aprile 2024, 1 ss., consultabile su www.questionegiustizia.com, il nostro ordinamento consentirebbe al giudice di creare "il diritto del caso concreto senza alcun limite legale", solo in caso di "omissione secca" da parte del legislatore: allora dovrebbe essere lo stesso giudice a provvedere a un bilanciamento e a fare una scelta politica quando individua il principio prevalente dell'omissione secca, facendo diretta applicazione dei principi costituzionali.

⁴⁵ Cfr., G. D'Amico, *op. cit.*, 485.

da una riflessione diacronica sulla consapevolezza da parte dei “decision-makers” pubblici della necessità di garantire l’armonia tra Uomo e Natura per evitare il *chaos*. Lo sviluppo sostenibile con la sua forza di principio ordinante rappresenta, insieme alla solidarietà intra e intergenerazionale, il criterio di sintesi per la ricomposizione dei diritti e dei tempi delle generazioni presenti, passate e future. L’analisi si concentra sui rimedi offerti dal nostro ordinamento per la protezione dei diritti umani fondamentali sottesi alla tutela dell’ambiente e del clima per verificarne la giustiziabilità attraverso la lente dell’emergente fenomeno dell’*environmental and climate change litigation*, di cui peraltro la recente ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 20381/2025 rappresenta il caso-emblema. Il quadro che ne emerge mette in evidenza una serie di criticità con riguardo alla effettività della tutela giudiziale di questi diritti, che potrebbero esser risolte attraverso le soluzioni offerte dalle Sezioni Unite (ampliamento della trama dell’illecito civile e valenza probatoria delle evidenze della c.d. *attribution science*), ma anche attraverso la “costituzionalizzazione” del diritto privato.

Parole chiave: Sviluppo sostenibile; Diritti umani fondamentali; Responsabilità climatica dello Stato e delle imprese; Tutela aquiliana; Giustiziabilità.

The paper analyzes the effectiveness of protecting the rights to a healthy and climate-neutral environment, starting from a diachronic reflection on public decision-makers’ awareness of the need to ensure harmony between humanity and nature to avoid chaos. Sustainable development, with its power as an ordering principle, represents, together with intra- and intergenerational solidarity, the key criterion for reconciling the rights and time-frames of present, past, and future generations. The analysis focuses on the remedies offered by our legal system for the protection of fundamental human rights underlying environmental and climate protection, assessing their justiciability through the lens of the emerging phenomenon of environmental and climate change litigation, of which the recent order of the United Sec-

tions of the Court of Cassation No. 20381/2025 represents the emblematic case. The emerging picture highlights a series of critical issues regarding the effectiveness of the judicial protection of these rights, which could be resolved through the solutions offered by the United Sections (expanding the scope of civil torts and enhancing the probative value of evidence from so-called attribution science), but also through the “constitutionalization” of private law.

Keywords: Sustainable development; Fundamental human rights; State and corporate climate responsibility; Tort law; Justiciability.

Sito con personalità giuridica:
soggetto di diritto amministrativo o privato?*

Daniele Granara

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le fondazioni. – 3. Il caso degli usi civici. – 4. Siti di diritto comune? – 5. Prospettive *de iure condito* e *de iure condendo*.

1. *Premessa*

L'idea di attribuire personalità giuridica ai siti di interesse ambientale, riconosciuti per la loro valenza naturalistica e ambientale, ma anche socio-economica, assume nuovo vigore con l'introduzione tra i principi fondamentali della Costituzione di quello ambientalista, che lo inserisce nel bilanciamento tra tali principi, superando la prospettiva gianniniana della sua derivazione dalla tutela del paesaggio¹ e innovativamente ancorando

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ La prima compiuta elaborazione della nozione di Ambiente si deve a M.S. Giannini, il quale, in «*Ambiente*», *saggio sui suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 39, rielabora, in parte recependo l'embrionale orientamento dottrinale che andava sviluppandosi, che non identificava una nozione unitaria di ambiente, ben tre distinte definizioni, riferendosi a quegli ambiti che assumono un qualche rilievo relativamente all'ambiente, ossia: "1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio [aspetto paesistico]; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua [aspetto naturalistico]; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica [aspetto urbanistico]". L'ambiente, insomma, invisibile agli occhi del Legislatore, inizia ad essere concepito come una sorta di *fil rouge* che accomuna diverse materie di cui si occupa l'ordinamento, senza tuttavia assumere

la sua tutela (già peraltro prevista, seppur nella prospettiva del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione dall'art. 117, secondo comma, lett. s), di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, che ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”) unitamente alla biodiversità e agli ecosistemi, all'interesse delle future generazioni².

Ne consegue che i siti ambientali del valore, del pregio e della storia, ad esempio, dell'Aspromonte³, che affonda le radici nel mondo antico, da un lato, ricevono ancora più stringente protezione e, dall'altro, non limitano la stessa all'aspetto conser-

un'autonomia di fondo, in grado di conferirgli la doverosa attenzione. Proprio l'incisività dell'ambiente in diversi settori dell'ordinamento ha consentito di ascrivergli la natura di “valore”, da tutelarsi, in via prioritaria, di fronte ad interessi contrapposti che non assumono lo stesso rango ordinamentale (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 407/2002, in *Cortecostituzionale.it*, Cons. St., 6 maggio 2015, n. 2255, in *Giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. per la Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Giustizia-amministrativa.it*).

² L'interesse delle future generazioni riguarda la necessità di assumere decisioni e agire oggi in modo da preservare le risorse e l'ambiente per le persone che nasceranno in futuro. Si tratta di un concetto che va oltre la semplice sostenibilità, includendo la salvaguardia del patrimonio culturale, la riduzione delle disuguaglianze e la promozione di un mondo più equo e vivibile per tutti. In altre parole, il perseguimento dell'interesse delle future generazioni può avvenire con la piena attuazione dei principi fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione, quali il principio ambientalista, il principio paesistico e culturale, di cui all'art. 9, il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, specie nel suo versante sostanziale, il principio pluralista ed il principio solidarista di cui all'art. 2, confermandosi ancora una volta la modernità e lungimiranza della Costituzione italiana che, ancor prima della espressa introduzione di tale fine all'art. 9, terzo comma, ad opera della l. cost. 11 febbraio 2022 n. 1, ha enucleato principi che proiettano verso il futuro l'operato della Repubblica.

Cfr., in dottrina, F. Cirillo, «*Anche nell'interesse delle future generazioni?*» *Un'indagine sul richiamo alla posterità*, in *DPCE Online*, Sp-2/2023, p. 641 ss.; D. Porena, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, p. 121 ss.; E. Brogna, «*L'essere e tempo*» *della tutela ambientale: l'interesse per le future generazioni nel novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 4/2023.

³ L'Aspromonte, con il suo pregio ambientale e paesaggistico, la sua ruralità e la sua tradizione, ne costituisce un esempio paradigmatico.

vativo, ma la proiettano in una dinamica di sviluppo sociale ed economico, nella logica dello sviluppo sostenibile⁴.

Il sito acquisisce, pertanto, nella sua identità, una valenza distintiva rispetto non solo al contesto territoriale che lo circonda, ma anche, in senso più esteso, nell'ambito nazionale e internazionale.

La sua identità (quasi) personificata è quindi certamente un elemento di connotazione ambientale e storico-culturale, ma è anche motore di sviluppo, che le comunità di riferimento devono

⁴ Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, il concetto di sviluppo sostenibile non è recente, essendo, come visto, insito nella nostra Costituzione, nonché oggetto di attenzione a livello internazionale, fin dagli anni Ottanta del secolo scorso. Infatti, il concetto di sviluppo sostenibile è fatto risalire al rapporto Brundtland o “*Our Common Future*” (rientrante nei *United Nations Documents*) del 1987, anno in cui lo stesso è stato pubblicato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), istituita nel 1983. Ancora prima, alla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, tenutasi dal 5 al 16 giugno 1972, si è richiamata l'attenzione per la prima volta sul fatto che, per migliorare in modo duraturo le condizioni di vita, occorre salvaguardare le risorse naturali a beneficio di tutti e, per raggiungere questo obiettivo, è necessaria una collaborazione internazionale. A Stoccolma si è posto l'accento sulla soluzione dei problemi ambientali, senza tuttavia dimenticare gli aspetti sociali, economici e quelli relativi allo sviluppo. Nello stesso anno, il Club di Roma, costituito presso l'Accademia dei Lincei, da esperti, anche insigniti da premi Nobel, ha pubblicato il rapporto «Limiti della crescita». Un rapporto che, sullo sfondo dello scenario della Conferenza di Stoccolma e della crisi petrolifera manifestatasi all'inizio degli anni Settanta, ha riscontrato un'enorme risonanza. La dichiarazione, elaborata in comune accordo tra i Paesi industrializzati e i Paesi in via di sviluppo, contiene una serie di principi per la protezione dell'ambiente e per lo sviluppo nonché un centinaio di relative raccomandazioni di attuazione.

Ancora, nello stesso anno, a seguito della Conferenza, nasce il Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) con sede a Nairobi, Kenia. Inoltre, viene pure istituito il sistema di osservazione della Terra (*Earthwatch*), oggi integrato nell'UNEP (fonte: https://www.unep.admin.ch/unep/it/home/sviluppo-sostenibile/politica-sostenibilita/agenda2030/onu_-le-pietre-miliari-dello-sviluppo-sostenibile/1972—conferenza-delle-nazioni-unite-sullambiente-umano—stoccol.html). La Dichiarazione che ne è scaturita è oltremodo attuale, contemplando già la tutela ambientale e il principio dello sviluppo sostenibile “nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso un'adeguata pianificazione e gestione”.

Anche nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si è dichiarato che “il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future. Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi enunciati qui di seguito”.

saper cogliere e interpretare nella più ampia prospettiva, per acquisire i relativi vantaggi, migliorando le loro condizioni di vita, in linea con le opportunità che il sito offre.

Trattasi di una combinazione di un interesse pubblico multilivello con gli interessi privati di coloro che sul sito abitano e/o ivi esercitano le loro attività economiche.

Non solo vi è un interesse pubblico specifico, che può essere declinato nella protezione ambientale dei luoghi, ma vi è un interesse pubblico più generale, teso a promuovere lo sviluppo socioeconomico, che il sito, di per sé, può comportare.

Questo interesse pubblico più generale ha una dimensione quantomeno nazionale, se non internazionale e certamente europea e, come tale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, ultimo comma, Cost., è destinatario dell'esercizio di funzioni da parte di tutti i livelli di governo, dai Comuni territorialmente interessati dal sito all'Unione Europea, da coordinarsi secondo il principio di leale collaborazione, in relazione ai rispettivi angoli visuali, in buona parte, peraltro, compatibili⁵.

La dinamica dialettica tra interessi pubblici e interessi privati giustifica, pertanto, il tema qui affrontato, teso a verificare innanzitutto la possibilità giuridica di conferire personalità al sito

⁵ Il principio di leale collaborazione indica la costante cooperazione che deve sempre sussistere tra i poteri dello Stato e fra i diversi livelli di governo, in endiadi con il principio di sussidiarietà. Tali principi trovano espresso richiamo costituzionale all'art. 120, che prevede l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli Enti locali. Il principio di leale collaborazione assume una connotazione esclusivamente procedimentale, nel senso che esso consta di una serie di passaggi che presuppongono interlocuzione costante tra il potere che si sostituisce e quello sostituito. Per coniugare i due principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, occorre operare ricorso ad un principio, che è il più generale di tutti e che è anch'esso esclusivamente procedimentale, quello di proporzionalità, quale principio di misura, che costituisce la sintesi tra i predetti due. La sussidiarietà, alla luce della proporzionalità, indica l'esigenza che il potere sostitutivo sia adeguato all'esigenza del minimo mezzo, ossia che sia esercitato nei limiti strettamente necessari, oltre i quali comporta l'invasione dell'ambito riservato ai poteri sostituiti.

In proposito, si consenta di rinviare a D. Granara, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Seconda ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 186 ss.

e dipoi, in caso di risposta affermativa, a stabilire la natura della stessa nell'ambito del fenomeno giuridico.

Preliminarmente, appare opportuna un'avvertenza metodologica, che riguarda l'apparente dicotomia tra diritto privato e diritto amministrativo e non (generalmente) pubblico.

La distinzione è rilevante, poiché oggi non esiste più (o comunque è superata la concezione di) un solo diritto amministrativo, poiché esistono tanti diritti amministrativi con istituti specifici, non sempre inquadrabili in categorie generali, quanti sono i campi di azione del potere pubblico.

Nel caso che ci occupa, il diritto amministrativo che viene in rilievo inerisce sia alla tutela ambientale sia alla tutela del paesaggio sia allo sviluppo sociale ed economico e i quattro campi corrispondono ad istituti non sovrapponibili e talvolta in contrasto, tali da richiedere un ragionevole bilanciamento, per addivenire ad un delicato equilibrio, non sempre facile da raggiungere.

Non solo.

Tali diritti amministrativi si intersecano con interessi di diritto privato relativi al regime proprietario dei beni facenti parte del sito ed alle attività economiche che ivi si svolgono.

2. *Le fondazioni*

L'ordinamento giuridico conosce già un istituto della tradizione romanistica, che attribuisce a un patrimonio personalità giuridica.

In senso stretto, si tratta di "fondazioni e altre istituzioni di carattere privato", che "acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture", secondo il procedimento stabilito dall'art. 1 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, a seguito della delegificazione di cui alla Legge 15 marzo 1997, n. 59 che, all'art. 20, comma 4, ha abrogato l'art. 12 c.c.

In precedenza, nel vigore della disciplina codicistica, era attribuito al Presidente della Repubblica il riconoscimento con

proprio decreto della personalità giuridica ai predetti enti privatistici⁶.

Con l'odierna disciplina, l'acquisto di personalità giuridica avviene mediante iscrizione nel registro istituito presso le prefetture ovvero, nelle materie di competenza delle Regioni, quando le finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione, mediante iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa Regione (art. 7 d.P.R. n. 361/2000).

È necessario, per il riconoscimento, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo, come da idonea documentazione allegata alla domanda (art. 1, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 361/2000).

Nel regime vigente, la dottrina in materia ha concluso che le fondazioni (come peraltro le associazioni riconosciute, sempre con il medesimo procedimento) sono strumenti idonei alla realizzazione degli obiettivi del terzo settore, nonché di esercizio di

⁶ L'art. 12 c.c. prevedeva, infatti, che "le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto".

Il successivo art. 33 così disponeva: "In ogni provincia è istituito un pubblico registro delle persone giuridiche.

Nel registro devono indicarsi la data dell'atto costitutivo e quella del decreto di riconoscimento, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome e il nome degli amministratori con la menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza.

La registrazione può essere disposta anche d'ufficio.

Gli amministratori di un'associazione o di una fondazione non registrata, benché riconosciuta, rispondono personalmente e solidalmente, insieme con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte".

Secondo il successivo art. 34, "nel registro devono iscriversi anche le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, dopo che sono state approvate dall'autorità governativa, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori con indicazione di quelli ai quali spetta la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o dichiarano l'estinzione, il cognome e il nome dei liquidatori.

Se l'iscrizione non ha avuto luogo, i fatti indicati non possono essere opposti ai terzi, a meno che si provi che questi ne erano a conoscenza".

imprese sociali e di perseguimento di scopi benefici o comunque di rilevanza sociale.

Tra le ipotesi individuate come idonee all'utilizzo del modello organizzativo della fondazione vi sono quelle che (unitamente al vantaggio individuale, anche indiretto ma tangibile e valutabile in termini economici, del fondatore) mirino a realizzare attività in forme adeguate alla tutela dell'ambiente, attività in aree economicamente depresse, attività con particolari allocazioni territoriali e, più in generale, mirino a svolgere attività private di produzione di beni o servizi, su cui però si innestino interessi collettivi, generali o pubblici⁷.

L'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 361/2000, è ritenuta di natura costitutiva, mentre in precedenza⁸ la registrazione non era considerata requisito essenziale, ma assolveva ad una funzione di pubblicità, per rendere opponibile ai terzi l'avvenuto riconoscimento dell'ente e la sua natura di persona giuridica.

In difetto di registrazione, restava la responsabilità personale e solidale, insieme con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte, ai sensi dell'art. 33 c.c., pure abrogato.

Conseguentemente, l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche è pubblicità costitutiva e, quindi, indispensabile per l'acquisto della personalità giuridica.

La registrazione era invece pubblicità dichiarativa.

Per i fini che ci occupano, rileva la predisposizione dell'istituto ad una funzione di tutela dell'ambiente, unita all'esercizio di un'attività di impresa produttiva di vantaggi economici.

Ne consegue che le fondazioni (si pensi, per tutte, a quelle di origine bancaria, di cui alla Legge 30 luglio 1990, n. 218, c.d.

⁷ Cfr. M.R. Morelli, *art. 12*, in S. Guizzi, M.R. Morelli (a cura di), con il coordinamento di S. Ruperto, *Libro I Delle persone e della famiglia (artt. 1-78)*, in C. Ruperto (dir.), *La giurisprudenza sul Codice Civile coordinata con la dottrina*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 564. Cfr., altresì, A.C. Carrabba, *Lo scopo delle associazioni e delle fondazioni (art. 1, comma 3, d.P.R. n. 361 del 2000)*, in *Riv. not.*, 2001, II, p. 763.

⁸ Cfr. F. Mastropaolo, *Registrazione di atti*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 451 ss.

Amato⁹) assumono una indiscutibile funzione sociale, perseguita con una accurata ed operosa gestione patrimoniale diretta al perseguimento di scopi di promozione culturale e sociale, di tutela ambientale, di sviluppo delle arti, della scienza, delle lettere, nonché delle attività economiche e commerciali, in una logica di progresso tecnologico.

Pertanto, lo strumento delle fondazioni già conosce la personalità giuridica di un patrimonio materiale gestito per finalità che ben possono essere quelle sopra enucleate, che hanno determinato l'identificazione e la tutela di un sito ambientale.

Si potrebbe dire *nihil sub sole novi* e tuttavia il limite applicativo della fondazione al caso in esame consiste nella mancata disponibilità del patrimonio fondativo, siccome distribuito tra una moltitudine di soggetti proprietari.

In altri termini, la fondazione presuppone che vi sia un patrimonio, la cui proprietà addivenga alla determinazione di erigerlo a fondazione e ciò non è il caso, di regola, dei siti ambientali, attesa la loro estensione.

Significativa è peraltro la commistione di interessi pubblici e di interessi privati, la cui regolazione unitaria sfugge alla delimitazione del sito sia esclusivamente all'ambito del diritto pubblico sia esclusivamente all'ambito del diritto privato.

3. *Il caso degli usi civici*

Vi è tuttavia un altro istituto, diffuso in tutte le Regioni italiane, anche se meno conosciuto, seppure oggetto di vivaci studi relativamente recenti¹⁰, nonché di una legge, che ne ha fornito

⁹ Cfr., in proposito, L. Grillo, *Le fondazioni di origine bancaria. Una storia italiana*, a cura di Nicola Saldutti, Ares, Milano, 2022.

¹⁰ Cfr. P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2017; P. Grossi, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in Id., "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, ristampa del 2017; P. Grossi, "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano ristampa del 2017; P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet ius, Macerata, 2019; F. Marinelli, *Un'altra proprietà*.

una disciplina quadro e la quale può costituire un esempio da seguire per i siti ambientali, in relazione alla loro configurazione giuridica.

L'art. 1 della Legge 20 novembre 2017, n. 168 prevede il riconoscimento dei “domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie:

- a) soggetto alla Costituzione;
- b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale;
- c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale;
- d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”.

La disposizione, da un lato, riconosce i domini collettivi in attuazione degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost. (e ciò è assai significativo in relazione al pluralismo giuridico, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, alla funzione sociale della proprietà, alla riserva allo Stato, agli enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, di imprese o categorie di imprese, inerenti a servizi pubblici essenziali o a fonti energetiche o a situazioni monopolistiche, di preminente interesse generale) e, dall'altro, stabilisce, al secondo comma, che “gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”.

Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni, Pacini Giuridica, Pisa, 2018; F. Marinelli, *Un paradigma per gli usi civici*, Atti del Convegno “Modernità degli usi civici”, tenutosi a Urbino il 3-4 maggio 2019, in corso di pubblicazione a cura dell'Ufficio Studi della Procura Generale della Corte dei Conti; F. Marinelli, *Gli usi civici*, in A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni (dir.) continuato da P. Schlesinger, *Trattato di Diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2013. Si consenta, altresì, di rinviare a D. Granara, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Aracne, Canterano (RM), 2020.

Tali beni di collettivo godimento sono tutelati ad ogni livello di governo, “in quanto:

a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;

b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;

c) componenti stabili del sistema ambientale;

d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;

e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;

f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto” (art. 2).

L’istituto degli usi civici, dei domini collettivi o assetti collettivi, comunque denominati, per origine, configurazione e finalità, si attaglia pienamente ai siti ambientali, avendo questi ultimi caratteristiche e finalità sostanzialmente analoghe.

Gli usi civici possono sinteticamente definirsi come *utilitates* di diritto pubblico, che costituiscono eccezione alla regola della proprietà individuale, da un lato, limitando il diritto del proprietario, *a)* quando insistono su un fondo di proprietà privata e si incardinano su rapporti privatistici di natura negoziale (usi civici in senso stretto) oppure, dall’altro, *b)* essendo fondati su vincoli di appartenenza non disponibili in capo a comunità di abitanti, in virtù di fatti di apprensione originaria o di atti superiori dell’Autorità che l’apprensione hanno consentito o imposto (c.d. apprensione *per laudo*).

In questo secondo caso, si ha una proprietà collettiva di diritto pubblico (in particolare su beni a destinazione agroforestale, aperti al godimento di una comunità di abitanti), per sua natura sottratta alla disponibilità dei singoli o dell’Ente od organizzazione distinta da quest’ultimo, convivendo i diritti delle amministrazioni con quelli dei singoli¹¹.

¹¹ Cfr. V. Cerulli Irelli, *Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini* 2016, XLV, p. 295, e reperibile in <http://www.demaniocivico.it>.

Nulla osta che vi siano beni di proprietà privata, ma gli stessi sono gravati da un vincolo pubblicistico che ne conforma virtuosamente la destinazione per il raggiungimento di finalità di interesse generale.

La legge pare raccogliere le osservazioni critiche che Giorgio Lombardi manifestava quasi trenta anni fa, nel 1997, nell'ambito della terza Riunione Scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e proprietà collettive dell'Università di Trento, il quale, nel descrivere il rapporto fra le terre civiche ed i Comuni di riferimento, lo sintetizzava come «un momento *privatistico* [...] per quanto concerne la sua origine, che solo successivamente, e per gradi, assume le connotazioni pubbliche»¹².

4. *Siti di diritto comune?*

Alla luce di quanto si è esposto e degli esempi riportati, si può affermare che i siti di interesse ambientale abbiano una personalità giuridica di diritto comune, che supera la tradizionale distinzione tra diritto pubblico e diritto privato e, in relazione

Amplius, cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983.

¹² G. Lombardi, *I profili giuridici delle terre civiche. Beni del Comune o beni della Collettività*, Relazione tenuta a Trento alla III Riunione Scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e proprietà collettive del 13-14 novembre 1997, pp. 13-23, consultabile su: www.demanio-civico.it/public/public/912.pdf.

Come affermato dalla recente giurisprudenza costituzionale, la Legge 168/2017 “ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusuapibilità. Stabilisce infatti l’art. 3, c. 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusuapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell’art. 142, c. 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004, “garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio» (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, in *Giur. cost.*, 2018, 3, p. 1260, con note F. Politi, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, in *Giur. cost.*, 3/2018, p. 1275 ss.; L. De Lucia, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, *ivi*, p. 1284 ss.).

alla gestione, tra diritto privato e diritto amministrativo, ricercando la matrice unitaria degli istituti.

D'altra parte, è la stessa Legge generale sul procedimento amministrativo che oltrepassa la dicotomia, ritenuta un tempo inossidabile, tra diritto pubblico e diritto privato, laddove stabilisce, all'art. 1, comma 1-*bis*, che "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"¹³, e la gestione dei siti, affinché possa essere indirizzata ad un virtuoso raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale (versante pubblicistico, ma non solo) e di sviluppo economico (versante privatistico, ma non solo) non può essere autoritativa ma auspicabilmente condivisa e partecipata dai soggetti che sul sito vivono ed operano, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁴.

¹³ Espressione della medesima linea di indirizzo è l'istituto degli "Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento", di cui all'art. 11 della medesima Legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241. Per un approfondimento, cfr. V. Mengoli, *Gli accordi amministrativi fra privati e Pubbliche Amministrazioni*, in *Teoria e Pratica del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2003; P. Grauso, *Gli accordi della Pubblica Amministrazione con i privati*, in *Il nuovo Diritto amministrativo* (collana diretta da F. Caringella e G. De Marzo), Giuffrè, Milano, 2007; W. Giulietti, *La conclusione di accordi tra amministrazioni e privati dopo la legge n. 15 del 2005: ambito applicativo e profili sistemati*, destinato alla pubblicazione nella rivista "Rassegna Forense" e reperibile in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>.

¹⁴ Secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, il potere pubblico deve generalmente astenersi dal perseguire interessi collettivi, quando rileva che i privati, singoli o associati (art. 2 Cost.), gestiscano detti interessi con caratteristiche proprie dell'azione amministrativa, quali delineate dall'art. 97 Cost. e dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Per un approfondimento, cfr. G.P. Cirillo, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Cedam, Padova, 2021, il quale parla di "piccolo codice" (contrapposto al grande, ossia il Codice Civile), riferendosi alla legge generale sul procedimento amministrativo, la quale, soprattutto attraverso l'affermazione della partecipazione al procedimento e l'introduzione di strumenti di decisione partecipata (accordo sostitutivo ex art. 11) priva di consistenza uno degli argomenti contrari al superamento della dicotomia diritto civile-diritto amministrativo, ossia la mancanza di un codice di diritto amministrativo che, come per il diritto civile garantisce la parità fra le parti, per una prospettiva di diritto comune. Per un'attenta analisi del procedimento amministrativo, cfr. R. Cavallo Perin, *Procedimento amministrativo e giustizia amministrativa*, in *Storia d'Italia, Annali n. 14, Legge diritto giustizia*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 1998, pp. 255-296.

5. *Prospettive de iure condito e de iure condendo*

È evidente che la via maestra e scevra da incomprensioni o ambiguità dogmatiche e giurisprudenziali per attribuire personalità giuridica ai siti ambientali è quella legislativa.

Attesa la notoria latitanza del nostro legislatore, peraltro non priva di sprazzi di luce, come la suindicata legge sugli usi civici dimostra, occorre chiedersi se sia già oggi predicabile l'esistenza di una personalità, appunto di diritto comune, per superare quel limite che sopra si è evidenziato, quale ostativo all'utilizzo dello strumento della fondazione.

Peraltro, proprio la disciplina storica di queste ultime apre uno spiraglio, che per i siti ambientali può opportunamente allargarsi, fino a riconoscerne già ora la personalità giuridica.

Si è infatti avuto modo di ritenere che il riconoscimento della personalità giuridica sia costitutivo¹⁵, benché non sia escluso che possa procedersi ad un decreto dichiarativo della personalità giuridica di un ente, ove per errore la P.A. lo abbia per lungo tempo considerato privo di personalità¹⁶.

¹⁵ Questa è l'opinione prevalente della dottrina, secondo cui, mentre le associazioni possono essere soggetti di diritto anche se prive di personalità giuridica, per le fondazioni l'acquisto della personalità giuridica, conferita con il decreto presidenziale di riconoscimento, ne sancirebbe l'esistenza quali soggetti di diritto, dal momento che non sono ammissibili fondazioni non riconosciute quali autonomi centri di imputazione e di situazioni giuridiche soggettive (così, F. Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 308; C.M. Bianca, *Diritto civile*, I, Giuffrè, Milano, 1990, p. 324; D. Barillaro, *Lasciti per enti da fondare ed art. 600 c.c.*, in *Studi per Del Giudice*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 48; U. Romagnoli, *Natura giuridica dei fondi di previdenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, I, p. 864; L. Barassi, *Istituzioni di diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 66; G. Iorio, *Le fondazioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 125). Quanto sopra, in ragione del "ripudio" per i vincoli unilaterali sui beni, istituiti con carattere di perpetuità ed al di fuori di ogni forma di controllo (In tal senso, cfr. F. Greco, *Le fondazioni non riconosciute*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 4; R. Rascio, *Destinazione di beni senza personalità giuridica*, Jovene, Napoli, 1971, p. 44 ss.).

¹⁶ Si è espresso in tal senso il Consiglio di Stato, 13 novembre 1956, in *Cons. Stato*, 1958, I, 757, nonché, con specifico riferimento ai comitati, Cass. 23 giugno 1994, n. 6032, in *Riv. not.*, 1995, p. 922.

Anche secondo una parte della dottrina, è ammissibile la figura della fondazione di fatto o della fondazione non riconosciuta, come confermerebbero lo schema della fondazione fiduciaria (F. Galgano, *Delle persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja -*

Laddove un sito sia identificabile e riconoscibile, con caratteristiche storiche, culturali, sociali, ambientali, paesaggistiche, elevato pregio, strettamente connesso alla sua identificazione, lo stesso potrebbe considerarsi una persona giuridica.

Le associazioni a tutela degli interessi diffusi e i comitati che si propongono la loro tutela possono agire in nome e per conto di esso¹⁷, anche se, in ipotesi, non vi sia un vincolo paesistico, rivendicando la sua identità.

Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1969, p. 398) e, soprattutto, le disposizioni di cui agli artt. da 39 a 42 c.c., relative ai comitati. In questi ultimi, infatti, si ritiene ravvisabile la disciplina della fondazione non riconosciuta, con la peculiarità rappresentata dal fatto che, mentre la costituzione della fondazione si caratterizza normalmente in virtù di un unico atto unilaterale del fondatore, il comitato viene costituito per pubblica sottoscrizione. Pertanto, una volta ottenuto il riconoscimento, la fondazione – la cui costituzione è preceduta dall’attività di un collegio promotore, e cioè il comitato – potrà mantenere i diritti acquistati e le obbligazioni assunte prima di tale momento: la retroattività del riconoscimento ne attesta la natura dichiarativa e non costitutiva. Per una ricostruzione in proposito, cfr. A. Ruotolo, *Il nuovo regime per il riconoscimento delle persone giuridiche private*, in *Rivista Studi e Materiali CNN*, Milano, 1/2002, p. 78.

¹⁷ In particolare, i Comitati di cittadini godono della legittimazione ad agire, quando ricorrano “tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso”. Così, *ex multis*, da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen, 20 febbraio 2020 n. 6, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 4, p. 1029. Nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 25 agosto 2023 n. 7952, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul pronunciamento dell’Adunanza Plenaria si è soffermata la dottrina: cfr. G. Mannucci, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi.it*, 2023, che ha rilevato la tendenza della giurisprudenza a collettivizzare l’interesse diffuso, per consentirne la (migliore) giustiziabilità. Cfr., altresì, A. Poppi, *La legittimazione ad agire di comitati spontanei e/o associazioni a protezione dell’ambiente (e non)*, in *Urbanistica e Appalti*, 2023; A. Pisapia, *La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: 3 riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali*, in *Quaderni AISDUE*, 2024; V. Toffaletti, *Riflessioni sulla figura del ricorrente “ad hoc” in materia ambientale nel processo amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 2024. Cfr., altresì, F. Peres, *Associazioni a tutela dell’ambiente: legittimazione e stabilità temporale*, in *RGA Online*, 4 agosto 2022; E. Capone, *La legittimazione ad agire delle associazioni di protezione ambientale e il criterio del c.d. doppio binario*, in *RGA Online*, 1° giugno 2022.

Si tratta di un orientamento consolidato, confermato a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa, nel suo organo di vertice nomofilattico, ma che trova la sua

Ciò che rileva è che il sito è tutelato per quello che è, al di là dei vincoli che lo assistono.

Tale considerazione è ancorata direttamente agli artt. 2, 9 e 118, ultimo comma, Cost. e nasce dal combinato disposto dei

pietra miliare quasi vent'anni prima, nella sentenza del T.A.R. Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, sul dragaggio del Golfo dei Poeti della Spezia, relativamente al Comitato per la Salvaguardia e lo Sviluppo del Golfo dei Poeti, la quale ha evidenziato la peculiarità dell'interesse ad agire in tema di ambiente, "in relazione sia all'alto valore istituzionale di detto bene, sia al crescente ruolo assunto dalle formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale.

Così, in primo luogo, va evidenziato che l'ambiente, come la Corte costituzionale ha avuto modo recentemente di precisare più volte, non può essere ritenuto semplicemente una materia, essendo piuttosto un "*valore*" costituzionalmente protetto, rinvenibile all'interno di molteplici settori dell'azione amministrativa" (cfr. per tutte sentenza 20 dicembre 2002 n. 536).

Tale tutela non può essere limitata sul piano oggettivo a talune categorie di atti, "potendo e dovendo, viceversa, essere perseguita con riguardo a qualsivoglia provvedimento se ed in quanto incisivo del valore protetto (cfr. Sezione I, 13 marzo 2003 n. 309)".

Quanto sopra, anche in ragione del ruolo riconosciuto, tanto più all'esito della revisione costituzionale, operata con l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, al principio di sussidiarietà orizzontale.

Quest'ultimo, che affonda le sue radici agli albori del pensiero liberale, si sostanzia nelle moderne democrazie occidentali, nel modulo di riparto della funzione amministrativa, secondo cui "l'intervento pubblico istituzionale assume carattere sussidiario rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica in quanto i privati cittadini e le loro libere associazioni non siano in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze di ordine generale".

Il principio di sussidiarietà orizzontale, già previsto dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, a tenore del quale "i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali" ha trovato la sua consacrazione nell'art. 118, ultimo comma, Cost.

Peraltro, fin dall'entrata in vigore della Costituzione, detto principio trova riscontro nell'art. 2 (in senso orizzontale) con l'affermazione della "centralità, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, dell'individuo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (principio pluralistico) e in senso verticale, con il riconoscimento del principio autonomistico.

Tale ruolo significativo attribuito ai privati, addirittura a livello ordinamentale, ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale, si riverbera sul piano procedimentale e processuale, rispettivamente in relazione alla gestione stessa della funzione amministrativa, con la più ampia possibilità di sindacato giurisdizionale dell'esercizio di detta funzione da parte della Pubblica Amministrazione.

principi pluralista, solidarista, ambientalista e di sussidiarietà orizzontale, in una prospettiva di applicazione diretta della Costituzione¹⁸.

Si potrebbe addirittura addivenire, sulla scia della citata giurisprudenza civile ed amministrativa, formatasi in relazione ai Comitati di cittadini, ad una legittimazione diffusa e *singulatim* in capo a tutti gli interessati a tutelare il sito, con conseguente estesa protezione e valorizzazione dello stesso sotto ogni profilo naturalistico, culturale e socioeconomico: identitario in sé ed in prospettiva intergenerazionale.

Questa è la peculiarità e questo l'enorme valore dei siti di interesse ambientale.

Abstract

L'articolo affronta la questione dell'attribuzione di personalità giuridica ai siti di interesse ambientale, emersa con forza nel dibattito giuridico a seguito dell'introduzione tra i principi fondamentali della Costituzione di quello ambientalista, con conse-

¹⁸ Come ha avuto modo di sottolineare G. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna, 2022, "la tavola dei valori costituzionali e la formulazione in termini ampi delle disposizioni di apertura della Carta consentono di smentire quella corrente assai corpusca di opinioni che vorrebbe contenere il ruolo dell'interprete – in particolare del giudice – nella interpretazione delle norme, e relegarlo al ruolo di mero esegeta, con il pretesto che si comprometterebbe la divisione dei poteri. Eppure, basta leggere le sentenze della Corte costituzionale, e, forse in modo anche più coraggioso, le sentenze dei giudici ordinari e dei giudici amministrativi, per convincersi del contrario. Molti sono i diritti di nuovo conio scaturiti dalla base costituzionale, molte sono le pretese a cui si è dato seguito che il legislatore aveva ignorato e che il giudice ha potuto recuperare proprio basandosi sulle regole fissate nella Carta. Si può dire che la Carta è stata in larga parte attuata grazie alla creatività della giurisprudenza, aspetto questo che si è potuto concretamente formare solo quando la cultura dei giuristi ha saputo distaccarsi dalla dogmatica e dalla tradizione che avevano pietrificato la loro funzione. Neppure Piero Calamandrei, che aveva tuonato contro la politica legislativa, inerte rispetto alle spinte progressiste della Carta, si era doluto della Costituzione dimidiata, avrebbe potuto immaginare la rivoluzione ermeneutica avviata alla fine degli anni Sessanta, con la scoperta delle clausole generali, dell'«uso alternativo del diritto» e della storizzazione delle categorie giuridiche. Proprio grazie a quei fermenti si sono potuti creare *ex novo* diritti che hanno dato soddisfazione ad interessi trascurati e reso concreta la concezione della solidarietà, individuale e sociale".

guente aumento della necessità di protezione e della valenza distintiva dei siti medesimi, che coinvolgono rilevanti interessi pubblici e privati.

In proposito, lo studio esamina dapprima lo strumento delle fondazioni, che già conosce la personalità giuridica di un patrimonio materiale gestito per finalità che ben possono essere quelle perseguite da un sito ambientale, ma che si connota per un limite applicativo ossia la mancata disponibilità del patrimonio fondativo, siccome distribuito tra una moltitudine di soggetti proprietari.

Un paradigma da seguire per la soluzione della questione potrebbe essere quello degli usi civici, quali disciplinati da ultimo dalla Legge 20 novembre 2017, n. 168.

Si perviene alla conclusione che i siti di interesse ambientale abbiano una personalità giuridica di diritto comune, che supera la tradizionale distinzione tra diritto pubblico e diritto privato e, in relazione alla gestione, tra diritto privato e diritto amministrativo, ricercando la matrice unitaria degli istituti, e che possa essere riconosciuta anche nelle more di un necessario ed auspicato intervento legislativo.

Ciò potrebbe avvenire, laddove un sito sia identificabile e riconoscibile, con caratteristiche storiche, culturali, sociali, ambientali, paesaggistiche, elevato pregio, strettamente connesso alla sua identificazione, e le associazioni a tutela degli interessi diffusi e i comitati di cittadini che si propongono la loro tutela potrebbero agire in nome e per conto di esso, in applicazione della consolidata giurisprudenza formatasi in materia, non escludendo di estendere tale legittimazione in capo a tutti gli interessati a tutelare il sito, per la sua diffusa e più ampia protezione e valorizzazione.

Parole chiave: sito ambientale; personalità giuridica; fondazioni; usi civici; associazioni ambientaliste; comitati di cittadini; tutela e valorizzazione ambientale.

This article addresses the issue of granting legal personality to sites of environmental interest, a matter that has emerged

forcefully in the legal debate following the inclusion of environmental principles among the fundamental principles of the Constitution, resulting in an increased need for protection and the distinctive value of these sites, which involve significant public and private interests.

In this regard, the study first examines the instrument of foundations, which already recognize the legal personality of material assets managed for purposes that may well be those pursued by an environmental site, but which is characterized by a limitation in its application: the unavailability of the foundation assets, as they are distributed among a multitude of owners.

One paradigm to follow for resolving this issue could be that of civic uses, as most recently regulated by Law No. 20 of November 20, 2017. 168.

We conclude that sites of environmental interest have a legal personality under common law, which transcends the traditional distinction between public and private law and, in relation to management, between private and administrative law, seeking a unified basis for the institutions. This can be recognized even pending necessary and desirable legislative intervention.

This could occur where a site is identifiable and recognizable, with historical, cultural, social, environmental, and landscape characteristics, and of high value, closely linked to its identification. Associations for the protection of widespread interests and citizens' committees seeking their protection could act in its name and on its behalf, in accordance with the established case law developed on the matter. This does not exclude extending this legitimacy to all those interested in protecting the site, for its widespread and broader protection and enhancement.

Keywords: environmental site; legal personality; foundations; civic uses; environmental associations; citizens' committees; environmental protection and enhancement.

La presenza delle zone montane nelle Regioni a Statuto Speciale*

Enrica Olla

SOMMARIO: 1. Le zone montane nelle Regioni a Statuto speciale: genesi ed evoluzione delle previsioni statutarie in materia. – 2. Le specificità montane nelle Regioni a Statuto ordinario: le province montane di confine. – 3. Conclusioni.

1. *Le zone montane nelle Regioni a Statuto speciale: genesi ed evoluzione delle previsioni statutarie in materia*

Lo studio sulla presenza delle zone montane nelle regioni a Statuto speciale rappresenta un tema che a parere di chi scrive si rivela particolarmente interessante, non solo per il contenuto in sé, quanto per comprendere l'architettura giuridica delle zone montane.

Parlare di architettura giuridica delle zone montane può sembrare pretenzioso; tuttavia, lo studio condotto da Antonio Mitrotti¹ rivela che la locuzione si mostra appropriata in consi-

* Articolo sottoposto a referaggio. Oltre che in riferimento al Convegno di cui si raccolgono gli Atti in questa sezione monografica, il contributo ripropone alcune considerazioni relative alla relazione svolta in occasione del seminario on line sul volume *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano* di Antonio Mitrotti, tenutosi il 4 novembre 2025, nell'ambito del ciclo di convegni "I martedì di MIM" organizzati dal Gruppo di Ricerca-Azione Montagne in Movimento.

¹ A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

derazione della complessità del quadro normativo in ordine al raccordo tra i diversi livelli di governo e alla distribuzione delle relative attribuzioni competenziali in materia.

Nel circuito giuridico descritto nel volume, l'art. 44 comma 2 Cost. costituisce il punto di partenza e nel contempo il punto di arrivo di un'analisi a vasto raggio che partendo dall'inegabile specificità territoriale tocca tutti gli aspetti giuridici, sociologici ed economici², per giungere a chiarire chi sia il soggetto competente a disporre "provvedimenti a favore delle zone montane".

Un primo interrogativo imprescindibile riguarda la specificità o le c.d. forme particolari di autonomia ed in particolare se queste si siano tradotte effettivamente in maggiore possibilità per il legislatore regionale di incidere giuridicamente sulle zone montane.

A tale riguardo è doveroso svolgere una prima constatazione: la legislazione regionale statutaria oggi in vigore nelle cinque regioni a Statuto speciale è il frutto di una serie di interventi legislativi di carattere costituzionale che in combinazione e in successione gli uni con gli altri hanno determinato l'attuale assetto competenziale.

A ciò si aggiunga il fatto che oltre al *background* giuridico di cui discorreremo a breve, vi è un innegabile fattore di influenza di tipo naturalistico che, sebbene non possa costituire oggetto di disamina approfondita merita comunque considerazione.

Infatti, delle cinque regioni con forme e condizioni particolari di autonomia ve ne sono due, la Valle d'Aosta appunto e il Trentino-Alto Adige che hanno il 100% dei comuni che ne fanno parte con la caratteristica di essere completamente montani³.

² Art. 44, comma 2 Cost.: "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane".

³ C. Losavio - G. Perniciaro, *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"), 2017, p. 7 ss., agilmente reperibile – nonché consultabile *on line* – all'indirizzo <http://www.issirfa-spoglio.cnr.it/analisi-della-normativa-inerente-ai-territori-montani.html>; G. Dematteis, *La montagna italiana: da riscoprire, salvaguardare, ripopolare*, in *il Mulino*, n. 6, 2020, pp. 956-962; A. Gentilini, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2021, pp. 20-37;

Le altre, ancorché abbiano delle percentuali non trascurabili di comuni montani o parzialmente montani, non hanno la stessa conformazione.

Questo dato come vedremo porta con sé alcune conseguenze che si riverberano proprio a livello competenziale sulla capacità di incidere realmente sui territori montani⁴.

Un primo aspetto da tenere in considerazione riguarda l'assegnazione agli Statuti regionali della competenza in materia di ordinamento degli enti locali.

Per le regioni a statuto speciale tale competenza è stata integrata con la Legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993 recante "Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli Venezia Giulia e per il Trentino Alto Adige".

L'adeguamento come è ben noto non ha riguardato la Sicilia, il cui Statuto già conteneva una previsione in tal senso⁵.

Con la norma citata, pertanto, le regioni a Statuto speciale hanno ottenuto una attribuzione competenziale che le differenziava e le differenzia tuttora dalle regioni a Statuto ordinario, determinando di fatto in capo al legislatore regionale un ruolo di primo piano nella materia dell'ordinamento degli Enti locali.

Tanto più nelle regioni con territorio a più alto carattere montuoso la sopra citata materia si è dimostrata uno strumento fondamentale per la piena realizzazione della previsione di cui all'art. 44 comma 2 della Cost.

Venendo all'analisi degli Statuti si coglie come puntualmente evidenziato dall'Autore il riferimento al regime delle zone

M. Gorlani, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 116-129; C. Losavio - C. Bugiani - C. Cipolloni - A. Gentilini, "Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community". *Rapporto di ricerca*, in ISSiRFA (*Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*), 2022, agilmente reperibile – e consultabile *on line* – su: <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/09/Rapporto.pdf>; G. De Fano - C. Losavio (ed.), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022.

⁴ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 232.

montane con riguardo alle tematiche dell'agricoltura delle foreste, del turismo, degli usi civici, solo per citarne alcune, oltre alla materia dell'economia montana che compare unicamente nello Statuto della regione Friuli Giulia.

La Valle d'Aosta presenta una situazione differente, in quanto è stata priva di competenza legislativa concorrente con lo Stato, sino agli effetti prodotti dalla riforma costituzionale del 2001.

Se si analizza lo Statuto⁶, si evince, inoltre, che all'art. 2 lett. *b* viene individuata la materia del trasporto su funivia, e alla lett. *u* l'ordinamento delle guide, delle scuole di sci e dei portatori alpini.

A queste previsioni certamente pertinenti con la regolamentazione e lo sviluppo dei territori montani, si affianca una produzione legislativa regionale puntuale e attenta.

Si tratta di norme rivolte a disciplinare tutte le attività di interesse per le zone montane che spaziano dal soccorso alpino⁷ alla disciplina delle attività economiche, alla tutela identitaria⁸, all'attività di accompagnatore di media montagna, all'inquinamento acustico⁹, al governo del territorio.

Sicuramente l'elencazione non è esaustiva, ma serve ugualmente a rendere l'idea della produzione normativa regionale sul tematismo della montagna e l'importanza che questo riveste per le regioni come quella che ci ospita.

Quindi da un lato le specificità territoriali hanno "conformato" e impregnato le leggi statutarie degli enti locali, influenzandone la fisionomia, dall'altro si coglie la presenza di un

⁵ *Ibidem.*

⁶ L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

⁷ L.r. 17 aprile 2007, n. 5, Disposizioni in materia di organizzazione del Soccorso Alpino valdostano.

⁸ L.r. 9 novembre 2010, n. 36, Disposizioni per la promozione e la valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica. Istituzione della Fondazione Film Commission Vallée d'Aoste.

⁹ L.r. 30 giugno 2009, n. 20, Nuove disposizioni in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento acustico. Abrogazione della legge regionale 29 marzo 2006, n. 9.

grumo di materie che hanno un'inegabile comunanza tra loro (acque minerali, urbanistica assistenza sociale, usi civici ecc.) che sono state a loro volta influenzate dalle specificità montuose delle regioni a statuto speciale.

In tale contesto è proprio il concetto di “territorio” e in special modo di “territorio montuoso” che è presente all'interno delle previsioni statutarie che diventa il punto di riferimento per il regime a favore delle zone montane e di conseguenza genera una ricaduta sullo *status* dei cittadini dei rispettivi territori¹⁰.

Tuttavia, in linea di massima si può agevolmente ritenere che gli statuti delle regioni ad autonomia speciale hanno risentito della necessità di adeguare le formali competenze della regione ai territori di pertinenza e nel contempo sono state influenzate a loro volta dalle esigenze dei territori montani sul contenuto dell'elencazione materiale di materie riconducibile a ciascun titolo.

Inoltre, non possono trascurarsi gli effetti della revisione del Titolo V della Costituzione disposta con Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

La portata della norma è stata tale da potersi agevolmente sostenere che esistano un “prima” ed un “dopo” la riforma sopra richiamata.

Il “prima”, vede in capo al legislatore statale una competenza piena nelle materie non elencate dall'art. 117 Cost. a titolo di legislazione concorrente e in ragione del c.d. parallelismo delle funzioni legislative e amministrative¹¹, anche la competenza nell'esercizio della relativa funzione amministrativa.

Si aggiunga che come già evidenziato nelle righe che precedono, la Valle d'Aosta anteriormente alla revisione costituzionale era priva di legislazione concorrente con lo Stato.

¹⁰ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.

¹¹ R. Bin, *In nuovo Titolo V°: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2002; A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Italian papers on federalism*, n. 1-2, 2016; S. Labriola, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. Ortino, P. Penthaler (ed.), *Il punto di vista delle autonomie speciali. La riforma costituzionale in senso federale*, Bolzano-Trento, 1997, p. 61 ss.

Se poi ci si concentra sulla disciplina incidente sulle zone montane, la limitazione del legislatore regionale risultava tanto più evidente poiché in effetti era ridotta all'ambito del turismo e industria alberghiera, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia, agricoltura e foreste.

Il "dopo" consiste in quella che è stata descritta come "Repubblica delle autonomie" che di fatto ha portato alla equiordinazione dei rapporti tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Con riguardo poi alla competenza legislativa circa le disposizioni sui provvedimenti a favore delle zone montane, si registra un ribaltamento della tecnica utilizzata nel previgente art. 117 Cost.

All'accresciuto ruolo del legislatore regionale nell'ambito delle diverse materie incidenti sul regime delle zone montane, fa da contraltare l'acquisita competenza a disciplinare l'allocazione delle funzioni amministrative, in quanto non è venuto meno il principio del parallelismo delle funzioni per le Regioni a statuto speciale¹².

¹² A. Ruggeri, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, n. 6, 2002, pp. 845-880; A. Ruggeri - C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2003, pp. 57-123; A. Ruggeri, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 781-841; V. Lopilato, *Funzioni amministrative, Regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2006, pp. 371-382; M. Michetti, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2006, pp. 3881-3888; L. Castelli, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6, 2007, pp. 577-586; O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009, pp. 297-329; C. Petrillo, *Clausola di "maggior favore" ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2010, pp. 2887-2892; S. Parisi, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, pp. 821-876; A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015, pp. 1-30; S. Pajno - G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, pp. 267-305; P. Giangaspero, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 869-880.

In questo si coglie come molto opportunamente evidenziato dall'Autore un vantaggio impareggiabile per le regioni a Statuto speciale che consiste proprio nel costituire un circuito in cui vi è una coincidenza soggettiva tra chi legifera sulle disposizioni per I provvedimenti a favore delle zone montane e chi disciplina le sostanziali funzioni amministrative complementari¹³.

Con ciò generando un ulteriore vantaggio per I cittadini dei territori montani consistente nella certezza del soggetto giuridico competente a legiferare, eliminando quell'incertezza che invece caratterizza la vita dei cittadini delle altre regioni.

2. *Le specificità montane nelle Regioni a Statuto ordinario: le province montane di confine*

L'osservazione che precede risulta tanto più veritiera se si confronta la situazione dei cittadini delle zone montane nelle regioni a Statuto ordinario.

A tale riguardo è doveroso dare conto del fatto che la legge Delrio, l. 7 aprile 2014, n. 56 ha previsto al comma 3¹⁴ le province montane di confine, al fine di formalizzare giuridicamente il concetto di specificità montana¹⁵.

La previsione testé richiamata nelle intenzioni del legislatore era funzionale alla creazione di un sistema di autogoverno dei problemi delle relative comunità inteso prevalentemente in termini di sviluppo economico e sociale e, conseguentemente, di valorizzazione del territorio sulla base delle specifiche esigenze emergenti da una gestione il più possibile decentralizzata.

Ad oggi in Italia le realtà che sono state individuate dalle rispettive leggi regionali come in possesso contestualmente di en-

¹³ A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano, op. cit.*

¹⁴ L. 7 aprile 2014, n. 56, art. 1 comma 3: "Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97".

¹⁵ F. Mauri, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2016.

trambi i requisiti, ovvero territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, sono solamente tre: la Provincia di Sondrio (Lombardia), la Provincia di Belluno (Veneto) e la Provincia di Verbano Cusio Ossola (Piemonte).

Sebbene la norma abbia tentato di conseguire l'istituzionalizzazione del concetto di specificità montana mi pare non si sia raggiunto lo stesso risultato che abbiamo descritto con riguardo alle zone montane ricadenti nelle regioni a statuto speciale.

Basti pensare che da una parte (comma 86)¹⁶, la legge individua direttamente le ulteriori funzioni fondamentali attribuite alle province montane di confine sulla base delle peculiarità orografiche e di geografia politica; dall'altra (comma 52)¹⁷, demanda alle regioni il compito di riconoscere alle stesse particolari forme di autonomia che si aggiungano a quelle già previste dalla Legge.

Tale doppio andamento trova la propria congiunzione nella prevista possibilità di adottare speciali forme organizzative, d'intesa con le regioni (comma 57)¹⁸, nelle quali individuare un luogo di sintesi fra i due livelli di governo che insistono sul medesimo territorio¹⁹.

¹⁶ Art. 1, comma 86, l. 7 aprile 2014, n. 56: "Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti".

¹⁷ Art. 1, comma 52, l. 7 aprile 2014, n. 56: "Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione".

¹⁸ Art. 1, comma 57, l. 7 aprile 2014, n. 56: "Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

¹⁹ L. Vandelli, *Il riconoscimento da parte delle regioni delle peculiarità delle province montane e di confine*, in L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli Editore, Rimini, 2014, pp. 139-140; B. Di Giacomo Russo, *Il governo della montagna*

Alla luce delle considerazioni svolte appare che la reale portata del concetto di specificità delle Province montane e, conseguentemente, dell'autonomia ad esse riconosciuta dipende in larga misura dalla sensibilità della politica regionale a valorizzare le zone interamente montane e di confine presenti sul proprio territorio²⁰.

Basterebbe a tale riguardo operare un confronto con quanto avvenuto in Piemonte, dove la legge regionale 29 ottobre 2015 n. 23, ha previsto, in deroga alla “legge sulla montagna” già esistente²¹, una legislazione specifica per la Provincia di Verbano Cusio Ossola in ragione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri.

Ai commi 1²² e 3²³ dell'art. 9 la legge attribuisce alla provin-

a livello di area vasta, in Di Giacomo Russo e L. Songini (ed.), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

²⁰ F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 121-122.

²¹ L.r. 14 marzo 2014, n. 3.

²² Art. 9, comma 1, l.r. Piemonte 29 ottobre 2015 n. 23: “In deroga a quanto stabilito dalla legge regionale 14 marzo 2014, n. 3 (Legge sulla montagna), la Regione, in attuazione dell'articolo 1, comma 3, secondo periodo della l. 56/2014 e di quanto stabilito dalla l.r. 8/2015, in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche ed idrografiche, geomorfologiche e geoidrologiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali, attribuisce alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola specifiche funzioni amministrative concernenti, in particolare:

a) in materia di foreste:

1) predisposizione ed approvazione del piano forestale territoriale di cui all'articolo 10 della l.r. 4/2009;

2) definizione delle scelte prioritarie d'intervento sul territorio finalizzate alla realizzazione delle azioni di cui all'articolo 25 della l.r. 4/2009, nell'ambito dei piani di sviluppo socio-economico;

3) approvazione del piano forestale aziendale di cui all'articolo 11 della l.r. 4/2009;

b) in materia di usi civici, le funzioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a)* e *c)* e all'articolo 6, comma 3, secondo periodo della lettera *a)*, relativamente alle funzioni consultive di competenza regionale, della l.r. 29/2009;

c) in materia di formazione professionale, le funzioni relative alla partecipazione all'individuazione dei fabbisogni formativi dei lavoratori transfrontalieri, di cui all'articolo 9 della l.r. 63/1995”.

²³ Art. 9, comma 3 l.r. Piemonte 29 ottobre 2015 n. 23:

“Inoltre, in deroga a quanto stabilito all'articolo 3 e all'articolo 6, la Provincia

cia montana specifiche funzioni amministrative in materia di foreste, usi civici, formazione professionale, energia (occupandosi nello specifico degli impianti di biomassa) e attività estrattive (in particolare cave e torbiere). In materia di rapporti transfrontalieri poi, al comma 4, attribuisce alla Provincia la possibilità di partecipare agli organismi di indirizzo e coordinamento promosse dalla Commissione europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia - Svizzera. Manca, invece, una previsione attuativa del comma 57, volta alla creazione di organismi di coordinamento fra provincia e regione.

Siamo dunque ben lontani dalla situazione che abbiamo descritto in precedenza, con l'evidente conseguenza che, nell'attuazione a livello regionale della normativa relativa alle Province montane, possano crearsi notevoli squilibri e possano essere attribuiti alle stesse differenti livelli di autonomia locale a seconda della regione di riferimento.

3. Conclusioni

In conclusione, è doveroso soffermarsi su un aspetto che volutamente è stato tenuto sullo sfondo delle riflessioni sinora condotte: i riflessi sui cittadini dei territori montani.

Nelle righe che precedono si è concentrata l'attenzione in modo particolare sulla presenza delle zone montane nelle norme statutarie delle Regioni a statuto speciale, tuttavia, non può ignorarsi come (a cascata) nelle legislazioni regionali si possano cogliere interventi normativi su settori nuovi e rilevanti nel contesto attuale, che proprio nei territori montani acquisiscono un rilievo peculiare: si pensi alle norme sulle comunità energetiche²⁴,

del Verbano-Cusio-Ossola esercita in forma singola, le seguenti funzioni: b) in materia di attività estrattive, relativamente a cave e torbiere, la gestione delegata delle funzioni amministrative di cui all'articolo 4 della l.r. 69/1978".

²⁴ V. Pepe, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, pp. 425-447.

lo sviluppo sostenibile, la regolamentazione delle aree SIC, la biodiversità²⁵.

Le tematiche sopra citate rivestono un interesse primario come fattori di rilancio e si sviluppo dei territori montuosi.

A tale riguardo si rimanda a quanto molto efficacemente descrive il *Position paper* n. 11/2022²⁶, ove si riporta che nei territori interni e montani, fragili per condizioni fisico-geografiche, ambientali e per processi modificativi della vita sociale intervenuti nel tempo, si manifestano profonde disuguaglianze di tipo economico, sociale, territoriale e geomorfologico, che rappresentano fattori di freno allo sviluppo ma allo stesso tempo anche opportunità in termini di propensione alla resilienza e all'adattamento a condizioni avverse, le quali agiscono come spinta alla innovazione, decisiva per corrispondere alla domanda di vivibilità delle comunità che vi sono insediate. Questi limiti e opportunità riguardano non solo le popolazioni residenti, ma anche gli abitanti di città e pianure che, consapevolmente o meno, si rapportano con le terre alte e lo spazio rurale per ragioni di lavoro, studio, diletto o entrano in rapporto con loro attraverso attori economici che rivendono i beni in esse conservati sotto forma di servizi universali provenienti dalle aree montane e interne, rendendoli disponibili all'intera collettività. I servizi ecosistemici forniti da questi territori dovrebbero essere al centro di politiche di sviluppo che incorporino il loro valore nei costi che la comunità deve sostenere per il proprio benessere, con un ritorno di risorse ben orientate nel loro utilizzo a fini di sostenibilità ambientale e socioeconomica, come indicato anche dal Rapporto Dasgupta commissionato dal Governo inglese, con le seguenti raccomandazioni confermate anche dalla recente COP 15 di Kunming:

²⁵ Per un approfondimento sul tema si veda V. Pepe, *Il regime di protezione di un habitat e le misure di tutela da adottare ai "pre SIC"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2007, pp. 455-462.

²⁶ *Position paper* n. 11/2022, *Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile*, 2022, reperibile e consultabile in rete all'indirizzo https://asvis.it/pub.lib/asvis2/files/Pubblicazioni/Position_Paper_ASviS_2022_MontagnaAreeInterneGoal11.pdf.

- rendere sostenibili i sistemi alimentari ed energetici attraverso innovazioni tecnologiche e politiche che modifichino i prezzi e le norme comportamentali;
- investire in programmi che forniscano una pianificazione familiare basata sulla comunità;
- ampliare le aree protette e migliorarne l’accesso;
- implementare investimenti su larga scala e diffusi in soluzioni basate sulla natura per affrontare la perdita di biodiversità;
- introdurre il capitale naturale nei sistemi contabili nazionali.

Come si legge la sostenibilità, l’ampliamento delle aree protette e la tutela della biodiversità diventano strategie, che unitamente ad altri interventi sono fondamentali per lo sviluppo economico delle aree in questione.

Lo studio attento delle tematiche sopra rappresentate consente di affiancare all’attività di analisi e di ricerca un’adeguata produzione normativa che contribuisca a porre in essere quei “provvedimenti a favore delle zone montane” capaci di eliminare le distanze, l’isolamento e garantire in modo pieno ed efficace l’uguaglianza sostanziale dei cittadini che le abitano.

Infine, a mio parere il testo che Antonio Mitrotti ci ha consegnato ha realizzato su ogni argomento un’analisi multilivello: da un lato affronta la disamina della disciplina giuridica nei diversi livelli competenziali, da un lato induce gli studiosi del diritto a riflettere sulle conseguenze pratiche sui cittadini, evidenziando anche le criticità e ponendosi interrogativi che trovano una risposta difficile.

Abstract

Il contributo si pone come obiettivo l’analisi delle norme statutarie delle Regioni a Statuto speciale ed in particolare la presenza in queste ultime delle tematiche riguardanti le zone montane.

La disamina delle principali riforme costituzionali è funzionale allo studio dell’evoluzione delle attribuzioni competenziali in capo al legislatore regionale.

Si condurrà inoltre un parallelo con l'istituto delle province montane di confine previsto dalla l. 7 aprile 2014, n. 56.

Parole chiave: zone montane; autonomia regionale; differenziazione; competenza legislativa.

The aim of this paper is to analyze the statutory provisions of the Special Statute Regions, particularly their presence in these regions regarding mountain areas. The examination of the main constitutional reforms is instrumental in studying the evolution of regional legislators' powers. A parallel will also be drawn with the institution of border mountain provinces established by Law No. 56 of 7 April 2014.

Keywords: mountain areas; regional autonomy; differentiation; legislative competence.

L'ambientalismo realista e il nucleare come scelta razionale per la transizione energetica italiana*

Vincenzo Pepe

SOMMARIO: 1. L'evoluzione dell'ambientalismo e il ruolo della scienza nella valutazione dei rischi ambientali. – 2. Il paradosso energetico italiano: il ritorno del nucleare tra prospettive e contraddizioni. – 3. Il disegno di legge delega sul nucleare sostenibile: contenuti e obiettivi strategici. – 4. Percezione pubblica e accettazione dell'energia nucleare: esperienze italiane e comparate. – 5. Energia nucleare e fonti rinnovabili: falsa dicotomia o sinergia strategica? – 6. Conclusioni.

1. *L'evoluzione dell'ambientalismo e il ruolo della scienza nella valutazione dei rischi ambientali*

L'ambientalismo moderno¹ trae origine nel XIX secolo, in un contesto segnato dalla rivoluzione industriale, dall'espansione urbana e dalle prime reazioni scientifiche e culturali agli effetti di tale trasformazione.

In questa fase, infatti, una parte dell'*élite* intellettuale e scientifica iniziò a sviluppare una coscienza critica verso i pro-

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per approfondimenti sul concetto di ambientalismo si rimanda a V. Pepe, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2008; Id., *Non nel mio giardino*, Baldini + Castoldi, Milano, 2013; Id., *Pensare il futuro. Dare vita a un nuovo modello di ambientalismo*, Cairo, Milano, 2018; U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000; J.D. Sachs, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi Editore, Milano, 2015; B. Lomborg, *The Skeptical Environmentalist*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

cessi di industrializzazione, denunciando una progressiva perdita di ambienti naturali e l'alterazione degli equilibri ecologici².

In particolare, negli Stati Uniti, H.D. Thoreau³ e A. Leopold⁴, introdussero il concetto di *wilderness*, inteso come natura da preservare per il suo valore estetico e spirituale, nonché per la sua funzione ecologica. Al contempo, il lavoro di naturalisti come A. von Humboldt e C. Darwin rafforzò la comprensione scientifica degli ecosistemi e favorì lo sviluppo di una visione sistemica del mondo naturale.

Allo stesso modo, in Europa, maturarono prime riflessioni sull'impatto dell'inquinamento urbano ed industriale sulla salute e sullo stile di vita della popolazione.

Il maggior livello di sensibilità ambientale sviluppatosi è attribuibile principalmente ad una serie di mutamenti verificatisi nell'ambiente nel XX secolo, in particolare, secondo J. McNeill⁵, a modificazioni ambientali di origine antropica – urbanizzazione, deforestazione, inquinamento diffuso – che si sono trasformati da fenomeni locali a globali⁶.

In questo contesto, P. Bevilacqua individuò tre meccanismi alla base delle trasformazioni ambientali del secolo: la crescita de-

² Un contributo fondamentale allo sviluppo di una consapevolezza ambientale è stato offerto da R. Carson, la quale denunciò gli effetti nocivi dell'uso massiccio di pesticidi lungo la catena alimentare e nei cicli biogeochimici. R. Carson, *Silent Spring*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 1962.

³ H.D. Thoreau, *In Wildness Is the Preservation of the World*, Sierra Club Books, Oakland, 1988.

⁴ A. Leopold, *A Sand County Almanac*, Ballantine Books, New York, 1986.

⁵ J. McNeill, *Something New Under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*, W. W. Norton & Company, New York, 2001.

⁶ In questo periodo, si sono diffusi, inoltre, diverse prospettive dottrinali e approcci scientifici che approfondivano il legame tra natura e uomo attraverso punti di vista differenti. In particolare, una prima prospettiva esaminava il ruolo delle mutazioni ambientali nello sviluppo della società, quali, ad esempio, il fenomeno *El Niño* sulle carestie che hanno caratterizzato l'Ottocento o l'impatto delle glaciazioni sulla formazione delle risorse minerarie del Nord America. Una seconda prospettiva, ripresa dalla dottrina maggioritaria del Novecento, considerava, invece, il ruolo dell'attività umana sulla natura e sulle trasformazioni ambientali. Cfr. M. Davis, *Late Victorian Holocausts*, Feltrinelli, Milano, 2000; T. Steinberg, *Down to Earth. Nature's Role in American History*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

mografica, la crescita economica e il progresso tecnologico⁷. Nel corso del Novecento, infatti, la popolazione mondiale era passata da circa 1,7 a 6 miliardi di individui. A questo significativo aumento demografico si è associata una rilevante crescita economica, distribuita in maniera fortemente diseguale a livello globale, contribuendo a generare una progressiva perdita di risorse naturali, dovuta al sovrasfruttamento e all'inquinamento. Parallelamente, lo sviluppo del settore tecnologico, pur apportando benefici in diversi settori, ha accresciuto i rischi ambientali.

Queste dinamiche hanno contribuito ad una crescente consapevolezza ambientale e alla nascita dell'ambientalismo moderno.

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'ambientalismo si è poi articolato in nuovi filoni: l'eco-efficienza e l'ecologia politica⁸.

Il conservazionismo, che aveva caratterizzato gli anni precedenti con l'attenzione alla protezione della natura e alla creazione di aree protette – come dimostra l'istituzione di parchi nazionali storici, quali quello di Yellowstone nel 1872 – passò progressivamente in secondo piano.

In questo periodo si affermò, invece, il concetto di eco-efficienza, orientato ad un uso razionale e sostenibile delle risorse naturali, sfruttando il progresso tecnologico. Inoltre, l'ecologia politica, unita ai concetti di giustizia ambientale, hanno evidenziato i danni derivanti dall'esposizione della popolazione a rifiuti inquinanti, con particolare riferimento a comunità sociali marginali come quelle afroamericane e latine delle aree urbane.

Con questi nuovi approcci, il concetto di ambientalismo si è dunque ampliato, tenendo conto anche degli aspetti sociali connessi alle problematiche ambientali, quali le disuguaglianze sociali e la distribuzione iniqua dei costi ambientali.

L'ambientalismo può essere definito, pertanto, come una prospettiva globale ed integrata che comprende aspetti scienti-

⁷ P. Bevilacqua, *Il secolo planetario. Tempi e scansioni per una storia dell'ambiente*, in C. Pavone (a cura di) *Novecento. I tempi della storia*, Donzelli, Roma, 1997.

⁸ S. Barca, *Ambiente e ambientalismo*, in U. Eco (a cura di), *Storia della civiltà europea*, Treccani, Roma, 2014.

fici, culturali, emotivi, in cui l'ambiente costituisce il fulcro e ogni elemento della realtà rientra nella sua sfera: dall'uomo agli oggetti di uso quotidiano, dai dispositivi tecnologici agli ecosistemi naturali. In tal senso, si può affermare che “tutto è ambiente”, che “noi siamo ambiente”.

Alla luce di questa visione, è necessario considerare un modello di ambientalismo alternativo rispetto l'ambientalismo ideologico tradizionale – spesso caratterizzato da posizioni aprioristicamente contrarie alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica – che tenga conto del metodo scientifico come criterio prioritario per l'individuazione delle soluzioni che presentino il minor rischio possibile.

L'ambientalismo contemporaneo deve, dunque, integrare in modo sistemico e consapevole la tecnologia nei propri paradigmi, superando rigidità ideologiche e assumendo consapevolezza che ogni processo di sviluppo implica inevitabilmente una componente di rischio.

La valutazione del rischio costituisce un passaggio imprescindibile, in quanto attraverso un'analisi scientifica e ponderata, è possibile definire un rischio accettabile, ossia quel livello di rischio che una società è disposta ad assumere per garantire *standard* adeguati di qualità della vita e perseguire obiettivi di progresso.

In questo contesto, la scienza non viene concepita come una realtà isolata, ma assume un ruolo centrale nei processi decisionali che plasmano le politiche pubbliche.

I risultati della ricerca, infatti, incidono in modo significativo sulle strategie adottate dai sistemi politici, influenzando direttamente la società civile. In questa prospettiva, nell'ambito della transizione energetica, il dialogo tra scienza e diritto rappresenta un elemento imprescindibile per l'individuazione dei modelli più efficaci adottabili dai governi.

Il legame tra scienza e diritto, in particolare, si lega al concetto di *science policy* che, consolidatosi negli Stati Uniti⁹, fa rife-

⁹ In particolare, dopo la Seconda guerra mondiale, due visioni opposte hanno segnato lo sviluppo della *science policy*: quella di V. Bush, il quale sosteneva un finan-

rimento alle modalità con cui uno Stato regola il finanziamento alla ricerca scientifica e le modalità con cui le istituzioni utilizzano i dati e le conoscenze derivanti dalla ricerca, per elaborare e giustificare decisioni pubbliche.

Nel contesto attuale, la riflessione internazionale sui sistemi di *scientific advice* riconosce la necessità di aggiornare la visione della scienza all'interno delle istituzioni e di garantire trasparenza sul processo di acquisizione, valutazione e applicazione delle conoscenze scientifiche per le politiche pubbliche¹⁰.

In questo quadro, la sostenibilità non può basarsi su approcci emotivi o ideologici, ma richiede un'accurata valutazione scientifica delle conseguenze di ogni scelta, soprattutto nel settore energetico.

I dati dell'Agenzia europea dell'ambiente offrono un quadro inequivocabile: nel 2022, l'esposizione al particolato fine è stata responsabile di circa 239.000 decessi in Europa, di cui oltre 52.000 in Italia¹¹. Ciò equivale a più di 140 morti al giorno attribuibili all'inquinamento atmosferico, con un impatto sanitario e sociale di proporzioni rilevanti.

L'analisi comparativa dei rischi associati alle diverse fonti energetiche, inoltre, evidenzia differenze significative. L'energia nucleare presenta un tasso medio di mortalità pari a 0,03 decessi per Terawattora prodotto, contro 24,6 del carbone, 18,4 del pe-

ziamento governativo alla scienza senza vincoli, basato sulla libertà dei ricercatori e quella di J. Steelman, che riteneva necessario il controllo sulla scienza come ogni altro potere democratico. Dunque, il rapporto Bush ha posto, di fatto, per la prima volta il problema della relazione tra scienza e politica, ma quello di Steelman ha influenzato maggiormente il dibattito successivo, concentrandosi, in particolare, sulla reciprocità tra scienza e democrazia. Per approfondimenti si rimanda a N. Pitrelli, M. Tallacchini, *Il posto della scienza in una società democratica*, in T. Pievani (a cura di), *La scienza è una questione di metodo*, Micromega, Roma, 2023, 32 ss.

¹⁰ S. Jasanoff, *The Science of Science Advice*, in R. Doubleday, J. Wilsdon (a cura di), *Future Directions for Scientific Advice in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 62 ss.

¹¹ European Environment Agency, *Air quality in Europe 2022*, Report n. 5, 2022. Disponibile al: www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/air-quality-in-europe-2022.

trollo, 2,8 del gas naturale e 1,3 dell'idroelettrico¹². Dal confronto tra questi dati scientifici emerge, dunque, quanto le fonti fossili comportino un impatto sulla salute di ordine di gran lunga superiore rispetto all'energia nucleare.

L'analisi dell'evoluzione dell'ambientalismo evidenzia come la consapevolezza ecologica sia progressivamente evoluta da una percezione estetico-spirituale della natura ad un approccio scientifico. Così come l'analisi dei dati, riguardanti le conseguenze ambientali e sanitarie delle scelte energetiche, confermano che il legame tra scienza e politiche pubbliche rappresenta un elemento essenziale per l'adozione di scelte energetiche informate e responsabili.

L'ambientalismo moderno, pertanto, non può fondarsi su posizioni ideologiche o emotive ma richiede una rigorosa valutazione dei rischi, basata sul metodo scientifico.

2. *Il paradosso energetico italiano: il ritorno del nucleare tra prospettive e contraddizioni*

La recente politica energetica si fonda su tre direttrici strategiche interconnesse: la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico a lungo termine, la promozione dell'efficienza e del risparmio energetico e la riduzione delle emissioni di gas serra.

Gli scenari internazionali sono fortemente influenzati da conflitti armati che minacciano la stabilità politica e la sicurezza degli approvvigionamenti, condizionando in modo diretto l'accesso e la distribuzione di energia¹³. Parallelamente la crisi am-

¹² IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014. Disponibile al: www.ipcc.ch/report/ar5/syr/; UNECE, *Annual Report 2022, 2022*. Disponibile al: www.unece.org/annual-report/publications/unece-annual-report-2022; A. Markandya, P. Wilkinson, *Electricity generation and health*, in *Lancet*, vol. 370, n. 9591, 2007, 979 ss.; B.K. Sovacool et al., *Balancing safety with sustainability: assessing the risk of accidents for modern low-carbon energy systems*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 112, n. 5, 2016, 3952 ss.

¹³ C. Petteruti, *Le energie rinnovabili e il ruolo dell'agro energetico in Italia e Spa-*

bientale si manifesta sempre più frequentemente attraverso fenomeni meteorologici estremi che minacciano gli ecosistemi, la qualità di vita e la salute della popolazione globale¹⁴.

In questo contesto, il bilanciamento tra sicurezza energetica e sostenibilità ambientale emerge come una necessità prioritaria nella scelta dei mix energetici nazionali. I singoli Stati sono chiamati, pertanto, ad elaborare politiche in grado di garantire un approvvigionamento sicuro – la disponibilità di energia resta infatti un presupposto essenziale per la crescita economica e il mantenimento degli attuali *standard* di vita – ma al contempo è necessario tenere in considerazione l'impatto ambientale derivante dalla produzione e dall'uso di energia.

Dunque, il raggiungimento degli obiettivi alla base dell'attuale politica energetica deve avvenire attraverso un progressivo affrancamento dalla dipendenza dalle fonti fossili, privilegiando fonti rinnovabili e alternative¹⁵.

Questi obiettivi si collocano in un quadro di strategie e accordi internazionali. L'Accordo di Parigi del 2015 impegna, infatti, gli Stati firmatari a limitare l'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, puntando a contenerlo a 1,5 °C.

gna, in L.M. Pepe (a cura di), *Contributi di diritto pubblico comparato*, Edizioni Palazzo Vargas, Salerno, 2024, 54 ss.

¹⁴ A. D'Aloia, *Bioetica ambientale, sostenibilità e teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2019, 658.

¹⁵ Per approfondimenti si rimanda a V. Pepe, *Esperienze giuridiche di transizione ecologica e strategie per la mitigazione dei cambiamenti climatici*, in *Amministrazione e Contabilità*, XLII, 2021, 1 ss.; C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; L. Colella, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne, Roma, 2017; R. Heffron, *Energy Law: An Introduction*, Springer, London, 2015; V.M. Sbrescia, *Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020, 819 ss.; E.A. Carnevale, P. Carrozza, G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari, G. Morbidelli e R. Orrù (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, attraverso il settimo obiettivo di sviluppo sostenibile, richiama la necessità di un'azione congiunta per garantire sistemi di energia affidabili, sostenibili e moderni.

Anche la pianificazione energetica europea, in linea con l'adozione del *Green Deal*¹⁶ e con gli impegni assunti in ambito internazionale, mira entro il 2030 a ridurre del 55% le emissioni rispetto ai livelli del 1990¹⁷, a raggiungere una quota del 42,5% di energie rinnovabili¹⁸ e a diminuire i consumi energetici dell'11,7% entro il 2030¹⁹.

In questo scenario complesso, assume un ruolo rilevante lo sviluppo dell'energia nucleare, strumento strategico per la continuità dell'approvvigionamento energetico, ma anche contributo concreto al raggiungimento degli impegni globali.

Lo sviluppo dell'energia nucleare ha avuto inizio nel contesto internazionale con finalità esclusivamente militari, tuttavia, al termine della Seconda guerra mondiale la ricerca militare fu affiancata da quella a fini civili e, nel 1951, negli Stati Uniti fu costruito il primo reattore nucleare²⁰. Negli anni successivi, si sviluppò il quadro del diritto nucleare internazionale attraverso una fitta rete di accordi di cooperazione nucleare, fondati sullo scambio di conoscenze scientifiche e tecniche, sulla fornitura di impianti e materiali e sulla formazione di personale²¹.

La fonte primaria del diritto internazionale in tale ambito era costituita prevalentemente da convenzioni internazionali. In

¹⁶ Commissione europea COM, 2019, 11 dicembre 2019. P. Cucumile, *Il "green deal" europeo*, in *Ambientediritto*, n. 1, 2021, 3.

¹⁷ Parlamento Europeo, *Ridurre le emissioni di anidride carbonica: obiettivi e politiche dell'UE*, 15 marzo 2018. Disponibile al: www.europarl.europa.eu.

¹⁸ Parlamento Europeo, *Energie rinnovabili: obiettivi ambiziosi per l'Europa*, 28 novembre 2017. Disponibile al: www.europarl.europa.eu.

¹⁹ Parlamento Europeo, *Risparmio energetico: l'azione dell'UE per ridurre il consumo energetico*, 30 novembre 2022. Disponibile al: www.europarl.europa.eu.

²⁰ R. Albano, *Energia Nucleare - Diritto Interno*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, XII, 1991, 1 ss.

²¹ Di particolare rilievo furono i trattati plurilaterali istitutivi di unioni istituzionali, ossia organismi permanenti di cooperazione internazionale nel settore dell'energia nucleare.

particolare, nel 1968, entrò in vigore la Convenzione di Parigi sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, primo atto normativo fondamentale di regolamentazione internazionale in materia²². Successivamente, nel 1977 entrò in vigore la Convenzione di Vienna sulla responsabilità civile in materia nucleare, che stabilì norme volte a garantire una protezione finanziaria efficace contro i danni derivanti dall'uso pacifico dell'energia nucleare.

Tuttavia, l'incidente di Chernobyl mise in evidenza lacune significative della normativa internazionale in materia di prevenzione dagli incidenti nucleari, di informazione e di risarcimento dai danni dell'inquinamento radioattivo. In questo contesto, si collocò il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP)²³ che, entrato in vigore nel 1970, stabilì l'impegno degli Stati dotati di armi nucleari a non trasferire materiale fissile o tecnologia nucleare a terzi, e degli Stati non nucleari a non sviluppare o procurarsi tali armamenti. Il trasferimento di materiali e tecnologie per scopi pacifici doveva avvenire, infatti, esclusivamente sotto il controllo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA).

In Italia, invece, l'energia nucleare si sviluppò a partire dall'espansione industriale dei primi anni Quaranta, attraverso fasi di sviluppo, stasi, declino e, nei tempi più recenti, tentativi di rilancio²⁴.

Il quadro giuridico di riferimento nacque nel 1952 con l'istituzione del Comitato nazionale per le ricerche nucleari

²² La Convenzione di Parigi introdusse un regime speciale di responsabilità volto a garantire un risarcimento adeguato alle vittime in caso di incidente nucleare. Il diritto al risarcimento veniva riconosciuto sia allo Stato in cui l'incidente si verificava, sia a quelli che subivano indirettamente le conseguenze dell'evento. A completamento della Convenzione di Parigi, nel 1974 entrò in vigore la Convenzione di Bruxelles, con lo scopo di predisporre mezzi supplementari di indennizzo qualora quelli previsti dalla prima risultassero insufficienti.

²³ A. Albonetti, *Trattato sulla non proliferazione nucleare e disarmo nell'ambito delle Nazioni unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1967, 3 ss.; M. Politi, *Diritto internazionale e non-proliferazione nucleare*, Cedam, Padova, 1984.

²⁴ Per approfondimenti sui precedenti storici del diritto nucleare italiano si rimanda a L. Colella, *op. cit.*, 139 ss.

(CNRN)²⁵, a cui seguì la partecipazione dell'Italia al Trattato di Roma del 1957 che istituì l'EURATOM.

Nel 1960 fu istituito il Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), primo ente nazionale con competenza di indirizzo, coordinamento e controllo. Inoltre, la legge n. 1860/1962 fornì una prima regolamentazione organica relativa all'impiego pacifico dell'energia nucleare²⁶. Proprio in questi anni, l'Italia realizzò sul proprio territorio tre impianti di prima generazione, tra cui il primo realizzato nella città di Latina nel 1963.

Negli anni Ottanta, la crescente preoccupazione verso la sicurezza degli impianti nucleari portò, in seguito al disastro di Chernobyl del 1986, a indire tre quesiti referendari nazionali in materia, l'anno successivo²⁷. L'esito del referendum segnò l'abbandono definitivo del programma nucleare nazionale, con la conseguente perdita di investimenti e competenze.

Solo tra il 2005 e il 2008, l'impennata dei prezzi del gas naturale e del petrolio riaprì in Italia il dibattito sul tema e l'intenzione di rilanciare l'energia nucleare fu formalizzata attraverso la Strategia energetica nazionale²⁸, prevista dall'art. 7 del d.l. n. 112/2008²⁹.

²⁵ Comitato istituito nell'ambito del Consiglio Nazionale delle Ricerche con il DPCM del 26 giugno 1952.

²⁶ Integrata con modifiche dal d.p.r. n. 1704/1965. Inoltre, è importante considerare la legge n. 1643/1962 che nazionalizzò il settore elettrico italiano, attraverso l'istituzione dell'Enel, riservando a tale ente l'attività di produzione dell'energia elettrica, compresa quella di fonte nucleare.

²⁷ I quesiti riguardavano i contributi ai comuni, le sedi di centrali; la competenza del CIPE nella localizzazione delle centrali e la facoltà dell'Enel di costituire società con enti stranieri per realizzare o gestire impianti di energia nucleare. La Corte di cassazione ne dichiarò la legittimità e la Corte costituzionale, con sentenza n. 25/1987, ne confermò l'ammissibilità, non essendo presenti cause ostative. L'esito, con netta vittoria dei "Sì", determinò la chiusura delle centrali nucleari italiane attive e la cancellazione del programma nucleare nazionale, con l'abbandono della ricerca nel settore e la conseguente emigrazione di competenze scientifiche verso Paesi favorevoli all'energia nucleare.

²⁸ L. Colella, *L'evoluzione della legislazione italiana nel settore dell'energia elettroneucleare nell'era della "Green Economy": il futuro del "nucleare civile" dopo Fukushima*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2013, 198 ss.

²⁹ La strategia prevedeva una diversificazione delle fonti di energia, il potenziamento delle infrastrutture, la promozione dell'efficienza energetica, la realizzazione

La successiva legge n. 99/2009 e il d.lgs. n. 31/2010 che prevedevano la riapertura del programma nucleare in Italia, suscitarono una forte opposizione da parte di alcune Regioni (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria), ma la Corte costituzionale respinse i ricorsi, salvo riconoscere, con la sentenza n. 33/2011, l'obbligo di acquisire un parere – seppur non vincolante – della Regione ospitante in fase di rilascio dell'autorizzazione unica. Parallelamente, il Governo ottenne l'annullamento delle leggi regionali che vietavano unilateralmente la costruzione delle centrali nucleari.

Successivamente, nel febbraio 2011, fu approvata una nuova versione del d.lgs. n. 31/2010, con modifiche tecniche e procedurali³⁰.

Nel frattempo, il partito “Italia dei Valori” presentò una proposta di referendum abrogativo volta ad eliminare parti del d.l. n. 112/2008, del d.lgs. n. 31/2010 e della legge n. 99/2009. La proposta fu dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale e la consultazione fu fissata per il 12 e 13 giugno 2011.

Dopo l'incidente di Fukushima, il governo sospese l'attuazione delle norme relative al nucleare e successivamente le abrogò con il d.l. n. 34/2011, tuttavia, la Corte di cassazione confermò lo svolgimento del referendum.

La consultazione registrò un'affluenza del 54% e oltre il 94% di voti favorevoli all'abrogazione delle suddette disposizioni normative, chiudendo definitivamente il secondo programma nucleare italiano.

Nel contesto attuale, a partire dalle elezioni politiche del 2022, il tema della reintroduzione in Italia dell'energia nucleare è ricomparso all'interno del dibattito pubblico e politico.

nel territorio nazionale di impianti di energia nucleare, il potenziamento della ricerca nel settore energetico e una maggiore sostenibilità nella produzione e negli usi dell'energia.

³⁰ Furono corretti errori materiali; definiti con maggiore precisione i requisiti per la costruzione e la gestione degli impianti; chiarite le procedure di valutazione ambientale strategica; ridefiniti tempi e *iter* amministrativi e stabilite compensazioni economiche per i territori ospitanti.

Nel Paese, infatti, nonostante non siano presenti centrali nucleari operative, si registra un consistente *import* di energia prodotta con questa tecnologia, prevalentemente dalla Francia, a testimonianza della dipendenza strutturale dall'energia nucleare prodotta all'estero.

Tuttavia, da un'analisi dei costi energetici emerge una forte criticità della situazione nazionale. Nel febbraio 2024, infatti, il Prezzo Unico Nazionale (PUN) dell'elettricità ha raggiunto gli 88 €/MWh, a fronte dei 40 €/MWh della Spagna, dei 58 €/MWh della Francia e dei 61 €/MWh della Germania³¹.

Queste differenze non sono riconducibili a mere fluttuazioni temporanee, ma riflettono le scelte strutturali dei singoli Paesi che hanno conseguenze dirette anche sulla competitività industriale³².

In questo contesto, dunque, assume rilievo la Strategia nazionale sugli *Small Modular Reactors*³³. Peraltro, l'inclusione dell'energia nucleare nella Tassonomia Verde europea ha certificato questa tecnologia come sostenibile, aprendo ai *Green Bond* e modificando sostanzialmente il panorama contemporaneo.

Una spinta rilevante allo sviluppo dell'energia nucleare proviene anche dal contesto europeo. Nel 2023, infatti, il Parlamento europeo ha adottato, con 409 voti favorevoli, una Risoluzione sugli *Small Modular Reactors*, con la quale sollecita l'elaborazione di una strategia per la diffusione dei nuovi impianti nel

³¹ ENEA, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano - Anno 2024*, n. 1, 2025. Disponibile al: www.pubblicazioni.enea.it.

³² Un esempio di queste conseguenze è evidente dalla decisione di *ArcelorMittal* di localizzare la prima acciaieria "verde" europea a Dunkirk, in prossimità della centrale nucleare di Gravelines, a discapito di stabilimenti italiani come l'ex ILVA di Taranto.

³³ Secondo le valutazioni dell'ENEA, nell'ambito del progetto europeo SA-SPAM-SA (*Safety Analysis of SMR with Passive Mitigation strategies - Severe Accident*) finanziato con 4 milioni di euro dal programma *Horizon Euratom*, gli SMR rappresentano una delle principali opzioni per l'inclusione dell'energia nucleare nel mix energetico tra il 2040 e il 2050. Con potenze comprese tra 10 e 300 megawatt, questi reattori offrono vantaggi quali la produzione modulare in stabilimento, sistemi di sicurezza passiva intrinseca, possibilità di distribuzione sul territorio e tempi di costruzione sensibilmente ridotti.

territorio dell'Unione e invita la Commissione ad avviare una strategia industriale di settore.

L'Italia non parte da zero in questo ambito, infatti, il Paese ha saputo preservare e coltivare, anche durante la lunga sospensione del programma nucleare, un patrimonio di competenze tecniche e scientifiche. Le imprese nazionali hanno continuato a fornire componenti critiche e tecnologiche avanzate in tutta Europa, consentendo al Paese di mantenere viva la tradizione ingegneristica che oggi consente all'Italia di disporre del più elevato rapporto di ingegneri nucleari per milione di abitanti dopo la Francia.

Numerose iniziative, inoltre, testimoniano il rinnovato interesse verso il nucleare in Italia. Tra queste, la costituzione di Nuclitalia, mediante la *partnership* tra Enel (51%), Ansaldo Energia (39%) e Leonardo (10%) e i laboratori SIET (Stabilimento *Integral Engineering Test*) di ENEA a Piacenza, riconosciuti a livello europeo come centro di eccellenza per i test dei principali reattori ad acqua pressurizzata PWR (*Pressurized Water Reactors*).

3. *Il disegno di legge delega sul nucleare sostenibile: contenuti e obiettivi strategici*

In risposta ai mutamenti scientifici e alle necessità economiche emergenti, anche il quadro normativo italiano si sta progressivamente adeguando. Infatti, il disegno di legge delega al Governo, in materia di energia nucleare sostenibile – esaminato preliminarmente a febbraio 2025 e corredato dal parere favorevole della Conferenza unificata – rappresenta un importante punto di svolta per il futuro energetico del Paese³⁴.

In particolare, le Regioni e le Province autonome hanno espresso consenso a maggioranza³⁵, ponendo come condizione

³⁴ Per approfondimenti sul disegno di legge si rimanda a www.mase.gov.it.

³⁵ Il disegno di legge ha, tuttavia, suscitato anche alcune resistenze politiche. In particolare, nel corso della Conferenza unificata, tre Regioni – Toscana, Sardegna e Umbria – hanno espresso voto contrario, manifestando perplessità per la sicurezza degli impianti, la gestione dei rifiuti radioattivi e l'impatto territoriale nei siti coinvolti.

che sui futuri decreti legislativi attuativi venga raggiunta un'intesa con lo Stato, mentre l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ha ottenuto il coinvolgimento dei Comuni nelle consultazioni relative l'individuazione preventiva delle aree idonee a ospitare gli impianti e la previsione di adeguate misure di compensazione per i territori interessati.

Successivamente – nel mese di ottobre – il disegno di legge ha ricevuto approvazione del Consiglio dei Ministri, conferendo al Governo la facoltà di disciplinare l'introduzione del nucleare sostenibile, in coerenza con le politiche europee di decarbonizzazione al 2050 e con gli obiettivi strategici di sicurezza energetica nazionale.

Il testo contiene l'individuazione dell'oggetto della delega, dei principi e criteri direttivi e delle risorse finanziarie destinate alla sua attuazione. Inoltre, appare fondamentale la relazione illustrativa che accompagna il testo, necessaria per un'analisi chiara e articolata delle ragioni politiche, economiche ed ambientali alla base della delega.

L'obiettivo del disegno di legge – espressamente indicato nella relazione illustrativa e nell'articolo 1 dello stesso – consiste principalmente nel raggiungimento della decarbonizzazione entro il 2050 attraverso la realizzazione di un Programma nazionale per il nucleare sostenibile. Il Programma dovrà essere accompagnato da strumenti informativi e formativi, al fine di favorire una corretta percezione pubblica sul ruolo dell'energia da fonte nucleare.

Accanto alla dimensione informativa, il disegno prevede la promozione della ricerca, dello sviluppo e dell'utilizzo delle tecnologie nucleari, nonché l'istituzione di un'Autorità amministrativa indipendente per la sicurezza nucleare.

Per quanto riguarda i principi e i criteri direttivi contenuti nella delega, questi mirano al conseguimento della neutralità carbonica ma, anche all'aumento della competitività del sistema produttivo nazionale e alla riduzione dei costi dell'energia, con particolare attenzione alla tutela ambientale – in linea con quanto sancito dall'articolo 9 della Costituzione – e alla protezione

dei siti che ospiteranno gli impianti, mediante misure adeguate di stoccaggio e smaltimento dei rifiuti radioattivi. La delega contempla, inoltre, forme di democrazia partecipativa, in particolare, attraverso la consultazione dei Comuni delle aree potenzialmente idonee.

Dal punto di vista finanziario, è previsto uno stanziamento di 1,5 milioni di euro per l'anno 2025 e di 6 milioni di euro per il 2026, a sostegno delle attività preliminari e della fase di avvio del Programma nazionale.

L'effettiva applicazione del provvedimento sarà determinata, in gran parte, dai successivi decreti legislativi attuativi, dai quali emergeranno concretamente la portata e l'indirizzo della futura politica energetica nazionale.

4. *Percezione pubblica e accettazione dell'energia nucleare: esperienze italiane e comparate*

La questione dell'accettazione sociale dell'energia nucleare costituisce un nodo cruciale nel dibattito contemporaneo.

In Italia il tema intreccia una lunga storia di opposizione pubblica, espressa attraverso i referendum del 1987 e del 2011, con la recente riapertura del dibattito.

La percezione sociale del nucleare non si limita ad una valutazione di carattere tecnico-scientifica dei rischi e dei benefici ma riflette dinamiche politiche, comunicative e culturali che concorrono alla formazione e all'evoluzione dell'opinione pubblica³⁶.

Attraverso il confronto tra diversi contesti nazionali, in prospettiva comparata, emerge come i gradi di fiducia istituzionale, la memoria storica degli incidenti e le strategie di coinvolgimento della società civile possano portare a traiettorie divergenti di accettazione e rifiuto³⁷.

³⁶ Y. Kim, W. Kim, M. Kim, *An international comparative analysis of public acceptance of nuclear energy*, in *Energy Policy*, vol. 66, 2014, 475 ss.

³⁷ V.H.M. Visschers, C. Keller, M. Siegrist, *Climate change benefits and energy supply benefits as determinants of acceptance of nuclear power stations: investigating an explanatory model*, in *Energy Policy*, vol. 39, n. 6, 2011, 3621 ss.

La percezione del rischio, intesa come la valutazione della probabilità e della gravità di eventi negativi³⁸ è un fattore chiave nel determinare l'atteggiamento verso l'energia nucleare della popolazione mondiale. D'altra parte, anche la percezione dei benefici ad essa legati, ovvero l'idea che l'energia nucleare possa contribuire al raggiungimento di una maggiore sicurezza energetica, di una riduzione delle emissioni di gas serra e di una maggiore stabilità dei prezzi, incide significativamente sulla disponibilità ad accettarla³⁹.

In questo contesto, altri fattori determinanti risultano il livello di informazione che consente di valutare razionalmente rischi e benefici ed il coinvolgimento pubblico nei processi decisionali⁴⁰. Il dialogo e la partecipazione attiva contribuiscono, infatti, a decisioni più trasparenti, condivise e socialmente accettabili.

Quando si fa riferimento al rischio, si intende la possibilità che un evento negativo si concretizzi. Tra le molteplici forme di rischio, il rischio nucleare assume una connotazione peculiare, configurandosi come rischio "speciale", strettamente connesso a scelte di natura antropica e politica⁴¹.

È, tuttavia, necessario sottolineare che il rischio non rappresenta una componente esclusiva dell'energia nucleare. Ogni forma di produzione energetica comporta, infatti, margini di rischio più o meno estesi e diversificati. In questo senso, l'accettazione consapevole del rischio si configura come un elemento ineludibile, da valutarsi non solo alla luce delle possibili conse-

³⁸ L. Jacobs, R. Worthley, *A comparative study of risk appraisal: a new look at risk assessment in different countries*, in *Environmental Monitoring and Assessment*, vol. 59, n. 2, 1999, 225 ss.

³⁹ S.S. Ho, A.D. Leong, J. Looi, L. Chen, N. Pang, J.R. Tandoc, *Science literacy or value predisposition? A meta-analysis of factors predicting public perceptions of benefits, risks, and acceptance of nuclear energy in Environmental Monitoring and Assessment*, 2018, 1 ss.

⁴⁰ A. Pellizzone, A. Allansdottir, R. De Franco, G. Muttoni, A. Manzella, *Exploring public engagement with geothermal energy in southern Italy: a case study*, in *Energy Policy*, vol. 85, 2015, 1 ss.

⁴¹ L. Colella, *La "governance della sicurezza" nella recente strategia di rilancio dell'energia nucleare in Francia*, in L.M. Pepe (a cura di), *op. cit.*, 75 ss.

guenze negative ma anche dei benefici derivanti dall'impiego di questa tecnologia.

L'energia nucleare, infatti si presenta oggi come una risorsa strategica, in grado di fornire un contributo significativo alla riduzione delle emissioni climalteranti e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, purché sia accompagnata da rigorosi sistemi di sicurezza e da un apparato normativo idoneo a garantire la protezione dell'uomo e dell'ambiente.

In questa prospettiva, si è consolidata progressivamente, a livello internazionale, la consapevolezza della necessità di garantire sicurezza nucleare, intesa da J.M. Pontier come “un requisito fondamentale per il funzionamento degli impianti nucleari, a causa dei rischi specifici, nello spazio e nel tempo, che essi presentano in caso di incidente”⁴².

La natura transnazionale del rischio nucleare ha, inoltre, messo in luce in maniera inequivocabile l'urgenza di disporre di un quadro giuridico solido e uniforme. In particolare, il disastro di Chernobyl del 1986 ha rappresentato un primo punto di svolta nella *governance* internazionale della sicurezza nucleare, determinando l'adozione di accordi e convenzioni finalizzati alla prevenzione di eventi catastrofici legati all'energia nucleare⁴³. Tra questi, la Convenzione di Vienna sulla sicurezza nucleare del 1994 sancisce l'obbligo per gli Stati contraenti di garantire un utilizzo dell'energia nucleare sicuro, attribuendo allo Stato in cui si trova l'impianto la responsabilità primaria della sicurezza nucleare e imponendo la predisposizione di un quadro giuridico e regolamentare nazionale adeguato.

In ambito europeo, invece, la disciplina relativa la sicurezza nucleare trova fondamento nel Trattato Euratom del 1957 che attribuisce ai titolari di licenza e alle autorità nazionali competenti la responsabilità primaria della sicurezza degli impianti e

⁴² J.M. Pontier, *Le nucléaire dans les problématiques de la sécurité*, in J.M. Pontier; E. Roux, L. Jaeger, *Droit nucléaire - Non-prolifération et sécurité nucléaire, Les droits et contentieux du nucléaire*, 7, PUAM, 2017.

⁴³ A Pascolini, *Il disastro di Chernobyl e le iniziative internazionali per la sicurezza nucleare. Parte seconda: accordi e convenzioni internazionali*, in *Pace diritti umani*, n. 2, 2007, 49 ss.

alla Commissione il compito di sviluppare un quadro giuridico comune e di verificarne l'attuazione⁴⁴.

Inoltre, più di recente, il Regolamento 2021/948/Euratom ha istituito uno strumento per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare con l'obiettivo di garantire controlli efficaci sui materiali nucleari e una gestione sicura dei rifiuti radioattivi⁴⁵, in coerenza con l'Agenda 2030 e la strategia globale dell'Unione europea.

La percezione e l'accettazione pubblica verso il nucleare, tuttavia, non si limitano ai soli aspetti legati alla sicurezza energetica, ma costituiscono fenomeni fortemente influenzati da fattori storici, culturali e sociali.

A livello globale, il disastro di Fukushima, ha segnato un punto di svolta in questo senso, determinando una significativa riduzione della fiducia nella sicurezza del nucleare, con un aumento dell'opposizione in molti Paesi. Tuttavia, è interessante notare come l'accettazione verso il nucleare possa crescere significativamente. Basti pensare che proprio il Giappone, Paese che ha subito un attacco nucleare durante la Seconda guerra mondiale, abbia poi accolto e mantenuto il nucleare come risorsa civile⁴⁶.

Per comprendere questa apparente "contraddizione" è importante analizzare i meccanismi culturali attraverso i quali l'opi-

⁴⁴ In tale contesto, le direttive Euratom hanno costruito un sistema giuridico vincolante che poggia su diversi pilastri: la Direttiva 2009/71/Euratom, che impone agli Stati membri di istituire un quadro nazionale per la sicurezza nucleare; la Direttiva 2011/70/Euratom, che disciplina la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi; la Direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di radioprotezione e la Direttiva 2014/87/Euratom, che ha rafforzato il quadro comunitario in materia di sicurezza nucleare introducendo i concetti di "difesa in profondità" e di "cultura della sicurezza nucleare" come strumenti essenziali per il miglioramento continuo degli *standard* di sicurezza.

⁴⁵ In particolare, lo strumento ha come obiettivo l'attuazione di controlli efficaci sui materiali e mira a favorire la trasparenza nei processi decisionali in materia nucleare, promuovendo la sicurezza energetica, l'applicazione di *standard* elevati e il miglioramento continuo delle pratiche di protezione. Inoltre, sostiene la gestione responsabile del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e lo smantellamento e la bonifica di impianti nucleari dismessi.

⁴⁶ M. Low, *Visualizing Nuclear Power in Japan A Trip to the Reactor*, Palgrave Macmillan, Londra, 2020, 19 ss.

nione pubblica giapponese ha costruito la propria percezione del nucleare.

Storicamente, in Giappone si è registrato un forte impegno nel creare un immaginario collettivo favorevole all'impiego civile dell'energia nucleare, presentandola come simbolo di progresso e modernità. Il disastro di Fukushima ha, tuttavia, interrotto questa immagine, aprendo un dibattito sulla sicurezza e la sostenibilità degli impianti e sulle reali implicazioni sociali ed ambientali legate al nucleare. Nonostante ciò, anche dopo Fukushima sondaggi evidenziano una ripresa nell'accettazione di questa forma di energia da parte della popolazione giapponese⁴⁷.

Dunque, il caso giapponese mostra con chiarezza come la percezione e l'accettazione del nucleare non possano essere considerate statiche ma risultino dall'intreccio di dinamiche complesse che coinvolgono sensibilità collettive, processi storici e politiche di comunicazione.

L'esperienza internazionale dimostra che, quando l'informazione è trasparente e le comunità vengono coinvolte nei processi decisionali, l'accettazione pubblica verso il nucleare può crescere in maniera significativa.

Un esempio emblematico è rappresentato dalla Finlandia, dove il gradimento per l'energia atomica aumenta in proporzione alla vicinanza agli impianti. Il reattore Olkiluoto 3 ha contribuito, infatti, a ridurre sensibilmente i costi nazionali dell'energia e ha trasformato il Paese in un esportatore netto di energia elettrica, rafforzando così l'immagine positiva della tecnologia nucleare agli occhi della popolazione.

⁴⁷ Nel febbraio 2023, un sondaggio di *Asahi Shimbun*, storico giornale giapponese, ha mostrato che il 51% dei partecipanti in Giappone è favorevole alla ripresa delle operazioni delle centrali nucleari, con il 42% contrario. Per un approfondimento sulla percezione dell'energia nucleare dopo il disastro di Fukushima si rimanda a A. Brown, *Anti-Nuclear Protest in Post-Fukushima Tokyo: Power Struggles*, Routledge, Abingdon, 2018; A. Wiemann, *Networks and Mobilization Processes: The Case of the Japanese Anti-Nuclear Movement after Fukushima*, German Institute for Japanese Studies, Tokyo, 2018; D.P. Aldrich, *Rethinking Civil Society-State Relations in Japan after the Fukushima Accident*, in *Polity*, vol. 45, n. 2, 2013, 249 ss.

In maniera analoga, anche i più recenti sondaggi italiani segnalano un favore crescente nei confronti del nucleare di nuova generazione, in particolare tra le fasce più giovani della popolazione, ovvero quelle che ereditano in modo più diretto gli effetti delle scelte energetiche odierne.

Nel contesto attuale la sfida che si pone, dunque, non riguarda solo l'avanzamento tecnologico ma anche la costruzione di un percorso comunicativo e culturale capace di generare fiducia e partecipazione nella popolazione.

5. *Energia nucleare e fonti rinnovabili: falsa dicotomia o sinergia strategica?*

Il dibattito contemporaneo in materia di energia è spesso caratterizzato da una contrapposizione artificiosa tra l'impiego dell'energia nucleare e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, come se queste costituissero alternative mutuamente esclusive.

Una simile impostazione risulta tuttavia riduttiva e non rappresenta la complessità che caratterizza i moderni sistemi energetici, i quali richiedono un approccio integrato e multidimensionale. La polarizzazione delle scelte energetiche rischia di generare conseguenze negative sotto il profilo economico, ambientale e sociale.

Negli ultimi decenni, infatti, le politiche energetiche hanno progressivamente posto al centro la necessità di proteggere e conservare l'ambiente, in risposta agli effetti dannosi derivanti dallo sfruttamento intensivo delle risorse naturali, ponendo così le basi per una riflessione più articolata e orientata verso la sostenibilità a lungo termine⁴⁸.

Di fatto l'obiettivo di ridurre la dipendenza dal petrolio si è diffuso in Europa già a partire dagli anni Settanta⁴⁹. La raccomandazione n. 77/713/CEE, ad esempio, esortò gli Stati membri

⁴⁸ V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2002, 209.

⁴⁹ A.C. Amato Mangiameli, *La tutela dell'ambiente in Europa. Dai presupposti teorici al diritto e ai principi*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2018, 335 ss.

a istituire servizi energetici interni nelle imprese industriali e a monitorare i consumi energetici.

Successivamente, la Risoluzione del 1986 fissò i primi obiettivi per migliorare l'uso delle energie rinnovabili e armonizzare le normative nazionali del settore.

Le fonti rinnovabili acquisirono un ruolo fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e per lo sviluppo sostenibile nel 1995 con il Libro Bianco che delineò azioni volte a favorire l'integrazione e la diversificazione delle fonti energetiche⁵⁰.

Un passo decisivo per la promozione delle fonti rinnovabili fu compiuto con la Direttiva 2001/77/CE – poi sostituita dalla Direttiva 2009/28/CE – che avviò un percorso di incentivazione e regolamentazione. Con la Direttiva 2018/2001/UE, recependo le proposte del pacchetto *Clean Energy for All Europeans* del 2016, è stato fissato poi l'obiettivo di raggiungimento del 32% di energia rinnovabile nel consumo finale lordo al 2030⁵¹.

In Italia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili ha avuto inizio con la legge n. 308/1982 che per la prima volta ha identificato e regolamentato tali fonti. Successivamente, il Decreto Bersani (d.lgs. n. 79/1999) ha introdotto politiche di incentivazione basate sui meccanismi dei certificati verdi, ottenibili da qualsiasi soggetto in possesso dei requisiti, senza necessità di graduatorie o autorizzazioni specifiche.

Successivamente, il quadro normativo è stato progressivamente ampliato attraverso l'emanazione del d.lgs. n. 387/2003 e del d.lgs. n. 28/2011 che hanno recepito rispettivamente le Direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE. La disciplina è stata ulteriormente perfezionata attraverso la legge n. 116/2014 che ha conso-

⁵⁰ C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, cit., 120 ss.

⁵¹ V. Di Stefano, E. Breda, V. Olini, *L'evoluzione della disciplina energetica europea dal primo pacchetto al REPowerUE*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022, 10; P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, III ed., Giappichelli, Torino, 2017, 65 ss.

lidato il sistema dell'autorizzazione unica, contribuendo a delineare un quadro normativo che semplificasse le procedure amministrative e favorisse lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi stabiliti a livello europeo in materia di energia ed ambiente.

Pur avendo registrato un impulso rilevante verso l'incremento delle fonti rinnovabili, il sistema energetico italiano appare, tuttavia, ancora fortemente caratterizzato da una significativa dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas.

Anche l'analisi delle esperienze internazionali suggerisce, infatti, la necessità di una strategia integrata in cui nucleare e rinnovabili concorrano in modo sinergico al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e sicurezza.

In Germania, ad esempio, la strategia della *Energiewende*, che ha comportato investimenti pubblici e privati stimati in oltre 600 miliardi di euro, non ha prodotto i risultati attesi in termini di stabilità e sostenibilità economica. Nel 2023 la produzione industriale nei settori energivori è, infatti, diminuita a livelli inferiori di quelli registrati durante la pandemia e il Fondo Monetario Internazionale prevede una recessione strutturale come conseguenza diretta della perdita di competitività derivante dalla *Energiewende*⁵².

Analogamente, l'esperienza californiana evidenzia i limiti di un modello basato quasi esclusivamente sulle fonti rinnovabili intermittenti. Nonostante consistenti investimenti in capacità eolica e fotovoltaica, le tariffe elettriche del Paese risultano superiori di circa il 70% rispetto alla media statunitense, mentre la copertura integrale da fonti rinnovabili si limita a poche ore giornaliere.

Tali evidenze dimostrano come un sistema fondato esclusivamente sulle rinnovabili non sia in grado di garantire né la stabilità di rete né la sostenibilità economica di lungo periodo.

⁵² P. Yang, *Urban expansion of Energiewende in Germany: a systematic bibliometric analysis and literature study*, in *Energy, sustainability and society*, vol. 12, n. 52, 2022.

Inoltre, il mancato ricorso a fonti stabili e programmabili, come il nucleare, comporta costi indiretti significativi, sia economici sia sanitari.

L'idea di una transizione realizzabile esclusivamente con fonti rinnovabili risulta, pertanto, più vicina ad un paradigma ideologico che ad un modello tecnico scientifico. In questa prospettiva, l'integrazione tra fonti energetiche rinnovabili ed energia nucleare e un approccio sistemico e non riduzionista, capace di valorizzare la complementarità tra tecnologie differenti, appaiono non solo auspicabili ma necessari per coniugare la riduzione delle emissioni climatiche con la sicurezza dell'approvvigionamento e la sostenibilità economica del sistema.

6. Conclusioni

L'analisi dell'ambientalismo, dalle prime sensibilità estetico-spirituali nei confronti della natura fino all'integrazione della scienza nelle politiche ambientali, dimostra come la transizione energetica in corso non possa essere conseguita con un'adesione acritica a principi ideologici, bensì attraverso una ponderata valutazione di rischi e benefici, condotta con metodo scientifico.

In questo contesto, l'energia nucleare di nuova generazione si configura non quale alternativa alle fonti rinnovabili, ma quale componente complementare, indispensabile per assicurare la stabilità dell'approvvigionamento energetico e per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

L'Italia, pur essendo segnata da decenni di sospensione dal Programma nucleare, dispone oggi di un'opportunità per riaffermare un ruolo di *leadership* nella transizione energetica globale. Il Paese dispone, infatti, di competenze tecnico-scientifiche di eccellenza e di un quadro normativo che si sta progressivamente consolidando.

Ciò che occorre è il coraggio politico di assumere decisioni coerenti con la scienza, superando la "stagione dei no preventivi" che ha reso l'ambientalismo ostaggio di ideologie autodistruttive.

Occorre un piano di informazione e di comunicazione scientifica non ideologica, articolato e capillare, volto a sensibilizzare le istituzioni e la società civile, al fine di affermare un ambientalismo realista e scientifico, scevro da ideologie catastrofiste e negazioniste e orientato a un approccio realista e pragmatico.

La sfida centrale consiste, dunque, nell'adottare decisioni fondate sul metodo scientifico, sui dati empirici e sul calcolo razionale dei rischi, superando esitazioni ideologiche e pregiudizi.

È giunto il momento di scegliere definitivamente la scienza contro l'ideologia, i dati verificabili contro i pregiudizi ereditati, il futuro possibile contro la nostalgia paralizzante di un passato energetico che ci ha consegnato dipendenza, costi proibitivi e una competitività industriale devastata.

Questa è la sfida che determinerà se sapremo garantire al Paese un futuro energetico all'altezza delle nostre ambizioni. Il tempo delle esitazioni ideologiche non è semplicemente finito: è scaduto da decenni.

Abstract

L'articolo propone un'analisi del ruolo dell'energia nucleare nella transizione energetica in atto, adottando la prospettiva dell'ambientalismo realista. Questo approccio coniuga il rigore del metodo scientifico con la necessità di scelte politiche fondate su dati oggettivi e verificabili.

Vengono delineati i fondamenti di un ambientalismo non ideologico, in cui la sostenibilità è intesa come valutazione razionale del rischio. In questo contesto, si analizza il ruolo centrale della scienza nella fase di elaborazione delle politiche ambientali ed energetiche, con particolare attenzione all'impatto delle fonti fossili sulla salute pubblica.

Ripercorrendo la storia del nucleare in Italia e l'evoluzione del relativo quadro normativo – dalle prime sperimentazioni degli anni Quaranta fino ai tentativi di rilancio recente – si evidenzia il paradosso del contesto energetico nazionale: un sistema fortemente dipendente dalle fonti fossili e dalle importazioni

energetiche, che rifiuta il nucleare sul proprio territorio, pur beneficiandone indirettamente.

Si evidenziano, tuttavia, nuove opportunità: l'adesione italiana all'Alleanza Nucleare Europea, la costituzione di Nuclitalia e la spinta agli *Small Modular Reactors* che configurano un'importante apertura, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello internazionale.

Sono esplorate, inoltre, le dinamiche di accettazione sociale dell'energia nucleare, analizzando sondaggi, timori e fenomeni di disinformazione, con un confronto tra contesti nazionali diversi.

Infine, viene approfondito il rapporto tra fonti rinnovabili e nucleare, decostruendo la presunta dicotomia tra le due tipologie di energia. Attraverso l'analisi di esperienze internazionali emergono, infatti, i limiti di modelli energetici incentrati sulle sole fonti rinnovabili, a favore di un modello di transizione che prevede una maggiore integrazione tra energie rinnovabili ed energia nucleare.

Parole chiave: Ambientalismo realista; Energia nucleare; Transizione energetica; Small Modular Reactors (SMR); Sicurezza energetica.

This article analyzes the role of nuclear energy in the energy transition, adopting the perspective of realist environmentalism. This approach combines the rigor of the scientific method with the need for policy decisions based on objective and verifiable data.

The foundations of a non-ideological environmentalism are outlined, in which sustainability is understood as a rational assessment of risk. In this context, the article analyzes the central role of science in the development of environmental and energy policies, with particular attention to the impact of fossil fuels on public health.

Retracing the history of nuclear energy in Italy and the regulatory framework evolution – from the first experiments in the 1940s to recent attempts at revival – the article highlights the paradox of the national energy context: a system heavily dependent

on fossil fuels and energy imports, which rejects nuclear power in its own territory, despite indirectly benefiting from it.

However, new opportunities are highlighted: Italy's membership in the European Nuclear Alliance, the establishment of Nuclitalia, and the push for Small Modular Reactors, which represent a significant opening, in line with internationally established decarbonization objectives.

The dynamics of social acceptance of nuclear energy are also explored, analyzing surveys, fears, and misinformation, with a comparison between different national contexts.

In the end, the relationship between renewable sources and nuclear power is explored, deconstructing the presumed dichotomy between the two types of energy. Through the analysis of international experiences, the limitations of energy models focused solely on renewable sources emerge, in favor of a transition model that envisions greater integration between renewables and nuclear energy.

Keywords: Realist environmentalism; Nuclear energy; Energy transition; Small Modular Reactors (SMR); Energy security.

Valutazione di impatto intergenerazionale e nuove prospettive per la fiscalità ambientale*

Antonio Felice Uricchio

SOMMARIO: 1. La valutazione di impatto intergenerazionale quale strumento essenziale per dare attuazione ai principi di cui ai nuovi artt. 9 e 41 della Cost. – 2. Le diverse dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale e finanziaria), il principio di responsabilità e il diritto al futuro. – 3. Sostenibilità economico-finanziaria ed equità intergenerazionale. – 4. Sostenibilità finanziaria e centralità dei tributi ambientali.

1. *La valutazione di impatto intergenerazionale quale strumento essenziale per dare attuazione ai principi di cui ai nuovi artt. 9 e 41 della Cost.*

La legge 10 novembre 2025, n. 167, recante misure per la semplificazione normativa, il miglioramento della qualità della normazione (come anche il riordino e il riassetto di alcune materie tra le quali la stessa legislazione universitaria), introduce, coraggiosamente, un nuovo modello di valutazione delle fonti normative, proteso a dare concretezza ed attuazione ai principi di equità intergenerazionale previsti dai nuovi articoli 9 e 41 della Costituzione (come modificati dalla legge Cost. n. 1 del 2022). Coerentemente con quanto sancito dall'art. 2 della Costituzione in materia di diritti inviolabili della persona e delle formazioni sociali, presenti e future, l'articolo 4 della legge n. 167, cit. dispone che tale valutazione, denominata non a caso di impatto in-

* Articolo sottoposto a referaggio.

tergenerazionale (VIG) divenga uno strumento preventivo di analisi “degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all’equità intergenerazionale”. In quanto strumento di valutazione *ex ante*, la VIG presuppone e viene attuata attraverso l’acquisizione, lo studio e l’elaborazione di dati e informazioni che consentono di apprezzare le conseguenze delle politiche normative in corso di adozione al fine di implementarne e perfezionarne la formulazione¹. La valutazione, intesa come processo complesso, dinamico e permanente, non può limitarsi a una mera funzione preventiva; essa deve, piuttosto, sapersi confrontare con le trasformazioni continue – sia presenti che future – dei contesti sociali, economici e normativi. In questa prospettiva, risulta essenziale saper cogliere gli effetti delle nuove disposizioni in una logica diacronica, capace cioè di considerare l’evoluzione nel tempo, e persino, per quanto possibile, in chiave predittiva. Tale funzione valutativa non esclude, anzi implica, la possibilità di apportare adattamenti e correzioni di rotta man mano che emergono nuove evidenze o mutano le condizioni di contesto.

¹ Come riportato sul sito ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile), l’approvazione definitiva della norma che introduce la Valutazione di impatto generazionale (VIG) costituisce un traguardo storico in quanto potenzialmente destinata a trasformare in profondità il processo legislativo “mettendo il principio della sostenibilità al centro dei processi politici”. Si legge ancora: “la VIG non deve però diventare un semplice adempimento burocratico e va svolta al meglio, anche per coinvolgere di più la società nell’attività legislativa. L’ASviS sta lavorando da mesi con i migliori esperti italiani per individuare le metodologie più appropriate per fare la valutazione, anche alla luce dell’analogo percorso che sta facendo la Commissione europea, in vista dell’elaborazione della prima Strategia di giustizia intergenerazionale attesa per il 2026”. “Da oggi il futuro entra davvero nel cuore delle decisioni politiche, orientando e condizionando le scelte della politica verso la sostenibilità, come previsto dall’Agenda 2030”. “Un vero e proprio cambio di passo, tanto più necessario in un momento in cui la condizione delle giovani generazioni appare indebolita sotto diversi punti di vista: dalle incerte prospettive pensionistiche al debito pubblico ereditato, dagli squilibri demografici alle attuali condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro”.

Appare chiaro, inoltre, che la valutazione, se concepita non come esercizio di controllo punitivo o censura, bensì quale “tecnologia sociale”² orientata alla produzione di valore pubblico – intesa come promozione di risultati idonei a migliorare la qualità della vita collettiva, a rafforzare la fiducia nelle istituzioni, ad accrescere l’efficacia delle politiche e a garantire l’equità tra i cittadini – può trovare applicazione in qualsiasi ambito dell’intervento pubblico. In questo senso, la valutazione può assumere forme diverse, a seconda della fase in cui viene realizzata. In tale prospettiva, la valutazione assume configurazioni differenziate in ragione della fase procedimentale in cui si colloca. Essa può essere preventiva, e in tal caso è volta ad analizzare *ex ante* gli effetti attesi di un intervento normativo, a informare il decisore politico prima dell’adozione dell’atto e a rendere trasparenti le conseguenze prevedibili sulle diverse categorie di destinatari: di questo tipo è, ad esempio, la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG). La valutazione può altresì svolgersi *in itinere* (c.d. monitoraggio), accompagnando l’attuazione delle norme durante la relativa fase applicativa, sia essa di breve o di più ampia durata. Può infine realizzarsi *ex post*, allorché gli effetti della norma si siano compiutamente manifestati³: in tale ipotesi, la valutazione si concentra sull’impatto effettivamente prodotto, sull’efficacia delle misure adottate e sulle opportunità o criticità da esse derivate. Le valutazioni *in itinere* ed *ex post* presuppongono, in particolare, la disponibilità di dati empirici idonei a documen-

² L’espressione è di A. De Toni, *Prefazione*, in P. Adinolfi, A.F. Uricchio (a cura di), *Valutare la complessità*, Carocci Editore, Roma, 2025, 15.

³ Cfr. G. Fattore, *La valutazione delle politiche: una breve guida metodologica*, in P. Adinolfi, A.F. Uricchio (a cura di), *op. cit.*, 179, secondo cui “le valutazioni *in itinere* ed *ex post* necessitano di dati raccolti sul campo sui cambiamenti indotti dalle politiche. Ciò richiede la volontà e la capacità di una raccolta dati che può essere *ad hoc* (disegnata specificamente per misurare gli effetti delle politiche) oppure derivata da flussi informativi esistenti”. Osserva anche l’A. che “qualsiasi politica dovrebbe essere predisposta sulla base di una valutazione sistematica fatta *ex ante* e dovrebbe prevedere progettualità per la definizione di valutazioni *in itinere* ed *ex post*”. Si veda anche ampiamente M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, Programmare, Valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

tare i mutamenti indotti dalle politiche. Ciò implica l'esigenza di una raccolta dati strutturata, realizzabile secondo due modalità principali: mediante indagini *ad hoc*, appositamente progettate per misurare gli effetti delle politiche, ovvero attraverso l'impiego di flussi informativi preesistenti, purché attendibili e pertinenti rispetto agli obiettivi valutativi perseguiti.

Quanto alla valutazione preventiva, tra gli strumenti a tal fine predisposti assume particolare rilievo la VIG. Collocata nel novero degli strumenti di analisi di impatto della regolamentazione di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246⁴, essa contribuisce in modo significativo al miglioramento della qualità della regolazione, rendendo espliciti e trasparenti i motivi posti a fondamento dell'iniziativa legislativa, vale a dire l'obiettivo politico e sociale che la norma intende perseguire e le ragioni per cui si ritiene necessario l'intervento regolatorio. Tale finalità viene perseguita secondo criteri e modalità individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 dell'art. 14, citato⁵, da adottarsi di concerto con l'Au-

⁴ Si tratta in particolare della c.d. AIR (Analisi di Impatto della Regolazione), introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 5 della legge n. 50 del 1999 e successivamente perfezionata nel 2005, al fine di migliorare la qualità della legislazione valutando costi, benefici e impatti attesi prima dell'adozione delle nuove disposizioni. Essa si snoda attraverso processi (mediante i quali individuare problemi e obiettivi) e consiste nella verifica ed elaborazione delle diverse opzioni di intervento (inclusa l'opzione "zero") e strumenti (valutazione economica e qualitativa delle opzioni come analisi costi-benefici). In questo ambito viene avvertita l'esigenza di consultazioni pubbliche con esperti e portatori di interesse. Va ancora richiamata anche la VIR (Verifica dell'Impatto della Regolazione) che consente di valutare se le norme esistenti raggiungono i loro scopi e quali effetti hanno prodotto (efficacia ed efficienza), offrendo elementi per modificare, integrare o abrogare la normativa vigente, assicurando che resti utile e proporzionata. Si veda tra i tanti interventi D. Zaottini, *L'AIR e la VIR*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Osservatorio AIR, Napoli, 2022; in senso critico, L. Lo Schiavo, *Le politiche regolatorie e la valutazione che non c'è*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34, 2006, 1000 ss.

⁵ Stabilisce l'art. 14 cit. che "l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

torità politica delegata in materia di giovani, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 167, cit. Fatte salve le modalità indicate da tale decreto, la VIG è obbligatoria ogniqualvolta un atto normativo sia suscettibile di produrre effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future. L'unica eccezione riguarda i decreti-legge, in ragione della loro natura emergenziale e della necessità

Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge: *a*) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione; *b*) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR; *c*) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR; *d*) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10. La relazione AIR di cui al comma 5, lettera *a*), dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione. *5-ter*. La relazione AIR di cui al comma 5, lettera *a*), dà altresì conto, in apposita sezione, del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria ai sensi dei commi *24-bis*, *24-ter* e *24-quater*. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio. *6-bis*. Al fine di conseguire l'applicazione del principio di uguaglianza tra donne e uomini e l'effettiva parità in ogni ambito della vita pubblica e privata, l'AIR e la VIR ricomprendono, tra i profili di indagine e valutazione, l'impatto di genere, secondo criteri e modalità individuati con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i risultati dell'AIR".

e urgenza che ne giustifica l'adozione⁶. Oltre alle disposizioni normative che intervengono sulla gestione delle risorse naturali e della biodiversità – ambiti espressamente richiamati dalle recenti modifiche costituzionali in materia ambientale – la VIG risulta applicabile anche a quegli interventi legislativi che toccano settori strategici per il futuro delle nuove generazioni. Rientrano tra questi, in particolare, le politiche educative e formative, sia in ambito scolastico che universitario, le politiche del lavoro e, non da ultimo, tutte le misure che comportano impatti rilevanti sui conti pubblici futuri. In quest'ultimo caso, infatti, è noto che le spese pubbliche finanziate a debito generano effetti intertemporali, collegando il presente al futuro e trasferendo l'onere del debito alle generazioni successive. Di conseguenza, ogni decisione normativa che comporti un indebitamento significativo va attentamente valutata anche sotto il profilo dell'equità intergenerazionale.

La nuova metodologia, valutativa, da taluni auspicata anche in passato⁷ e finalmente introdotta, appare pertanto di grande rilevanza; essa, infatti, non rappresenta un mero adempimento burocratico di natura formale ma consente di stabilire ponti tra presente e futuro, ponendo in relazione gli effetti attesi dei provvedimenti normativi in corso di adozione con ambiti particolarmente rilevanti sia dal punto di vista valoriale che finanziario⁸.

⁶ Vedi ampiamente V. Carone, *Prime note sulla valutazione di impatto generazionale*, in *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Law, Environment, Energy*, n. 1, 2024, 117, il quale richiama il fondamento epistemologico dei principi di giustizia intergenerazionale e cosmopolita previsti dai nuovi strumenti valutativi. Per l'A. dal punto di vista metodologico essa richiede "indicatori compositi e metriche multidimensionali", sia qualitativi che quantitativi.

⁷ Cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 699 ss.

⁸ Particolare rilevanza in questo ambito assume la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dell'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi prevista dall'articolo 5 della stessa legge. Dotato di funzioni di monitoraggio, analisi e proposta, il nuovo organismo è chiamato a verificare se le norme in via di adozione promuovono o meno l'equità tra generazioni, proponendo anche sug-

Diventa centrale, in questo contesto, il principio di sostenibilità, vero cardine e argano delle politiche orientate all'equità intergenerazionale. A tale principio è associata un'idea forte e imprescindibile: ogni intervento normativo dovrebbe essere adottato non solo con chiarezza, consapevolezza e trasparenza, ma anche valutando attentamente la sua capacità di incidere, limitare o compromettere i diritti e le opportunità delle generazioni future. È noto, infatti, che per *sostenibilità* si intende la capacità di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere quelli delle generazioni a venire, garantendo una continuità di condizioni favorevoli per lo sviluppo umano, sociale ed economico. Ne consegue la necessità di un approccio alla VIG che sia sistemico, integrato e multidimensionale in cui la verifica della qualità della produzione normativa si accompagni alla valutazione del suo impatto proiettato nel futuro, assumendo come riferimento i tre pilastri della sostenibilità: ambientale, sociale e finanziaria. La VIG, dunque, non si limita a misurare l'efficacia immediata delle norme, ma si configura come uno strumento di governo del tempo, capace di valutare gli effetti diacronici delle scelte legislative, ovvero la loro incidenza nel medio e lungo periodo. Solo in questo modo la regolazione può diventare veramente responsabile, equa e orientata a uno sviluppo durevole e condiviso tra le generazioni.

Fondamentale in questo ambito è il pensiero che deve sorreggere e ispirare le disposizioni in corso di adozione, avendo riguardo non solo ai rischi di compromissione degli ecosistemi e alle conseguenze che ne discendono per il genere umano ma necessariamente alle risorse necessarie per finanziare le misure ivi previste⁹. Ciò implica la verifica dell'appropriatezza e dell'ade-

gerimenti per migliorare la qualità della produzione normativa. La collocazione presso la Presidenza del Consiglio appare sintomatico della centralità dell'osservatorio nel favorire un dialogo costante con tutti i ministeri.

⁹ Cfr. A. Giovannini, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica: un patto intergenerazionale in Costituzione*, in *Riv. dir. trib. tel.*, 2023, secondo cui "da tempo ho maturato la convinzione che la gestione della finanza pubblica nel nostro Paese sia affetta da un doppio disturbo della vista: lo strabismo e la miopia. Lo strabi-

guatezza degli strumenti finanziari individuati in un quadro di risorse limitate (e non illimitate come negli ultimi decenni) dentro una rete di relazioni di tipo ecologico, sociale, politico¹⁰. In questa prospettiva, la valutazione richiesta non si riferisce soltanto alle disposizioni che hanno come naturali destinatari i giovani del presente ma a tutte quelle che abbiamo un potenziale impatto in avanti, potendo riguardare qualunque soggetto presente e futuro (indipendentemente dall'età), compresi coloro che non sono ancora nati o che popoleranno i nostri territori privile-

simo nella scelta della qualità della spesa, tutta concentrata su quella corrente, la miopia nella destinazione soggettiva della stessa, tutta orientata a soddisfare le esigenze immediate del corpo elettorale, dimenticando le aspettative delle future generazioni quasi fossero, queste, una realtà sociale trasparente e senza un domani. La finanza pubblica è ancora considerata come proprietà della generazione vivente, piuttosto che come lascito ereditario che ogni generazione deve trattare con il massimo rispetto per trasmetterla nelle migliori condizioni possibili alla generazione successiva. Viene ancora trattata, per dirlo in parole ancor più semplici, come un insieme freddo di numeri e di mastri, non come un bene giuridico in senso proprio, come invece è. Mi rendo conto che il tema dei "diritti" delle nuove generazioni investe anzitutto la dimensione culturale della politica, ma sono altresì convinto che il diritto, spogliato dalle costrizioni del positivismo formalista, da quello di Karl von Gerber a quello di Hans Kelsen, possa incidere in maniera determinante anche su questa dimensione, per "riempirla" dei valori propri dello Stato costituzionale. Rispetto al debito degli Stati, specie se contratto per finanziare la spesa corrente, la tutela degli interessi adespoti delle future generazioni non risponde solo ad un principio di responsabilità politica nell'esercizio della rappresentanza democratica, ma anche e forse primariamente ad un dovere valoriale che la politica non può non assolvere. Di qui l'idea di proporre all'attenzione del dibattito una proposta di modifica costituzionale, riguardante in particolare il secondo comma dell'art. 81 della Carta, che mi sembra di poter formulare in questi termini: *«Il ricorso all'indebitamento deve tenere conto dell'interesse delle future generazioni con riguardo anche alla qualità della spesa cui è destinato ed è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»*.

¹⁰ Cfr. M. Magatti, *Cambio di paradigma, uscire dalla crisi pensando al futuro*, Feltrinelli, Milano, 2017, 105, secondo cui "sostenibilità ambientale significa tante cose: assunzione del vincolo ecologico per lo svolgimento delle attività economiche, ma anche nuovi stili di vita personale e nuovi modelli di organizzazione sociale (si pensi al tema della mobilità), qualità dell'aria che si respira, cura idrogeologica, del territorio, prevenzione antisismica, lotta allo spreco, efficienza energetica e così via. (...) Una seconda dimensione è la sostenibilità sociale e (...) infine c'è la sostenibilità umana che a che fare con tre aspetti: uno demografico, uno generazionale e uno formativo".

giando i valori della solidarietà intergenerazionale¹¹ al dato meramente anagrafico. Essa, quindi, contempera i principi costituzionali di solidarietà e di equità tra generazioni di cui agli artt. 2, 9, 41 Cost. con quelli posti a fondamento delle politiche per la gioventù peraltro richiamate in diverse occasioni dalle istituzioni europee. In questo senso si vedano le indicazioni espresse dal Comitato economico e sociale europeo che, nel Parere riguardante la Cooperazione nel settore della gioventù (SOC/759) del 15/06/2023, ha ritenuto non solo che gli Stati membri debbano rafforzare le misure intersettoriali aventi un impatto positivo sui giovani beneficiari, ma ha considerato “essenziale” che “tutte le leggi, gli atti aventi forza di legge, le politiche, le strategie, i programmi, le misure e gli investimenti pubblici degli Stati membri siano sottoposti a una consultazione per accertare l’impatto dell’UE sui giovani, a una valutazione d’impatto, a una definizione di politiche e a proposte di misure di mitigazione, e impediscano ogni azione di violazione dei diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani”. Nell’accogliere tale indicazione, l’art. 4 della legge n. 167, cit. proietta la VIG in una prospettiva più ampia non solo temporale ma anche valoriale, richiedendo esplicitamente che le valutazioni degli effetti si estendano agli effetti nel medio e lungo periodo delle politiche normative pubbliche con particolare attenzione a quelle che comportano rilevanti costi ambientali, sociali o finanziari.

D’altronde, la tutela delle generazioni future compare nelle nuove disposizioni costituzionali 9 e 41 della Cost., dopo i frequenti e forti richiami della giurisprudenza costituzionale italiana (che considera la tutela ambientale bene, diritto e valore presente e futuro¹²) come anche in altre costituzioni di Stati

¹¹ Cfr. M. Caredda, voce *Solidarietà*, in M. Caredda, M. Ruotolo (a cura di), *La costituzione aperta a tutti*, Giuffrè, Milano, 2025, 423, secondo cui “prendendo in mano la Carta costituzionale, possiamo osservare diverse implicazioni costituzionali della solidarietà: promossa, incentivata e non solo considerata un obbligo giuridico la cui inosservanza comporta sanzioni”. Muovendo dalla valenza universalistica del concetto, conclude l’A. considerando la solidarietà “unione del genere umano”.

¹² Cfr. P. Maddalena, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, n. 1, 7 ss., ove sono richiamate le sentenze nn.

membri dell'Unione europea¹³ (tema poi ripreso e oggetto di confronto nel corso del IV incontro di studio quadrilaterale tra la Corte costituzionale italiana, il Consiglio costituzionale francese, i Tribunali costituzionali spagnolo e portoghese¹⁴). Tra que-

407/2002, 307/2003, 108/2005, 135/2005, 232/2005, 103/2006, 182/2006, 246/2006 e 398/2006. Tra le tante pronunce della Corte, particolare rilievo assume la sentenza n. 104/2008, che, nell'attribuire all'interesse ambientale un rilievo costituzionale, protetto in particolare dagli artt. 9, comma 2, e 32 Cost., afferma che "la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi".

¹³ Cfr. V. Pepe, *Le "nuove frontiere" del costituzionalismo ambientale: prospettive emergenti nel diritto comparato*, in *DPCE online*, vol. 58, n. SP 2, 2023, secondo cui la riforma costituzionale, pur mantenendo la visione antropocentrica, imperniata sulla persona, ci indica anche una prospettiva biocentrica, che ci induce ad una visione obiettiva e totale dell'ambiente, quale contesto in cui tutti gli esseri viventi, animali e vegetali, abbiano adeguati spazi di vita e di rapporti. Per l'A, "la modifica dell'art. 41, in particolare, fissa a monte un bilanciamento di interessi tra l'ambiente e lo sviluppo economico, declinandolo secondo l'idea dello sviluppo sostenibile. Una riforma che apre a nuovi scenari nel rispetto della sostenibilità presente e delle future generazioni. Il risultato della riforma, da leggere in combinato disposto con l'attuale tenore dell'art. 117, che pone la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella tutela dell'ambiente, consisterebbe nella cristallizzazione di uno statuto forte di tutela del valore ambientale. L'analisi del principio dello sviluppo sostenibile nella comparazione tra diversi ordinamenti positivi, ci mostra come "in regimi politici differenti, le disposizioni di principio in tema di protezione ambientale rivelino spesso caratteri comuni", utilizzando formule identiche. Lo sviluppo sostenibile viene considerato come la nuova esigenza fondamentale per assicurare il benessere ed il progresso della comunità civile. La comparazione dei testi costituzionali conferma non solo la "centralità" della questione ambientale, ma il riconoscimento che non vi può essere reale sviluppo senza una razionale gestione delle risorse naturali".

¹⁴ L'esigenza di ripensare il diritto moderno avendo riguardo ai diritti delle generazioni future è espresso con forza da L. Tafaro, *Diritti umani oggi: sviluppo sostenibile e generazioni future*, in A.A. Cancade Trindade, C. Barros Leal (a cura di), *Diritti umani e ambiente. Corso Interdisciplinare in Diritti umani*, Expressão Gráfica e Editora, Fortaleza, 2017, 43, secondo cui il diritto è chiamato ad "assicurare uno sviluppo incentrato sulla persona umana, tutelare i diritti (di esistenza e di sviluppo) delle generazioni presenti e future e (la sopravvivenza) del pianeta, in considerazione del fatto che: non siamo minacciati soltanto da forze distruttive per l'individuo e per la società, ma anche da forze distruttive per l'ambiente. Infatti, la società moderna sembra più minacciata dallo sviluppo insostenibile che dagli attacchi diretti alla libertà individuale".

ste particolarmente significativa la previsione dell'art. 20 a della Costituzione tedesca (inserito dalla Legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146 e successivamente modificato dalla Legge per la modifica della Legge fondamentale – Finalità pubblica della protezione degli animali – del 26 luglio 2002) secondo cui “lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e degli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto” (con riguardo a tale disposizione si veda la pronuncia del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht*¹⁵).

Al riguardo, va ricordato che il riferimento alle “future generazioni” è contenuto nella Carta dei diritti fondamentali del-

¹⁵ La norma costituzionale tedesca prescrive a tutti i poteri statali la tutela delle basi naturali della vita, assumendo la responsabilità nei confronti delle generazioni future. L'art. 20a della *Grundgesetz*, introdotto nel 1994 e integrato nel 2002 con la tutela degli animali, radica il principio dello sviluppo sostenibile e della giustizia intergenerazionale, imponendo un modello di sviluppo economico ecocompatibile fondato sull'uso razionale delle risorse. In questo senso la Corte costituzionale federale tedesca (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20), secondo cui “l'articolo 20a non gode di una priorità incondizionata su altre problematiche, ma deve essere bilanciato con altri diritti e principi costituzionali in caso di conflitto tra essi. In questo contesto, il peso relativo del requisito della protezione del clima nel processo di bilanciamento aumenta con il progredire dei cambiamenti climatici”. La Corte ha altresì affermato che “la Legge fondamentale obbliga a salvaguardare nel tempo la libertà protetta dai diritti fondamentali e a distribuire proporzionalmente le opportunità di libertà tra le generazioni. L'articolo 20a comprende anche la necessità di trattare i fondamenti naturali della vita con tale cura e di lasciarli ai posteri in condizioni tali che le generazioni successive non possano continuare a preservarli solo a prezzo di una loro radicale astinenza”. Sulla configurazione di un diritto fondamentale al minimo vitale ecologico o a un futuro dignitoso, la questione resta aperta nel dibattito dottrinale tedesco, anche in relazione alla giurisprudenza sul minimo esistenziale (cfr. BVerfGE 125, 175). Su tale pronuncia, cfr. M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro* (BVerfG, 24 marzo 2021), in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021; M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

l'Unione europea (2000/C 364/01), nel cui preambolo viene osservato che la salvaguardia dei valori comuni e la tutela dei diritti umani "fa sorgere la responsabilità e doveri nei confronti degli altri, come pure della comunità umana e delle generazioni future"¹⁶. Così anche la Convenzione di Aarhus (Danimarca 23-25 giugno 1998) che comprende, tra le sue finalità, "la necessità di tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere". Fondamentale rilevanza assume poi l'articolo 3, terzo comma, del Trattato di Lisbona (2009) sull'Unione Europea (TUE) secondo cui l'Unione si adopera nel promuovere "lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Il tema diviene centrale dapprima con il *Green deal europeo*¹⁷ e quindi con il programma *Next generation UE* considerato dalle istituzioni europee come "la nuova e più ambiziosa strategia dell'UE" non solo per affrontare i cambiamenti climatici ma per definire una nuova strategia industriale dell'UE secondo il modello della tra-

¹⁶ Si veda anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414/13, *Cordella e altri c. Italia*, intervenuta sul caso dell'Ilva di Taranto, ravvisando la violazione del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU). Cfr., in dottrina, L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: principio meta-giuridico o regola di diritto*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *op. cit.*, 113 ss.; G. Majorana, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Giappichelli, Torino, 2012; A. Galletti, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, maggio-agosto 2019, 114 ss.

¹⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea 14 gennaio 2020, COM(2020) 21 final, secondo la quale attraverso il *Green Deal* l'UE "ha varato una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera che migliori la qualità di vita delle generazioni attuali e future, una società dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse". Cfr. M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, 17.

sformazione verde e di quella digitale, integrando in modo più sistematico la sostenibilità nella *governance* societaria. Nel dare attuazione a tali obiettivi, il PNRR italiano configura la transizione ecologica come “la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale”, prevedendo interventi idonei a ridurre drasticamente le emissioni di gas climalteranti¹⁸ e a migliorare l’efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell’aria nei centri urbani e delle acque interne e marine. Prioritaria è anche una gestione efficace delle aree verdi, attraverso corposi interventi di rimboschimento e una maggiore diffusione sul territorio urbano e periurbano nella consapevolezza che la riconversione ecologica possa rappresentare anche un terreno di nuova competitività per molta parte del nostro sistema produttivo, anche attraverso investimenti nell’agricoltura sostenibile e di precisione¹⁹, a partire dal Mezzogiorno.

Sempre in materia, Giovanni Paolo II, nell’enciclica *Evangelicum vitae* (1995), richiamando la Genesi (2- 15), osserva: “chiamato a coltivare e custodire il giardino del mondo, l’uomo ha una specifica responsabilità sull’ambiente di vita, ossia sul creato

¹⁸ Sul tema, cfr. J. Rifkin, *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l’audace piano economico per salvare la Terra*, Mondadori, Milano, 2019, 256, per il quale “abbiamo finito per credere di essere padroni assoluti del nostro destino e che la Terra esista perché noi possiamo sfruttarla [...]. Ora il conto è arrivato ed è il cambiamento climatico. Stiamo entrando in una nuova epoca e partendo per un nuovo viaggio. Davanti a noi adesso c’è l’età della resilienza”.

¹⁹ L’agricoltura sostenibile, secondo la FAO, è il sistema produttivo che “*must meet the needs of present and future generations, while ensuring profitability, environmental health, and social and economic equity*” (FAO, *Sustainable Food and Agriculture*, disponibile online). La FAO ha individuato cinque principi guida: 1) migliorare l’efficienza nell’uso delle risorse; 2) conservare, proteggere e valorizzare gli ecosistemi naturali; 3) proteggere e migliorare i mezzi di sussistenza rurali, l’equità e il benessere sociale; 4) rafforzare la resilienza di persone, comunità ed ecosistemi; 5) promuovere la buona *governance* dei sistemi naturali e umani (FAO, *The 10 Elements of Agroecology*, Roma, 2018). L’agricoltura di precisione è definita dalla FAO come “*a data-driven approach to farm management that can improve productivity and yields, thereby increasing the overall profitability of farming. It also helps reduce the need for inputs such as water and artificial fertilisers and pesticides, thus reducing the environmental footprint of farming*” (FAO, *Precision Agriculture for Smallholder Farmers*, Roma, 2021).

che Dio ha posto al servizio della sua dignità personale, della sua vita, in rapporto non solo al presente ma anche alle generazioni future. È la questione ecologica, della preservazione degli *habitat* naturali delle diverse specie animali e delle varie forme di vita che trova nella pagina biblica una luminosa e forte indicazione etica per una soluzione rispettosa del grande bene della vita, di ogni vita”. Nello stesso senso l’enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI (2009) e ancora più ampiamente la nota enciclica *Laudato si* di Papa Francesco (2015) che, nelle conclusioni, ammette come l’attuale assetto economico e sociale sia divenuto insostenibile perché il mondo ha smesso di pensare ai fini dell’agire umano, affermando “se lo sguardo percorre le regioni del nostro Pianeta, ci si accorge subito che l’umanità ha deluso l’attesa divina”²⁰. Ancora Papa Francesco, nel discorso al Parlamento Europeo del 25 novembre 2014, invita le istituzioni europee e nazionali a mettere in campo politiche in grado di “dare speranza alle generazioni future” per perseguire “il grande ideale di un’Europa unita e in pace, creativa e intraprendente, rispettosa dei diritti e consapevole dei propri doveri”.

2. *Le diverse dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale e finanziaria), il principio di responsabilità e il diritto al futuro*

La dimensione plurima della sostenibilità (e in particolare la rilevanza, ambientale, sociale e finanche economico finanziaria – cosiddetta *triple bottom line*) appare pienamente apprezzata dall’esperienza giuridica sia sul piano internazionale che interno. L’evoluzione dell’esperienza giuridica testimonia una crescente

²⁰ Si veda, sul tema L. Parisoli, *La Laudato si’ e il discorso della Summa fratris Alexandri ecologia integrale e dominio*, in *Antonianum*, n. 4, 2016, 866, secondo cui nella enciclica sono molteplici gli elementi dell’ecologia integrale: ecologia ambientale, economica e sociale; ecologia culturale, ecologia umana o ecologia della vita quotidiana, principio del bene comune, giustizia tra le generazioni. Nello stesso senso, S. Zamagni, *Civilizzare l’economia per una ecologia integrale*, in *Antonianum*, n. 4, 2016, 920.

attenzione non solo verso le (del tutto legittime) istanze ambientaliste provenienti dalla società civile e in particolare dal mondo giovanile, ma anche verso la necessità di dare concreta attuazione al diritto a un futuro sostenibile, inteso in senso integrato e multidimensionale. Tale approccio, infatti, riconosce che la sostenibilità non si esaurisce nella tutela dell'ambiente, ma richiede una visione sistemica che includa la coesione sociale, la giustizia intergenerazionale e la responsabilità finanziaria delle politiche pubbliche. D'altronde, come avvertito, il futuro non riguarda solo i giovani di oggi ma appartiene a tutti coloro che si muoveranno nel pianeta nel domani o che non hanno ancora iniziato a farlo²¹. Sebbene non espressamente menzionato come diritto fondamentale²², esso è in qualche modo presupposto e (implicitamente) richiamato dalla nuova formulazione degli artt. 9 e 41 della Costituzione²³ dove la sostenibilità non è contemplata nel senso della sua necessaria attualità ma viene proiettata in avanti, imponendo la cura della natura, della vita, degli animali e del mondo presente e futuro. L'ampiezza e la pienezza della formula adoperata dalle nuove disposizioni costituzionali fa emergere con forza non solo la portata precettiva della garanzia costituzionale prevista ma allo stesso tempo la responsabilità posta a carico delle generazioni presenti (e quindi soprattutto del decisore politico) a vantaggio di quelle future. Ne discende una configura-

²¹ Si veda ampiamente, V. Pepe, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2009; Id. *Pensare il futuro. Dare vita a un nuovo modello di ambientalismo*, Cairo Editore, Milano, 2018.

²² Si vedano al riguardo M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 ss.; M. Abrescia, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *op. cit.*, 162 ss.

²³ Si veda al riguardo D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022; Id., *L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. Speciale, 1 ss.; L. Mezzetti (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giuridificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato*, Cedam, Padova, 1997; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021; I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021.

zione del tutto nuova del diritto al futuro, finora previsto dai testi normativi nell'accezione limitata di diritto alla crescita in favore dei minori (si veda, in particolare, la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la Legge n. 176, che, all'art. 6, assicura ad ogni bambino del mondo il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo). Proprio le Nazioni unite aderiscono e fanno propria una visione molto più ampia attraverso il c.d. Patto sul futuro (New York, 22 settembre 2024), comprendente anche la Dichiarazione sulle generazioni future e un Patto digitale globale, ponendo, come dichiarato dal Presidente dell'Assemblea Generale, "le basi per un ordine globale sostenibile, giusto e pacifico – per tutti i popoli e le nazioni". Attraverso tale impegno, i Paesi aderenti hanno inteso dare una accelerazione all'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, affrontando la sfida del cambiamento climatico e più in generale dei diritti umani e di quelli delle generazioni future. Come dichiarato nella premessa del Patto, "non accetteremo un futuro in cui la dignità e le opportunità vengono negate a metà della popolazione mondiale o diventano appannaggio esclusivo di coloro che ne hanno privilegio e ricchezza. Riaffermiamo che il 2030. L'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile è la nostra tabella di marcia generale per raggiungere lo sviluppo sostenibile in tutte e tre le sue dimensioni, superando le molteplici crisi interconnesse che affrontiamo e garantire un futuro migliore per il presente e il futuro generazioni. Riconosciamo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, comprese la povertà estrema è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Sviluppo sostenibile e la realizzazione dei diritti umani e fondamentali le libertà sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda". E ancora "riaffermiamo che lo Sviluppo Sostenibile i Suoi obiettivi sono globali, di vasta portata e traguardi trasformativi universali incentrati sulle persone. Ribadiamo il nostro fermo impegno per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030".

La stretta connessione tra diritto al futuro, sostenibilità ambientale e inclusione sociale impone di ripensare il tema dei diritti della persona e della natura ma anche quello della portata dei doveri di solidarietà intergenerazionale e quindi le responsabilità (individuali e sociali)²⁴. Le nuove previsioni costituzionali più volte richiamate²⁵ danno, invero, sostanza e concretezza alla sostenibilità, intesa come diritto delle generazioni presenti e future ma anche come responsabilità e dovere inderogabile²⁶, divenendo quindi un nuovo archetipo a cui conformare nuove disposizioni normative come anche azioni e attività di istituzioni e singoli, politiche pubbliche e stili di vita privati, sistema produttivo, imprese e lavoratori (cfr. art. 41 Cost. che subordina l'iniziativa economica al rispetto dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni, estendendo le finalità sociali e ambien-

²⁴ Cfr. V. Pepe, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, cit., secondo cui il problema della sostenibilità dello sviluppo, così come delineato nel corso della storia recente, si fonda sulla considerazione che le possibilità che l'attuale generazione di adulti e quelle immediatamente successive hanno di influire, nel bene e nel male, a livello globale, sulle generazioni future (anche su quelle che esisteranno in un futuro remoto) parrebbero essere enormemente maggiori di quelle che ogni altra generazione precedente abbia mai avute. Questo comporta che il problema della nostra responsabilità nei confronti dei posteri assume un'importanza maggiore che non quella che, ragionevolmente, potevano avere le generazioni precedenti. Il problema fondamentale, intorno a cui ruota il dibattito etico sul problema delle generazioni future, è essenzialmente quello di stabilire se sia corretto ritenere che, dato per certo che queste abbiano dei diritti, quei diritti, pur essendo inerenti a persone o a gruppi che non esistono ancora, siano giustiziabili ora o se, al contrario, non si debba ritenere che tali generazioni avranno dei diritti solo sulle risorse che esisteranno allora.

²⁵ In questo senso anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: cfr. sent. 8 gennaio 2009, c. 12050/04, *Mangouras c. Spagna*; sent. 27 gennaio 2009, c. 67021/01, *Tatar c. Romania*; sent. 10 gennaio 2012, c. 30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*; nonché sent. 20 marzo 2008, c. 15339/02, *Budayeva e altri c. Russia*.

²⁶ Privilegiano la dimensione deontica del principio, valorizzando la responsabilità intergenerazionale, G. Rivosecchi, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *op. cit.*, 475 ss.; 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*, n. 3, 2018, 627.

tali a cui essa deve essere indirizzata²⁷). La riforma costituzionale comporta così una vera e propria “*rivoluzione copernicana*”²⁸ nell’ordinamento costituzionale italiano, fondando un “diritto della sostenibilità” dotato di una propria connotazione assiologica e teleologica, in quanto fine e valore delle norme²⁹.

Essa, pertanto, non reca meri principi programmatici³⁰, esprimendo doveri e vincoli nell’esercizio del potere legislativo (oggi valutati preventivamente attraverso il nuovo strumento della VIG) ma anche amministrativo e giudiziario. In questo senso va richiamata la sentenza 13 giugno 2024, n. 105, mediante la quale il giudice delle leggi ha dichiarato l’incostituzionalità di una disciplina pregiudizievole per il bene “ambiente”, pur se sorretta da ragioni economiche e occupazionali. La Corte ha così valorizzato la sostenibilità in senso intergenerazionale come limite esplicito alla libertà di iniziativa economica³¹.

²⁷ Cfr. M. Greco, *Il diritto costituzionale dell’ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Riv. dir. comp.*, 25 luglio 2024; E. Caterini, *La “sostenibilità” nell’esperienza giuridica contemporanea*, in D.A. Benítez, C. Fava (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Cedam, Milano, 2019, 77 ss.; Id., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018; M. Pennasilico, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2020, 4 ss.; D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 155 ss.

²⁸ L’espressione è di E. Giovannini, *Prefazione*, in A.F. Uricchio, A. Buonfrate (a cura di), *Trattato breve di diritto della sostenibilità*, Cedam, Milano, 2023.

²⁹ Cfr. S. Cassese, *I beni pubblici*, Giuffrè, Milano, 1969, 175 ss.; F. Tassi, *Difendere la natura in Italia. Missione impossibile?*, in *Riflessioni sistemiche*, n. 4, 2011; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

³⁰ Cfr. E. Quadraccia, *Alcune riflessioni sui rapporti tra Ambiente e Costituzione* (appunti a margine del convegno su “Diritto dell’ambiente: profili amministrativi e penali” tenutosi il 5 aprile 2017 a Messina), in *Magistratura Indipendente*, 31 luglio 2017.

³¹ Cfr. diffusamente L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021; F. Amatucci, *I riflessi del nuovo art. 41 Cost. sulle politiche fiscali in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1, 2024, 199 ss. Tra gli altri, cfr. S. Dorigo, P. Mastellone, *La declinazione di “ambiente” e la tassazione ambientale oggi*, in V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L’ambiente*, Aracne, Roma, 2018, 45 ss. Sul tema cfr. altresì F. Perchinunno, *Costituzione e ambiente: profili attuativi e prospettive di riforma*, in A. Bo-

3. *Sostenibilità economico-finanziaria ed equità intergenerazionale*

Come evidenziato, la dimensione plurima e complessa della sostenibilità impone di considerare accanto a quella meramente ambientale anche quella sociale ed economica non solo in quanto strettamente connessa al tema dello sviluppo e della crescita ma anche a quello della non compromissione degli interessi e delle risorse delle generazioni future³². In particolare, la sostenibilità economica ricorre quando il sistema economico di un Paese è capace di operare un efficace bilanciamento tra crescita economica, inclusione sociale e protezione ambientale. Tali obiettivi devono essere tuttavia perseguiti attraverso un sistema finanziario pubblico egualmente sostenibile, producendo reddito in modo duraturo e possibilmente crescente (reddito peraltro soggetto a tassazione e quindi in grado di generare entrate pubbliche), facendo fronte ai propri impegni finanziari e quindi a spesa pubblica e debito pubblico³³.

no, L. Tafaro, A.F. Uricchio (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Cacucci Editore, Bari, 2021, 3 ss.

³² L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2021, 212-230 per il quale “si va sempre di più verso una tutela di chi “non ha voce”, e questo segna un passaggio fondamentale del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni”. Si veda anche T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 18, n. 1, 2016, 43 ss., secondo cui “un cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare”.

³³ L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2021, per il quale le nuove norme costituzionali (legge cost. n. 1 del 2012) dovrebbero essere in grado di assicurare la piena sostenibilità del debito pubblico, operando una razionalizzazione delle procedure di finanza pubblica, anche a favore delle generazioni future. Si veda Y. Guerra, *Recensione al volume di Luca Bartolucci cit.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, 181 ss., secondo cui nell’opera viene proposta “una lettura combinata dello sviluppo sostenibile e delle generazioni future attraverso il concetto di responsabilità intragenerazionale che diviene così uno dei presupposti per la garanzia della diversa equità intergenerazionale. Le costituzioni, per parte loro, sono atti che presuppongono un collegamento tra passato, presente e futuro, sebbene vi sia,

In questo contesto, diventa fondamentale il principio dell'equilibrio finanziario pubblico, elevato a rango costituzionale dagli artt. 81 e 119 della Costituzione, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale riforma ha rappresentato un passaggio chiave per l'allineamento dell'ordinamento italiano al *Fiscal Compact*³⁴ (Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria), approvato il 2 marzo 2012. Con questo accordo, i Paesi aderenti si sono impegnati a mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili, ad evitare disavanzi eccessivi e a preservare la stabilità dell'eurozona, rece-

“almeno in linea teorica” un vantaggio a favore delle generazioni presenti a discapito delle future”.

³⁴ Su tale accordo cfr. G. Napolitano, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact - Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2012, 461 ss. secondo cui “l’istituzione del Meccanismo europeo di stabilità come organismo permanente segna una svolta costituzionale nel processo di integrazione europea. Per la prima volta, l’Unione, seppure attraverso un tortuoso percorso giuridico-istituzionale, si dota di un fondo comune per soccorrere Stati membri e cittadini ed evitare un *default* del debito sovrano. L’Unione si trasforma così in comunità di rischi, non solo di benefici. Ma, per consentire interventi tempestivi ed efficaci, sarà fondamentale aumentare le risorse a disposizione del Meccanismo. Inoltre, bisognerà sciogliere i nodi che ne affliggono il funzionamento, per quanto riguarda la *governance*, le procedure di concessione dell’assistenza finanziaria, gli istituti di trasparenza e di *accountability*”. Si veda anche A. Di Pietro, *Federalismo fiscale e nuova governance europea*, in *Governo della finanza pubblica e federalismo fiscale*, Cacucci Editore, Bari, 2012, 130, secondo cui “in questi dieci anni, si è affermata, senza essere stata annunciata, la nuova *governance* europea, figlia della moneta unica, ma accentuata dalla crisi finanziaria mondiale, con diretta incidenza, sui bilanci pubblici. Una *governance* che ha trovato nel patto di stabilità e di sviluppo europeo la sua espressione più conosciuta: quella che afferma il primato dell’ordinamento comunitario in una forma dura ed incisiva, quella dei vincoli sui bilanci statali, anche se giustificata per attuare il rafforzamento delle politiche di vigilanza sul *deficit*, sui debiti pubblici e sui bilanci degli Stati”. Si veda ancora L. Bernardi, *Economic crisis and taxation in Europe*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 2011, 176, il quale sottolinea come gli Stati europei si trovino dinanzi ad un dilemma: ridurre la tassazione per sostenere lo sviluppo o aumentare le entrate pubbliche per sostenere i bilanci pubblici e ridurre il debito. Continua l’A: “*according to international economic organisations and to those studies carried out in this field, once again the suggested solution should be found in reforms (...) which could help generate much - needed revenue as well as promote greater economic growth which in turn could exert a positive effect on the revenue levels themselves*”.

pendo nelle rispettive Costituzioni il principio del pareggio di bilancio³⁵. In particolare, il Trattato impone l'obbligo di contenere il *deficit* strutturale entro lo 0,5% del PIL (salvo per i Paesi con un debito pubblico inferiore al 60%, per i quali il limite è l'1%) e la progressiva riduzione del rapporto debito/PIL – nella misura di un ventesimo l'anno – fino a raggiungere la soglia del 60%. Questi obiettivi sono stati ulteriormente rafforzati dalla nuova *governance* economica europea, entrata in vigore il 30 settembre 2024, attraverso l'adozione del Regolamento (UE) 2024/1263 (cd. *braccio preventivo*), del Regolamento (UE) 2024/1264 (cd. *braccio correttivo*), e della Direttiva (UE) 2024/1265. Il cuore della riforma consiste nell'introduzione del Piano Strutturale di Bilancio, un documento programmatico pluriennale, di durata pari a quella della legislatura nazionale, che ciascuno Stato membro è tenuto a presentare. Esso include un unico quadro di riforme e investimenti e definisce il livello di spesa netta da osservare nel periodo di programmazione, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità del debito pubblico e mantenere il *deficit* al di sotto del 3% del PIL. Il percorso di aggiustamento di bilancio avrà normalmente una durata di 4 anni, estendibile fino a 7 anni in presenza di investimenti pubblici particolarmente ambiziosi, soprattutto in settori strategici come la transizione verde e digitale. In questo modo, si favorisce un approccio che contemperì rigore fiscale e promozione dello sviluppo sostenibile, ponendo le basi per una responsabilità intergenerazionale effettiva. Sul piano interno, queste innovazioni trovano una rispondenza nella nuova formulazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, che – pur riferendosi all'equilibrio, e non al *pareggio di bilancio* in senso stretto – impone che ogni legge che com-

³⁵ È utile sottolineare che nel nuovo art. 81 della Costituzione in luogo dell'espressione "pareggio di bilancio" viene adoperata quella di "equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" e ciò per considerare il pareggio al "bilancio strutturale", vale a dire al netto del ciclo economico. Tra i primi interventi della dottrina R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2012, 929 ss.; N. D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2012, 933 e ss.

porti nuovi o maggiori oneri finanziari non possa più limitarsi a indicare le risorse necessarie alla copertura, ma debba provvedervi direttamente. Tale vincolo si applica, in particolare, alla legge di bilancio, rafforzando i meccanismi di trasparenza e responsabilità nella spesa pubblica. Nel loro insieme, questi sviluppi normativi e istituzionali consolidano la connessione tra equilibrio finanziario e sostenibilità intergenerazionale: garantire finanze pubbliche sane oggi significa non scaricare il peso del debito sulle generazioni future, nel rispetto dei principi di solidarietà e giustizia tra le generazioni, sanciti dagli art. 2, 9 e 41 della Costituzione. In questa prospettiva, la valutazione dell'impatto generazionale si conferma strumento chiave per integrare i valori della sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria all'interno dei processi decisionali, contribuendo alla costruzione di un futuro equo, stabile e responsabile.

Alla luce di quanto osservato, il principio di sostenibilità deve necessariamente estendersi al sistema finanziario pubblico, declinandosi in una duplice dimensione temporale. Sotto il profilo dell'equilibrio annuale, esso impone la sostanziale corrispondenza tra entrate e spese dell'insieme delle pubbliche amministrazioni nell'arco dell'esercizio cui si riferisce la legge di bilancio, nel rispetto dell'obbligo di copertura delle nuove o maggiori spese. Nella prospettiva di medio termine, il medesimo principio esige il controllo e il contenimento della spesa e del debito pubblico, nonché una programmazione delle risorse idonea a prevenire disavanzi eccessivi, i cui oneri ricadrebbero inevitabilmente sulle generazioni future. Tale vincolo mira altresì a preservare la stabilità economica prospettica, assicurando il regolare servizio degli interessi dovuti ai creditori, mantenendo la fiducia dei mercati finanziari e scongiurando il ricorso a misure estreme quale il consolidamento del debito.

È del tutto evidente la stretta connessione tra equilibrio annuale di bilancio e sostenibilità a medio lungo termine³⁶, dipen-

³⁶ Si veda al riguardo Regolamento unionale n. 1466/97 che all'articolo 2-*bis* della sezione 1-*bis* prevede che ciascuno Stato membro abbia uno specifico obiettivo a

dendo la seconda generalmente dalla prima (la crescita nel tempo del debito prima o poi compromette la sostenibilità finanziaria in avanti, imponendo misure straordinarie di rientro anche di carattere fiscale, come le imposte straordinarie o di forte riduzione delle spesa compresa quella sociale necessaria per il finanziamento dei diritti)³⁷, garantendo la disponibilità di risorse e capitali anche per soddisfare i bisogni delle generazioni future.

La dimensione finanziaria della sostenibilità è pienamente avvertita, oltre che da una parte della dottrina³⁸, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il vincolo intergenerazionale appare diretta proiezione delle garanzie costituzionali previste dai nuovi artt. 81 e 119 della Costituzione, limitando l'esercizio della funzione legislativa affidata al Parlamento. Numerose sono le pronunce che richiamano tale concetto (spesso espresso attraverso quello di appropriatezza e non irragionevolezza della spesa), ponendo in rapporto attraverso la tecnica del bilanciamento prestazioni sociali onerose (nel caso di

medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%. Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

³⁷ Si consenta il rinvio al mio, *Il costo dei diritti tra controllo del debito, strumenti di finanza straordinaria e windfall taxes*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, 2018, 3 ss.

³⁸ Cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2013, 125; M. Francaviglia, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., secondo cui, nato in una prospettiva ambientale, il principio di sostenibilità "si è spostato verso altri ambiti dell'organizzazione sociale ed economica, potendo sempre essere ricondotto all'obiettivo di tutelare le generazioni future, senza compromettere il benessere di quelle presenti. L'idea della sostenibilità delle scelte ha assunto – ormai a pieno titolo – valore di 'paradigma postmoderno' capace di innervare il complesso degli ordinamenti giuridici e si può considerare uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo".

specie si trattava di spese sanitarie) e disponibilità delle risorse pubbliche³⁹. La sostenibilità finanziaria non solo viene conside-

³⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenze 21 marzo-12 luglio 2017, n. 169 ove, dopo aver ricordato la centralità del diritto alla salute e l'esistenza di una spesa "costituzionalmente necessaria" in quanto volta a garantire tale diritto, pone affermazioni importanti in merito alla dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA e sui necessari vincoli di bilancio. In particolare, la Corte sollecita l'attuazione del sistema dei costi *standard* quale necessario strumento per la determinazione del livello di incomprimibilità della spesa e quale concreto meccanismo di misurazione degli impegni dello Stato e delle Regioni. Su tale pronuncia, si veda F. Politi, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2018, secondo cui attraverso la pronuncia esaminata, la "Corte rivolge (ed anzi "rinnova") al legislatore un esplicito monito a "corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria" e, a questo fine, sollecita l'attuazione del d.lgs. n. 68/2011, ed in particolare l'introduzione del meccanismo dei c.d. costi *standard*. Infatti, è solo mediante tale strumento che è possibile definire il fabbisogno finanziario per la copertura dei Lea. L'individuazione dei costi *standard* diventa così momento centrale sia per una corretta definizione del quadro delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, sia per dare concretezza al principio della incostituzionalità di norme legislative che introducono una riduzione delle risorse in misura tale da compromettere il godimento di diritti costituzionalmente garantiti". In materia, cfr. R. Balduzzi (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Giuffrè, Milano, 2004; Id., *I livelli essenziali in sanità*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Giuffrè, Milano, 2003, 245 ss.; Id. *Salute (diritto alla)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. 7, Giuffrè, Milano, 2006, 5399 ss.; L. Carlassare, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. Alessi (a cura di), *L'amministrazione sanitaria*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, 107; L. Montuschi, *Art. 32*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti etico-sociali*, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, 275 ss.; M. Luciani, *Salute: I) diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991; R. Ferrara, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, vol. XIII, 1997, 525 ss.; A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997; M. Cocconi, *Il diritto alla tutela della salute*, Cedam, Padova, 1998; C.E. Gallo, B. Pezzini (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Giuffrè, Milano, 1998; C.M. D'arrigo, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 2001, 1009 ss.; D. Morana, *La salute nella costituzione italiana. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 2002; Id., *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015; A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32 (commento a)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 656 ss.; C. Bottari, *Il diritto alla tutela della salute*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 1101 ss.; F. Politi, *La tutela del diritto alla salute nella Costituzione italiana*, in F. Marinelli (a cura di), *Lineamenti di diritto sanitario*, Pacini Giuridica, Pisa, 2016, 7 ss.

rata vincolo ineludibile, pur se soggetto al principio del bilanciamento, ma viene apprezzata come regola di sistema riferita tanto allo Stato (cui compete il coordinamento della finanza pubblica) quanto alle Regioni, Province e Comuni, chiamati a una leale collaborazione⁴⁰. In questo senso, la sentenza della Corte cost. n. 88/2014, secondo la quale le disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 hanno ad oggetto “*l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica*”. In questa prospettiva, continua la Corte, “*la garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può “ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione” (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere “in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte (...). Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al “complesso delle pubbliche amministrazioni” (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il ri-*

⁴⁰ A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. cost.*, vol. 62, n. 1, 2019, 216 ss.; nonché G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1° aprile 2019.

spetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale". Conclude ancora la Consulta osservando come l'attuazione del principio della sostenibilità del debito pubblico *"implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti" di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni, ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future"*. La Corte costituzionale ha reiteratamente richiamato il principio di copertura finanziaria della spesa pubblica, esigendo che essa sia adeguata ed effettiva. Ne consegue che l'omessa considerazione degli oneri derivanti da una nuova disposizione legislativa ne determina l'illegittimità costituzionale per difetto di copertura, estendendosi tale vizio anche agli oneri meramente eventuali. L'art. 81 Cost., infatti, *"impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte"* (Corte cost., sentt. 155/2022, 163/2020 e 307/2013)⁴¹. La copertura di nuove spese, inoltre, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale *"deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* (sentenza n. 64/2023).

L'equità intergenerazionale è poi espressamente richiamata dalla sentenza della Corte n. 18/2019, riguardante la legittimità costituzionale di alcune disposizioni in materia di dissesto degli enti locali e in particolare di quelle riguardanti il riequilibrio finanziario pluriennale, nella quale si rileva la *"necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. L'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa*

⁴¹ Cfr. A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015; V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno Filangieri 2011, Jovene, Napoli, 2011; AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del 58° Convegno di Varenna, 20-22 settembre 2012*, Giuffrè, Milano, 2013.

corrente”. Secondo la Corte, *“il principio dell’equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate (la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo)”*. A ciò viene aggiunto che *“l’art. 119, sesto comma, Cost., dimostra come l’indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate”*. Con la sentenza n. 115/2020, la Corte ha ancora precisato che anche l’indebitamento e i piani finanziari predisposti dagli enti territoriali per un suo rientro devono prendere in considerazione i *“sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati”* affinché sia raggiunto l’equilibrio fra entrate e spese, *“presupposto necessario per la sana amministrazione”*.

Afferma poi la Corte costituzionale con la sentenza n. 121 del 2025 che il principio dell’obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell’art. 81 Cost., *“impone un preciso vincolo non al giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di bilancio, traducendosi nell’obbligo di predisporre, all’atto dell’approvazione delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano. In questa prospettiva, la norma sulla copertura finanziaria, contenuta fin nell’originario art. 81 Cost., attiene in generale all’estensione e alla natura della sovranità finanziaria: è al contempo fondamento e limite dell’iniziativa parlamentare di spesa. Tale principio, vincolante sia per lo Stato che per le regioni, è altresì funzionale a preservare il principio dell’equilibrio di bilancio, in attuazione degli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria del 2012, ratificato*

*e reso esecutivo con legge 23 luglio 2012, n. 114 e a livello euro-unitario attraverso il cosiddetto six pack*⁴².

Con la sentenza n. 195 del 2024, la Corte richiama il proprio orientamento in forza del quale, dinanzi ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti “tagli lineari” (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il “fondamentale” diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*. Ciò premesso, la Corte richiama comunque “*l’obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell’armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell’equilibrio di bilancio*”.

Nonostante i costanti richiami alla stabilità finanziaria da parte della Corte costituzionale e in particolare all’esigenza che

⁴² Cfr. regolamenti UE 2011/1173, 2011/1174, 2011/1175 e 2011/1176, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, rispettivamente, relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici nonché direttiva UE 2011/85 del Consiglio, dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e regolamento UE 2011/1177 del Consiglio, dell’8 novembre 2011, che modifica il regolamento CE n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

le poste di bilancio (crediti e debiti) siano rispondenti alla realtà e che ove eventuali esposizioni di risorse fittizie mettano in discussione equilibri strutturali presenti e futuri (ad esempio, nella gestione dei residui attivi/passivi), una parte della dottrina ha auspicato l'introduzione nella Costituzione di un "vincolo sulla qualità della spesa rivolta, proprio, a contenere quelle improduttive a vantaggio di quelle di investimento, in uno spirito di avveduta gestione delle risorse pubbliche e di loro razionale allocazione"⁴³.

Proprio perché rilevante in termini di equità intergenerazionale, sembra opportuno che anche il nuovo strumento della VIG prenda in considerazione gli aspetti finanziari in piena coerenza con quanto già previsto dalla legge n. 196 del 2009 avente ad oggetto gli strumenti e le modalità preordinati alla corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura di qualunque provvedimento normativo in corso di adozione⁴⁴. In particolare, la quantificazione e la copertura degli oneri conseguenti e connessi sono sottoposte ad analisi preventive da svolgersi all'interno di uno specifico procedimento i cui esiti sono sottopo-

⁴³ Così A. Giovannini, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica*, cit., secondo il quale "il legame posto nel nuovo secondo comma dell'art. 81, per come qui auspicato, tra qualità della spesa e tutela degli interessi delle future generazioni, tuttavia, non impedisce in assoluto il finanziamento a debito anche delle spese correnti. In casi eccezionali o di ciclo economico avverso ciò rimarrebbe possibile. Quello che il nuovo testo, tuttavia, richiede è che anche in circostanze consimili gli effetti della spesa siano portatori, ragionevolmente, di benefici per le future generazioni". L'A. configura il vincolo intergenerazionale come principio generale e metro di valutazione di conformità costituzionale delle leggi di spesa, riconducibile ai diritti fondamentali della persona garantiti dall'art. 2 Cost. In tal senso richiama il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, secondo cui "il godimento dei diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future".

⁴⁴ Sul tema, N. Lupo, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 337 ss.; D.A. Capuano, E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, 230.

sti comunque al controllo parlamentare. Tale procedimento culmina con la predisposizione della relazione tecnica, vale a dire un documento, redatto dal Governo e sottoposto a verifica da parte dei competenti organi parlamentari⁴⁵, con il quale si dà conto degli oneri e delle coperture e, più in generale, dell'im-

⁴⁵ La presentazione di una relazione tecnica a corredo dei disegni di legge del Governo, degli schemi di decreto legislativo e degli emendamenti di iniziativa governativa che comportino "conseguenze finanziarie" era già prevista dalla legge n. 362/1988 di modifica della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica (art. 11-ter della legge n. 468/1978). Successivamente l'art. 17 legge n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) indica presupposti, modalità e termini per la redazione delle relazioni tecniche nonché il contenuto delle stesse. I principali requisiti consistono: nell'individuazione di precisi termini e modalità di trasmissione delle relazioni tecniche al Parlamento e nell'obbligo per il Governo di indicare le ragioni di eventuali ritardi (comma 5); nell'obbligo di aggiornamento della relazione al momento del passaggio di un progetto di legge da un ramo all'altro del Parlamento (comma 8); nell'obbligo di allegare alla relazione un prospetto riepilogativo degli effetti di ciascuna disposizione sui diversi saldi di finanza pubblica (comma 3). I regolamenti parlamentari potranno poi individuare ulteriori ipotesi di obbligatorietà della trasmissione della relazione tecnica (comma 5). La relazione tecnica non può tuttavia limitarsi a indicare i risultati dell'attività di quantificazione svolta in sede governativa, ma, nel rispetto del contenuto necessario indicato dal comma 3 del citato articolo 17, dovendo recare i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione; le loro fonti; ogni altro elemento utile per consentire una verifica tecnica delle quantificazioni, da svolgere in sede parlamentare. Tali elementi sono generalmente offerti, nel corso dei lavori delle Commissioni competenti, dai competenti uffici ministeriali (uffici aventi competenza specifica nella materia trattata, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ecc.). Sulla base dell'istruttoria tecnica svolta e degli ulteriori elementi raccolti, la Commissione Bilancio matura il proprio orientamento sui profili finanziari dei provvedimenti sottoposti al suo esame ed un giudizio in merito alla conformità dei provvedimenti al vincolo costituzionale di copertura: tale giudizio si esprime in un parere, adottato mediante una votazione. Gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione Bilancio sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e variano a seconda della procedura (sede referente, legislativa o redigente) di esame dei provvedimenti. Per le proposte di legge di iniziativa parlamentare (o popolare) sprovviste di relazione tecnica, la Commissione parlamentare competente per la materia trattata o la Commissione 11 Bilancio possono richiedere al Governo la predisposizione di una relazione tecnica. Ove non ricorra tale ipotesi, la Commissione Bilancio può procedere alla formulazione di un parere sulla compatibilità finanziari dell'iniziativa sulla base di un autonomo esame, svolto con il supporto delle analisi delle strutture amministrative competenti, e degli elementi ulteriori forniti dal rappresentante del Governo.

patto sulla finanza pubblica delle nuove normative oggetto di esame⁴⁶.

4. *Sostenibilità finanziaria e centralità dei tributi ambientali*

Da quanto osservato emerge chiaramente con i principi di sostenibilità (ambientale, sociale e finanziaria) e di responsabilità intergenerazionale⁴⁷ rappresentano valori primari e trasversali in grado di orientare produzione normativa e politiche pubbliche⁴⁸. Ferma restando l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore, è evidente come essi saranno destinati a condizionare anche strumenti e modelli di imposizione fiscale, attraverso un nuovo bilanciamento di tipo "dinamico" e diacronico con i principi di capacità contributiva⁴⁹ e solidarietà aperta alle gene-

⁴⁶ L'art. 17, legge n. 196/2009 stabilisce, ai commi 3 e 4, l'obbligo di corredare le relazioni tecniche richiamate con un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione oggetto di proposta, indicando: saldo netto da finanziare, riferito esclusivamente al bilancio dello Stato; fabbisogno, riferito al conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche; indebitamento netto, riferito al conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

⁴⁷ Cfr. P. Torretta, *op. cit.*; P.B. Helzel, *Principio di sostenibilità e generazioni future: limiti e controversie*, in D.G. Benitez, C. Fava (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Cedam, Padova, 2019.

⁴⁸ Su tutte, cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 aprile 1997, n. 111. Sulla configurazione del bene ambiente di valore costituzionale "primario" e "assoluto", cfr. Corte cost., sentenze nn. 151/1986 e 641/1987. Sulla configurazione dell'ambiente come valore, bene o diritto si vedano, in dottrina, B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 39 ss.; B. Cavallo, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1990, 398 ss.; D. Così, *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Aracne, Roma, 2008, 29 ss.

⁴⁹ Si veda F. Moschetti, *Capacità contributiva*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. V, Roma, 1988, 7, secondo cui "nell'art. 53 sono tutelati due interessi: quello della collettività al concorso di tutti alle spese pubbliche e quello del singolo al rispetto della sua capacità contributiva. I due interessi hanno pari rango e si limitano vicendevolmente. Sarebbe illegittima una disposizione che per tutelare uno sacrificasse l'altro, per cui il legislatore deve in ogni caso trovare le soluzioni normative che consentono il rispetto di entrambi. La tutela dei due interessi corrisponde ad una duplice funzione dell'art. 53: funzione solidaristica, per cui ogni soggetto che è in grado di concorrere 'all'azione comune' deve per ciò stesso (non per eventuali possibili benefici) concorrere ad essa;

razioni presenti e future. Proprio la materia tributaria si presta naturalmente ad essere uno straordinario banco di prova per l'applicazione congiunta dei principi di sostenibilità ambientale, finanziaria e di responsabilità intergenerazionale; si pensi ad esempio agli strumenti di economia circolare (riuso, riciclo e reimpiego) e di fiscalità circolare⁵⁰, quest'ultima intesa come l'insieme dei tributi volti a disincentivare comportamenti non sostenibili come ad esempio attività inquinanti⁵¹, sprechi, cibi

funzione garantistica, per cui è tenuto a concorrere alle spese pubbliche solo chi abbia capacità contributiva, nella misura e nei limiti della stessa. Il carattere solidaristico del dovere disciplinato all'art. 53 risulta dal collegamento con l'art. 2 Cost., dal concetto stesso di capacità contributiva e dal principio di progressività del sistema tributario. Sotto il primo aspetto, si potrà discutere se l'art. 2, laddove afferma che la Repubblica 'richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale', intende riferirsi anche a doveri diversi da quelli espressamente menzionati nella Costituzione, ma non sembra dubbio che tutti i doveri 'inderogabili' in essa menzionati siano altresì doveri di solidarietà. I caratteri della solidarietà sembrano particolarmente evidenziati nell'art. 4 ove il dovere è presentato come il 'concorso' di ogni cittadino, 'secondo le proprie possibilità', 'al progresso materiale o spirituale della società'. Ebbene gli stessi elementi sono espressi alla lettera nell'art. 53 ove il dovere è parimenti descritto come il 'concorso' di 'tutti', 'in ragione della loro capacità', al fine collettivo delle spese pubbliche".

⁵⁰ Si consenta il rinvio al mio, *Capacità contributiva e tributi disincentivanti*, in *Dir. prat. trib.*, 2025, n. 1, 1174. Sul rapporto tra capacità contributiva, entrate e spese pubbliche diffusamente M. Aulenta, *Capacità contributiva ed equilibri finanziari dei soggetti attivi*, Cacucci Editore, Bari, 2022. Si consenta di rinviare anche ad A.F. Uricchio, M. Aulenta, *I fini della rappresentazione giuscontabile delle entrate tributarie e delle altre entrate pubbliche*, in *Riv. Corte conti*, vol. 77, n. 6, 2024, 35.

⁵¹ Su questi temi, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano W.E. Oates, *Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?*, in *Southern Economic Journal*, vol. 61, n. 4, 1995, 915 ss.; F. Picciaredda, P. Selicato, *I tributi e l'ambiente (profili ricostruttivi)*, Giuffrè, Milano, 1996; F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999, n. 1, 115 ss.; F. Batistoni Ferrara, *I tributi ambientali nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. trib.*, n. 1, 2008, 1094 ss.; R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Aracne, Roma, 2013; V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Aracne, Roma, 2018; M. Aulenta, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1, 2020, 37 ss.; si consenta di rinviare ai miei scritti, *Le politiche tributarie in materia ambientale*, in A. Di Pietro (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa*, Cacucci Editore, Bari, 2016, 83 ss.; Id., *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. prat. trib.*, n. 5, 2017, 1849 ss.; Id., *La costruzione della società ecologica: il Green New Deal e la fisca-*

dannosi⁵² ecc. e incentivanti (per promuovere comportamenti virtuosi come il riciclo e il riuso ovvero produzioni che assicurino cicli di vita ai prodotti particolarmente duraturi ovvero che limitano o azzerano la produzione di rifiuti, riducendo l'impiego di risorse scarse, migliorando i cicli di vita dei prodotti)⁵³. Proprio la recente riforma costituzionale induce a recuperare e rilanciare la fiscalità ambientale⁵⁴, sia in senso agevolativo che im-

lità circolare, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2021; A. Uricchio, G. Selicato (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation. Atti della Summer School Bari, 9-15 settembre 2019*, Cacucci Editore, Bari, 2020; A. Uricchio, G. Selicato (a cura di), *Green deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale (Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation (Bari 17-24 settembre 2021))*, Cacucci Editore, Bari, 2022.

⁵² Cfr. ampiamente A. Comelli, *Alimentazione, sostenibilità e profili fiscali: una introduzione in Riv. tel. dir. trib.*, 8 maggio 2025, il quale osserva come “i rapporti tra l'alimentazione e l'imposizione tributaria possono essere idealmente suddivisi in due parti: da un lato, la produzione e il consumo di prodotti alimentari e, dall'altro, la raccolta, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti, pur senza trascurare il tema degli incentivi fiscali nel settore in esame”. Per l'A. la tematica dell'alimentazione e della sostenibilità deve essere declinata, sotto il profilo tributario, alla luce del diritto alla salute ex art. 32 Cost., nella sua dimensione individuale e collettiva. Da ciò la questione se lo Stato possa o debba “intervenire legiferando in modo da colpire maggiormente, sul versante dell'imposizione, alcuni alimenti e/o bevande che sono ritenuti nocivi o potenzialmente pericolosi per la salute umana”, orientando i consumi mediante il carico tributario. L'A. conclude che “tra i compiti non secondari che l'art. 32 Cost. assegna allo Stato, assume certamente importanza quello di ridurre il più possibile i fattori di rischio per la salute umana, anche nel luogo di lavoro, nell'ottica della prevenzione e nell'interesse della stessa collettività”, anche ai fini dell'equilibrio di bilancio ex art. 81, comma 1, Cost., potendo “l'imposizione essere calibrata al fine di limitare, mediante un carico fiscale più elevato, il consumo di alimenti suscettibili di nuocere seriamente alla salute umana, sulla base di robusti e ampiamente condivisi studi scientifici”. Si veda anche il mio contributo, *La tassazione degli stili alimentari e la capacità contributiva*, in L. Salvini, G. Melis (a cura di), *L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 2014, 473.

⁵³ Cfr. G. Selicato, *Fisco e ambiente: strumenti per un Governo sostenibile del territorio. Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004, 399 ss. Più in generale, su questi temi, può vedersi A.F. Uricchio, G. Selicato, M. Aulenta (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci Editore, Bari, 2015.

⁵⁴ Cfr. V. Ficari, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una “fiscalità” ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 4, 2022, 871 ss.

positivo, per dare concretezza ai principi di sostenibilità ambientale e finanziaria, promuovendo crescita economica, tutela ambientale, salvaguardia delle risorse naturali e ciò senza distruggere la ricchezza esistente ma anzi preservandola e incrementandola⁵⁵. Riequilibrando il rapporto tra economia e natura, può essere finalmente superata la convinzione “antropocentrica” secondo cui il mondo è un luogo da dominare, sfruttare e finanche distruggere, aderendo alla cultura del rispetto della persona come degli esseri senzienti animali e vegetali in forza della quale anche il prelievo fiscale dovrebbe essere sganciato dalla logica del dominio delle risorse della terra e di coloro che la popolano, sfruttando le prime e spremendo le seconde, per essere restituita a quella solidaristica e redistributiva⁵⁶, attenta all’armonia naturale e sociale. Fondamentale appare proprio accettare e condividere la sfida culturale del superamento della dimensione meramente egoistica dell’avere, consapevoli che non siamo padroni delle ricchezze naturali da cui siamo circondati ma solo pastori dell’esistente. È proprio il senso di responsabilità individuale e collettiva riferita sia al presente che al futuro, eventualmente stimolato in modo gentile (*nudge*)⁵⁷ anche attraverso ecoicentivi o

⁵⁵ Si consenta il rinvio al mio articolo, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. prat. trib.*, n. 5, 2017, 1849 ss.

⁵⁶ Cfr. S. Cannizzaro, *La matrice solidaristica dei principi europei e internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel sistema interno*, in *Riv. dir. trib.*, n. 3, 2017, 95 ss. Da una prospettiva più ampia, F. Gallo, *La funzione del tributo ovvero l’etica delle tasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2009, 404; Id., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Il Mulino, Bologna, 2011; Id., *L’uguaglianza tributaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; Id., *Ancora in tema di uguaglianza tributaria*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, n. 4, 2013, 321 ss.; Id., *Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, in *Politiche sociali*, n. 2, 2014, 221 ss.

⁵⁷ Si veda ampiamente R. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. La spinta gentile, La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità* (trad. it.), Feltrinelli Editore, Milano, 2014, 21, per i quali “in molti campi, come la tutela dell’ambiente, le leggi sulla famiglia e l’assicurazione sanitaria, una migliore amministrazione si basi non tanto sulla coercizione e l’imposizione di vincoli da parte del governo quanto su una maggiore libertà di scelta. Se gli incentivi e i pungoli sostituiscono gli obblighi e i divieti, la pubblica amministrazione sarà al tempo stesso più piccola e più modesta. Quindi, a scanso di equivoci, non siamo favorevoli a un governo più invadente ma a un’attività di governo migliore”.

ausili finanziari pubblici, che può contribuire a rendere più efficace il contrasto allo sfruttamento eccessivo e allo spreco delle risorse naturali, agli impieghi improduttivi⁵⁸ e alle attività ambientalmente dannose. Allo stesso tempo, proprio la cultura del rispetto delle risorse (economiche comprese) e il senso di responsabilità finanziaria può consentire maggiore efficienza nell'erogazione della spesa pubblica, uscendo dalle secche della crescita lineare e contenendo sprechi anche nell'uso delle risorse pubbliche. In questo contesto, diventano sempre più necessari modelli di fiscalità comportamentale la cui efficacia dipende in larga parte dalla maturazione di una coscienza civile e dalla condivisione dei valori che la alimentano. Tornando alla valutazione dell'impatto generazionale prevista dalla legge 167/2025 è evidente come essa non solo dovrà scandagliare impatti ed effetti ma dovrà essere in grado di assicurare piena trasparenza delle politiche pubbliche e senso di *accountability*, consentendo un'adeguata rappresentazione anche delle modalità con la quale sono impiegate le risorse e di come vengano soddisfatti i bisogni della collettività (attraverso le risorse prelevate o il debito) e quindi della relazione (virtuosa) tra mezzi finanziari e fini dell'azione pubblica.

Sotto un diverso profilo, nel caso delle misure fiscali ambientali, un'adeguata verifica, illustrazione e comunicazione dell'impatto – anche in riferimento alle generazioni future – può costituire un fattore determinante per favorire la *compliance*. La conformazione volontaria del contribuente non dipende infatti esclusivamente dalla convenienza economica immediata, ma è influenzata da una pluralità di elementi, tra cui la percezione di equità e finalità pubblica della misura, la trasparenza sull'uso del gettito, e la consapevolezza del danno ambientale che la condotta disincentivata genera nel tempo. In questo senso, la scelta

⁵⁸ Cfr. F. Gallo, *Etica fiscale e fisco etico*, in *NeΩtepa*, 2015, 6, secondo cui “la crisi fiscale dello stato sociale che stiamo vivendo sotto il profilo sia dell'eccesso di spesa che della carenza delle entrate, non mette necessariamente in crisi l'impianto costituzionale che il nostro Paese si è dato attraverso la forma della costituzione rigida, quanto a tutela e al finanziamento dei diritti civili e sociali”.

del contribuente se proseguire nella condotta ambientalmente dannosa soggetta a imposizione, oppure modificare il proprio comportamento eliminando così il prelievo fiscale, non è frutto solo di calcolo utilitaristico, ma può essere orientata anche da valori etici, spinte reputazionali e informazioni istituzionali chiare e credibili sul nesso tra prelievo fiscale, tutela ambientale e protezione del futuro. Come evidenziato dagli studiosi di economia comportamentale⁵⁹, “*progettare l’architettura delle scelte per accrescere il benessere*” non solo è possibile ma in alcuni casi più facile di quanto appaia anche per effetto di pungoli esterni disposti dal decisore politico come dal mercato. Ecoincentivi e tributi ambientali a funzione disincentivante appaiono quindi strumenti essenziali⁶⁰ che meritano di essere pienamente valorizzati in piena coerenza con le nuove disposizioni costituzionali e con i principi di sostenibilità e responsabilità intergenerazionali ivi contenuti. Tali fattispecie meritano di essere pienamente valorizzate, sia in termini di disegno normativo che di applicazione concreta, in coerenza sistematica con le nuove disposizioni costituzionali – in particolare gli artt. 9 e 41 Cost., come modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022 – che sanciscono il dovere della Repubblica di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli eco-

⁵⁹ Cfr. E. Angner, *Economia comportamentale. Guida alla teoria della scelta*, (trad. it.), Hoepli, Milano, 2017, per il quale, “prescindendo dalla circostanza che di ogni strumento si può fare un utilizzo distorto, i *nudge* (spinte gentili o pungoli) sono costruiti dagli architetti delle scelte e dai *policy-maker* in base all’assunto che, con una certa probabilità, possano produrre effetti vantaggiosi. Quattro sono le “proprietà che fanno di un intervento politico un *nudge*: lo scopo di orientare a prendere la decisione migliore per sé; i costi nulli o molto bassi; nessun effetto o un effetto irrilevante sulle scelte già razionali e ben informate; un esito potenzialmente positivo riconosciuto anche nella prospettiva del decisore finale. Dato ciò, esempi operativi di interventi possono essere le opzioni di *default* (selezionate in caso di inazione del decisore e in base all’avversione a distorcere lo *status quo*) e i *cooling-off period* (ovvero periodi di tempo che seguono una decisione e in cui chi ha fatto una scelta ha la possibilità di modificarla, rivalutando le proprie decisioni e quindi migliorandole)”.

⁶⁰ Si consenta un ulteriore rinvio ai miei scritti, *La costruzione della società ecologica, il Green new deal e la fiscalità circolare*, cit., 149 ss.; Id., *Capacità contributiva e “agenda” del terzo millennio: dalla tutela dell’ambiente all’economia circolare*, in G. Melis, V. Mastroiacovo (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli, Torino, 2022, 109 ss.

sistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La loro funzione va letta nell'ambito del più ampio principio di responsabilità fiscale intergenerazionale, che impone di considerare gli effetti delle politiche tributarie non solo sull'equilibrio economico-finanziario corrente, ma anche sul benessere ambientale e sociale nel lungo periodo. In tale prospettiva, la fiscalità ambientale assume una duplice valenza: da un lato, agisce quale strumento di internalizzazione dei costi ambientali; dall'altro, contribuisce alla realizzazione concreta del diritto al futuro, favorendo la transizione ecologica in modo equo ed efficiente. In questo senso anche l'Unione europea appare ampiamente consapevole, riconoscendo che la configurazione del prelievo tributario odierno non può prescindere dal rispetto delle esigenze delle future generazioni, sia in coerenza con il principio del "non arretramento" nei livelli di tutela ambientale, sia nell'ottica dell'equilibrio di bilancio restituito alle generazioni future (a cui non può essere addossato il costo del debito né tantomeno di quello per il risanamento ambientale). Nel corso di un importante simposio dedicato al futuro della tassazione nell'UE, tenuto il 24 e 25 ottobre 2023 il Parlamento e la Commissione europea (CE) hanno condiviso la proposta di ricorrere a modelli di tassazione comportamentale al fine di orientare le scelte sociali, imprenditoriali e personali verso il raggiungimento di obiettivi comuni ispirati dai principi di sostenibilità, influenzando il comportamento del consumatore per dissuaderlo da pratiche dannose o al fine di promuoverne comportamenti virtuosi. La stessa Commissione europea, nella Comunicazione n. 251/2021, intitolata significativamente "tassazione delle imprese per il XXI secolo" ha menzionato le tasse comportamentali e tra di esse quelle ambientali e sanitarie auspicando un più largo utilizzo nei prossimi anni. Secondo la Commissione, le imposte ambientali⁶¹, se adeguatamente concepite, possono contribuire alla transizione verso un'e-

⁶¹ Ai sensi del regolamento (UE) n. 691/2011 sui conti economici ambientali europei, per imposta ambientale si intende quella "la cui base imponibile è costituita da una unità fisica (o un equivalente di un'unità fisica) di qualcosa che produce sull'ambiente un impatto negativo specifico e dimostrato" (art. 2, par. 1, n. 2).

conomia climaticamente neutra entro il 2050 e al conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo, che prevede la riduzione netta delle emissioni di gas serra del 55 per cento entro il 2030. Le entrate derivanti da tali tributi possono altresì concorrere all'equilibrio dei conti pubblici e compensare gli sgravi fiscali sul lavoro. Tra le misure previste nel pacchetto "*Fit for 55*" la revisione delle accise sui prodotti energetici e dell'elettricità (COM(2021)563) avendo riguardo a contenuto energetico e prestazioni ambientali, la modifica del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea, la proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021) 564, approvata nel regolamento 2023/956), con cui si intende prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni evitando che la produzione a maggior impatto ambientale effettuata al di fuori dei confini e poi importata determini un vantaggio competitivo rispetto alle imprese europee sottoposte a più stringenti vincoli in termini di emissioni in atmosfera. Da una prospettiva più ampia, i temi della sostenibilità ambientale si saldano a quelli delle diseguglianze sociali, imponendo un più consapevole impiego di strumenti redistributivi di natura fiscale. Il tema è stato peraltro oggetto di un ampio confronto nel corso della terza conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo sostenibile promossa dalle Nazioni Unite ad Addis Abeba nel 2015 nella quale sono state proposte e analizzate diverse misure di natura finanziaria e fiscale da adottare (*Addis Tax initiative*). I Paesi partecipanti (ben 193) si sono, infatti, impegnati a destinare maggiori risorse finanziarie per la crescita economica, il benessere umano e l'ambiente dei Paesi in via di sviluppo, a offrire collaborazione nell'applicazione e nella riscossione dei tributi e a monitorare attraverso studi e incontri periodici lo stato di attuazione delle misure di carattere fiscale protese a promuovere un modello di sviluppo più equo e sostenibile⁶². Tra gli obiettivi dell'ambizioso

⁶² Secondo l'ultimo rapporto ATI "*the average tax-to-GDP ratio in 2016 was 15.3%. Fewer than half of the ATI partner countries have achieved a tax-to-GDP ratio*

programma d'azione di Addis Abeba figura il sostegno agli sforzi condotti dalle Nazioni Unite per l'attuazione dell'Agenda 2030, mediante l'impiego di tutti gli strumenti disponibili – finanziari, scientifici e culturali – a favore dello sviluppo sostenibile delle aree più vulnerabili del pianeta.

L'esigenza di orientare e redistribuire le risorse pubbliche verso misure di contrasto all'inquinamento e alle diseguaglianze impone il superamento dell'approccio tradizionale, dominato dall'egoismo generazionale e sociale. Le istituzioni economiche e giuridiche del Novecento sono state in larga parte edificate su un presupposto oggi difficilmente sostenibile: che la crescita potesse proseguire infinitamente e che le esternalità negative potessero essere trasferite sul futuro senza conseguenze apprezzabili. Ma il futuro ha smesso di essere una variabile remota. Il cambiamento climatico, l'esaurimento delle risorse, le diseguaglianze sistemiche non sono più scenari ipotetici: sono fenomeni già in atto, documentati dalla comunità scientifica con crescente evidenza empirica. E il diritto – quello strumento che le società si sono date per governare la convivenza – non può più limitarsi a disciplinare l'esistente. Deve acquisire la capacità di anticipare e prevenire. Esso non può rimanere indifferente dinanzi alle emergenze del presente, né tantomeno a quelle che, con elevato grado di prevedibilità, si manifesteranno nel futuro. Deve piuttosto essere ispirato e sorretto da una solida visione valoriale, capace di integrare nella propria architettura sistemica i principi di sostenibi-

above the 15% mark considered necessary to provide basic public services. The revenue structure among ATI partner countries is dominated by indirect taxes, such as taxes on goods and services, which contribute an average of 44.1% of total tax revenue. Direct taxes, including income taxes, account for 35.6% of total tax revenue. Tax administration performance is valued by the ATI partner countries as a means of enhancing revenue mobilisation. Most of the ATI partner countries use the Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) to systematically assess the strengths and weaknesses of the tax administrations systems. Out of the 23 ATI partner countries, 17 have concluded the TADAT assessment. Priority areas of the ATI partner countries aimed at enhancing revenue mobilisation include improving and simplifying revenue collection, improving tax compliance, building capacity to implement important international standards, frameworks and agreements such as the BEPS Inclusive Framework, and Automatic Exchange of Information”.

lità e di responsabilità intergenerazionale e, più in generale, il diritto al futuro dell'uomo e della natura. Qui risiede la sfida più significativa per l'ordinamento giuridico contemporaneo: trascendere la funzione di mero arbitro tra interessi presenti per assumere quella di custode di interessi che non hanno ancora voce, perché appartengono a chi non è ancora nato. Non si tratta di un'aspirazione retorica, ma di un mutamento di paradigma. Se il diritto del XX secolo si interrogava su "chi ha ragione oggi?", quello del XXI deve porsi una domanda ulteriore: "cosa resterà domani?".

Il diritto, così inteso, diviene presidio della continuità intergenerazionale, garante del patto implicito tra le generazioni presenti e quelle che verranno.

Abstract

Il presente lavoro analizza la disciplina della valutazione di impatto intergenerazionale (VIG) recentemente introdotta dalla legge 167/2025 anche al fine di dare attuazione ai principi di equità intergenerazionale sanciti dagli articoli 9 e 41 della Costituzione, come modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022. L'analisi muove dalla natura multidimensionale della sostenibilità – ambientale, sociale e finanziaria – per esplorare le implicazioni della VIG sulla qualità della regolazione e sulla responsabilità del decisore politico nei confronti delle generazioni future. Il contributo evidenzia come la sostenibilità finanziaria, elevata a rango costituzionale dagli articoli 81 e 119 Cost. e rafforzata dalla nuova *governance* economica europea, costituisca un vincolo ineludibile che impone di non trasferire il peso del debito pubblico sulle generazioni a venire. In questa prospettiva, la VIG si configura come strumento di governo del tempo, capace di valutare gli effetti diacronici delle scelte legislative. Particolare attenzione è dedicata alla fiscalità ambientale quale ambito privilegiato per l'applicazione congiunta dei principi di sostenibilità e responsabilità intergenerazionale. In questa prospettiva, viene proposto il rilancio del modello della fiscalità comportamentale e

circolare – volto a disincentivare condotte inquinanti e a promuovere l'economia del riuso – in coerenza con gli obiettivi del *Green Deal* europeo e dell'Agenda 2030.

Parole chiave: Valutazione di impatto intergenerazionale (VIG); Sostenibilità; Equità intergenerazionale; Responsabilità finanziaria; Fiscalità ambientale.

This paper examines the Intergenerational Impact Assessment (VIG) introduced by Law No. 167/2025, an innovative regulatory instrument designed to implement the principles of intergenerational equity enshrined in Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, as amended by Constitutional Law No. 1/2022. The analysis proceeds from the multidimensional nature of sustainability – environmental, social, and fiscal – to explore the implications of the VIG for regulatory quality and the accountability of policymakers towards future generations. The study demonstrates that fiscal sustainability, elevated to constitutional status by Articles 81 and 119 of the Constitution and reinforced by the new European economic governance framework, constitutes an inescapable constraint precluding the transfer of public debt burdens onto succeeding generations. Within this framework, the VIG emerges as an instrument of temporal governance, capable of assessing the diachronic effects of legislative choices. Particular attention is devoted to environmental taxation as a privileged domain for the joint application of sustainability principles and intergenerational responsibility. The article advocates for the revitalisation of behavioural taxes and circular taxation mechanisms – aimed at disincentivising polluting conduct and promoting the circular economy – in alignment with the objectives of the European Green Deal and the 2030 Agenda.

Keywords: Intergenerational Impact Assessment (IIA); Sustainability; Intergenerational Equity; Financial Responsibility; Environmental Taxation.

Ambiente ed energia.
Dalla tradizione alla transizione*

Carmine Volpe

1. Nelle conclusioni della mattina del convegno non intendo riassumere i contenuti degli interventi di coloro che mi hanno preceduto. Svolgerò, invece, alcune brevi considerazioni sulle tematiche del convegno, traendo spunti anche dagli interventi svolti.

Il titolo del convegno “Ambiente ed energia. Dalla tradizione alla transizione” mi ha particolarmente attratto. Avendo sentito però alcuni interventi, mi piace invertire la seconda parte del titolo del convegno. Anziché dalla tradizione alla transizione mi sembra più consono parlare della transizione nella tradizione, anche perché ho ascoltato con particolare attenzione poco prima la descrizione di quella particolare situazione che si è venuta a creare in Canada e in Brasile, soprattutto in Canada, laddove, nella ponderazione degli interessi che vedevano da una parte la conservazione della tradizione e dall'altra le esigenze di transizione con riguardo allo sviluppo energetico, alla fine si è data prevalenza alla tradizione.

Quindi parlerei anche e soprattutto della transizione ecologica o energetica nell'ambito della tradizione, ossia tenendo presente innanzitutto la tradizione. Non ci dobbiamo dimenticare che quelle che sono le esigenze attuali sono anche e soprattutto

* Lo scritto riprende le conclusioni tenute nella mattina del Convegno sul medesimo tema organizzato dell'Università ECampus e svoltosi a Roma il 22 gennaio 2025.

esigenze future, e non ci dobbiamo dimenticare di quello che ci ha insegnato il passato. Il tema dell'energia porta alla considerazione di una pluralità di interessi che sono tutti degni di tutela e protezione; il che non è una novità assoluta del campo energetico. L'esigenza è tipica di tanti altri campi del diritto e soprattutto del diritto amministrativo, laddove assume centralità il procedimento amministrativo, che è propedeutico all'emanazione di un provvedimento finale e nell'ambito del quale devono essere valutati e ponderati tutti gli interessi presenti; che possono essere – ma non lo sono sempre – confliggenti, ma che comunque vanno considerati e valutati al fine di dare protezione possibilmente a tutti, ma soprattutto a quelli che sono gli interessi prevalenti, per pervenire alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico.

2. Nel settore energetico vi è una triade inscindibile di interessi: energia, ambiente e clima. Poco prima ho sentito parlare di ambiente come paesaggio, ma ambiente e paesaggio sono due concetti nettamente separati tra loro. Non solo perché già la Costituzione li differenzia, ma soprattutto perché riguardano campi diversi. Con la nozione di paesaggio si intendono le bellezze naturali; quindi, si verte nella protezione di quelle che sono bellezze di insieme e beni singoli; invece, quando si parla di ambiente, si entra in un campo del tutto diverso, anche perché riguarda la vita di tutti i giorni (*in primis*, acqua, aria, risorse e varie altre cose).

Paesaggio e ambiente sono protetti da norme costituzionali diverse e poi, ad esempio a livello statale, vi sono amministrazioni diverse deputate alla loro protezione e gestione: in Italia, il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Interessi fondamentali, quindi, sono l'ambiente, con le conseguenti necessità di fronteggiare il cambiamento climatico e proteggere le risorse naturali, il paesaggio, con le conseguenti esigenze di proteggere le bellezze naturali – che costituiscono patrimonio nazionale perché l'Italia è uno tra i paesi al mondo più

ricchi di bellezze naturali – e l'energia come motore dello sviluppo economico e sociale. La protezione degli interessi egualmente e costituzionalmente rilevanti è rimessa a pubbliche amministrazioni e quindi all'esercizio del potere, che viene svolto per soddisfare, e nello stesso tempo tutelare, tutti questi interessi; potere che si esercita con l'emanazione di provvedimenti amministrativi, sottoposti poi al controllo giurisdizionale del giudice amministrativo.

3. Uno tra i problemi più rilevanti in questi ultimi tempi è soprattutto la diversa protezione e considerazione di due interessi fondamentali: paesaggio e sviluppo delle risorse energetiche. Cioè necessità, da una parte, di proteggere il paesaggio e, dall'altra, di consentire lo sviluppo delle energie alternative. Il riferimento è soprattutto alle pale eoliche e ai pannelli solari.

In Consiglio di Stato la sez. VI ha esaminato un caso che ha avuto una certa rilevanza nell'ambito del mondo giuridico, anche da un punto di vista dottrinale¹.

¹ Il riferimento è a Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Di seguito le massime della sentenza:

– Risultano immuni dai vizi di difetto di istruttoria e di motivazione i decreti con cui la Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise ha dichiarato di interesse culturale il sistema delle croci votive e viarie sito lungo il crinale di confine tra i Comuni di Tufara e Castelvetere, oltre che lungo l'antico percorso per Benevento tra i confini dei Comuni di Tufara e Gambatesa, viste la quantità e la qualità di elementi conoscitivi (storici, etnoantropologici e fotografici) posti a fondamento dei decreti impugnati.

– Le prescrizioni di tutela indiretta, integrando un limite apposto al diritto di proprietà sulla base di apprezzamenti rimessi all'autorità amministrativa competente, devono essere dimensionate secondo principi di ragionevolezza e di proporzionalità, non potendo essere tali da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile; nel caso concreto, l'interesse culturale alla tutela delle croci votive non ha un peso e un'urgenza tali da sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile alla transizione ecologica, prescrivendo il radicale svuotamento della possibilità d'uso alternativo del territorio, soprattutto ai fini della produzione di energia eolica. Le prescrizioni risultano violative anche del principio di integrazione delle tutele, il quale si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive, ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, dal momento in cui l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale deve integrarsi con la necessità di preservare l'ambiente.

In Molise erano stati posti dei vincoli nello stesso tempo di tipo diretto e indiretto a fini di protezione di un sistema di croci votive e viarie, che erano state considerate manifestazione di tradizioni storiche del luogo. Dall'altra parte c'era la posizione di un soggetto economico del settore, il quale era stato autorizzato a realizzare degli impianti di energia alternativa attraverso pale eoliche. Prima di incominciare la realizzazione, ad autorizzazione già intervenuta, la Regione aveva posto un vincolo, nello stesso tempo diretto ed indiretto, che non consentiva più la realizzazione di alcunché nell'ambito di una certa distanza dal luogo dove vi era il percorso delle croci votive e, conseguentemente, non permetteva la realizzazione delle pale eoliche anche a colui il quale era stato già autorizzato.

Com'è possibile conciliare questi interessi egualmente ritenuti degni di tutela a livello costituzionale; paesaggio da una parte e sviluppo economico dall'altra?

Il Consiglio di Stato ha seguito i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità. Cioè l'esercizio del potere a fini di salvaguardia paesaggistica, se non è proporzionato alla realizzazione di quel fine – e quindi va a ledere e a limitare eccessivamente altri interessi ugualmente protetti – viene considerato esercitato illegittimamente.

– L'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale, in relazione ad un vincolo indiretto, non ha il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone. La posizione "totalizzante" così espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente. L'Amministrazione, in sede di esercizio e di riedizione del potere, deve ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle aree vincolate (nella specie croci votive), secondo una logica meramente inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale.

Il principio di proporzionalità deriva dal diritto europeo perché consegue dall'applicazione di alcune norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed è un principio affermato costantemente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, le cui sentenze, per quanto riguarda i principi affermati, hanno valore di diritto immediatamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione.

Il principio di proporzionalità è ormai anche un principio generale dell'attività amministrativa e in particolare del procedimento amministrativo. L'art. 1 della L. 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", che enuncia i principi generali dell'attività amministrativa, richiama i "*principi dell'ordinamento comunitario*", tra cui vi è quello di proporzionalità.

Alla fine, il Consiglio di Stato – diversamente dal Tar – ha ritenuto legittimo il vincolo diretto apposto sul tracciato delle croci votive, ma illegittimo, perché sproporzionato, il vincolo indiretto posto a fine di protezione della visuale di queste croci votive, comportante l'impossibilità di realizzare alcunché in una certa distanza. Il che è stato considerato del tutto sproporzionato rispetto a quello che invece sarebbe stato sufficiente per perseguire lo scopo della protezione paesaggistica.

Altro esempio riguarda la realizzazione di pannelli solari e centrali elettriche, che hanno una loro funzione fondamentale nello sviluppo delle energie alternative e dell'energia pulita.

In un comune della Regione Basilicata esiste un castello che risale all'epoca di Federico II, cioè al tredicesimo secolo. La Regione impone un vincolo paesaggistico anche per proteggere la visuale del castello, dal quale si ammira una campagna estesa e uniforme dove sono esistenti solo piccole costruzioni risalenti a un secolo addietro e collegate alla pastorizia e all'agricoltura². Il vincolo paesaggistico non consente di realizzare alcunché, se non previa autorizzazione, in un'area di notevole estensione (circa 150 chilometri quadrati) al fine di proteggere la visuale del castello e l'area circostante, e non permette più la realizzazione di

impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, se non a limitate condizioni. Alcuni operatori del settore energetico impugnano il vincolo paesaggistico ritenendolo illegittimo siccome irragionevole e sproporzionato al conseguimento dello scopo.

Di qui la domanda conseguente: il non consentire la realizzazione di impianti di produzione di energia alternativa in una zona così estesa è effettivamente confacente alla necessità di proteggere la visuale del castello e l'area circostante, oppure va al di là di quello che è necessario alla protezione degli interessi paesaggistici?

La giurisprudenza amministrativa, al riguardo, si sta evolvendo, perché fino a poco tempo fa si riteneva che un potere di tale tipo, cioè quello connesso all'imposizione di vincoli paesaggistici a protezione di bellezze naturali, fosse latamente discrezionale in quanto connotato di discrezionalità tecnica e quindi del tutto al di fuori della possibilità di un sindacato del giudice amministrativo. Si riteneva che il sindacare se un potere di tale tipo possa essere o meno proporzionato fosse connesso in qualche modo al merito amministrativo e come tale non consentito al giudice.

Questa posizione è in corso di ampio superamento – anche se ancora non del tutto, data l'esistenza di residui – soprattutto applicando i principi della proporzionalità e della ragionevolezza, sindacando così sostanzialmente l'opportunità delle scelte amministrative; nella specie, se sia legittimo comprimere o limitare in maniera così sensibile altri interessi egualmente degni di tutela perché collegati allo sviluppo economico, all'utilizzo di energie alternative e tant'altro. Ciò in applicazione dell'art. 1, comma 1, della L. n. 241/1990, secondo cui "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità...*", che consente al giudice, attraverso il vizio dell'eccesso di potere, di sindacare anche l'opportunità delle scelte dell'amministrazione.

4. I problemi connessi all'ambiente e all'energia sono di tipo globale, eccedendo l'ambito strettamente localistico. Vi sono una

serie di politiche mondiali ed europee che tendono a risolvere problemi energetici, soprattutto quelli collegati alla transizione energetica. Ne cito solo alcuni:

– accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici promosso dalle Nazioni Unite, con cui: si contrasta il riscaldamento globale per cercare di contenere l'aumento al di sotto di due gradi centigradi. In Europa, entro il 2030, le emissioni nell'atmosfera di gas ad effetto serra, primo fattore di alterazione degli equilibri climatici, dovrebbero essere ridotte del 55% rispetto ai livelli del 1990;

– il Green Deal europeo: al primo posto della sua strategia si pone il ripensamento delle politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia. Quindi perseguimento degli obiettivi dell'efficienza energetica e della decarbonizzazione del sistema energetico.

Le politiche europee, con l'emanazione di regolamenti e direttive – ossia con i principali atti con cui si manifestano gli organi dell'Unione Europea – sono finalizzate a garantire uno sviluppo sostenibile, preservare e migliorare l'ambiente, nonché favorire la transizione ecologica.

Naturalmente stiamo parlando di problemi di tipo globale, che vengono affrontati e decisi in modo che i singoli ordinamenti interni degli Stati membri vi si conformino (ricordo che i regolamenti sono provvedimenti europei direttamente operanti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, mentre le direttive hanno la funzione di armonizzare gli ordinamenti giuridici, che dovranno essere poi successivamente adeguati).

Ma se pensiamo che questi sono anche problemi di ordine mondiale e quindi globali, possiamo comprendere come sia difficile per le politiche europee raggiungere determinati risultati se nazioni con popolazioni di oltre un miliardo di abitanti, come India e Cina, seguono percorsi completamente diversi oppure opposti alle politiche di risparmio energetico che segue l'Unione Europea. Si pensi a paesi quali l'Africa, dove il problema principale è quello della sopravvivenza legato soprattutto all'alimentazione; è evidente che problemi attinenti al risparmio energetico o

all'inquinamento atmosferico siano meno sentiti e forse nemmeno perseguiti.

Si è parlato del principio di sostenibilità, che è un principio ormai affermato in Costituzione dalle modifiche intervenute con la L. costituzionale n. 1/2022, all'art. 9 Cost., in tema di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Il principio di sostenibilità lo troviamo poi affermato nell'articolo 41 Cost., che riguarda l'iniziativa economica privata³.

Il principio di sostenibilità esiste già da tempo, affermato ad esempio nell'ambito della normativa urbanistica e in tema di pianificazione. Laddove quello dello sviluppo sostenibile costituisce uno dei principi fondamentali; ossia, nell'ambito del consumo di suolo, considerare *in primis* quelle che sono le esigenze delle generazioni future. Quello che faceva già parte dell'ordinamento giuridico, in quanto principio della programmazione urbanistica nel consumo di suolo, viene oggi espressamente affermato in Costituzione.

5. Per quanto riguarda l'energia e i problemi collegati al diritto dell'energia, vi è tutta una parte che riguarda l'evoluzione del sistema normativo nazionale, partito dalle partecipazioni statali e passato poi alle privatizzazioni e alla nascita delle Autorità indipendenti, alla regolazione e, soprattutto nel campo energe-

² Il vincolo consegue alla dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136, comma 1, lett. c) e d), e 137 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

³ Ai sensi dell'art. 9 Cost., dopo la riforma di cui alla L. Cost. n. 1/2022 "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

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".

Ai sensi dell'art. 41 Cost, dopo la riforma di cui alla L. Cost. n. 1/2022: "L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali".

tico, all'ARERA, che ha una sua fondamentale importanza nel settore.

Non è possibile in questa sede affrontare le relative tematiche.

Il settore dell'energia, se ci può essere un campo riservato al diritto dell'energia, ha carattere interdisciplinare, nel quale non sono assenti problematiche comuni ad altri settori.

Fondamentale al riguardo è l'influsso del diritto europeo, perché ormai anche questo è un campo etero-regolamentato, la cui disciplina nasce a livello europeo essendo stata riservata una parte dell'ordinamento giuridico nazionale all'ordinamento giuridico europeo.

Ho sentito parlare anche di transizione normativa, oltre che di transizione energetica.

Tutti i giorni abbiamo transizione normativa.

La produzione normativa è caotica. Si emanano norme a tutto spiano ed è difficile seguirne l'evoluzione.

Si continuano ad emanare leggi di stabilità, con migliaia di articoli⁴. Di recente si è avuta una corposa modifica del sistema costituito dal Codice dei contratti pubblici, con il così detto correttivo, entrato in vigore nello stesso giorno in cui è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il 31 dicembre 2024⁵.

È passato quasi un mese e io personalmente – che sono uno tra coloro ai quali è demandata l'applicazione della normativa a fini di risoluzione delle controversie – sto ancora studiando le varie modifiche al riguardo, che non sono poche e vanno ad incidere anche su questioni di diritto transitorio e intertemporale.

Ad esempio, in tema di collegi consultivi tecnici, sono state emesse alcune norme nuove specificando che si applicano anche ai collegi già costituiti, i quali, nati con una disciplina, devono

⁴ Il riferimento è alla L. 30 dicembre 2024, n. 207, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*”.

⁵ Si tratta del D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, recante “*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*”.

continuare con una disciplina in parte diversa, che cambia le regole del gioco, stabilendosi, tuttavia, che le parti possono, d'accordo, non applicare le nuove norme.

Si tratta di un'ulteriore novità del sistema normativo, forse dovuta all'idea che i collegi consultivi tecnici trovano la loro fonte istitutiva nella volontà delle parti. Ma innanzitutto non si capisce quali sono le nuove norme che bisogna applicare e se le nuove norme si applicano pure a fattispecie pregresse; poi, si lascia alle parti (ma non si chiarisce se le parti devono essere entrambe oppure basta la volontà di una sola) la decisione sull'applicazione della nuova normativa.

Fra l'altro, si vanno a modificare pure in parte, con l'ultima legge di stabilità, norme che riguardano il processo amministrativo e non si prevedono regimi transitori; così che non si capisce se, per quanto riguarda i contenziosi in corso, le norme di tipo procedurale sono già del tutto applicabili oppure si applicano solo alle controversie instaurate dopo l'entrata in vigore delle stesse, ossia dal 1° gennaio 2025. Si incide così su norme processuali senza stabilire in via transitoria che cosa accade sulle controversie pendenti, con non poche conseguenze in tema di certezza del diritto⁶.

Quindi transizione normativa sì, ma a condizioni che ci sia un regolatore serio, capace e preciso, perché, altrimenti, si assiste a una transizione normativa continua e oscura, che non dà certezze né soddisfa doverose esigenze di stabilità.

⁶ Ci si riferisce alle modifiche in tema di sinteticità apportate dall'art. 1, comma 813, della L. n. 207/2024 all'art. 13-ter dell'allegato 2 al c.p.a. (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104). La questione è stata poi risolta da Cons. Stato, ad. plen., 13 marzo 2025, n. 3, secondo cui *“L'art. 13-ter, comma 5, dell'allegato II al c.p.a., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 813, l. 30 dicembre 2024, n. 207, trova applicazione anche in relazione ai ricorsi depositati antecedentemente al 1° gennaio 2025”*.

Hanno collaborato a questo fascicolo

GAETANO ARMAO

Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico (Università degli Studi di Palermo)

ANGELO BUONFRATE

Avvocato

DANIELE GRANARA

Professore associato di Diritto costituzionale (Università degli Studi di Genova)

ENRICA OLLA

Segretario Comunale e Cultrice della materia di Diritto costituzionale e pubblico (Università degli Studi di Perugia)

VINCENZO PEPE

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli)

ANTONIO FELICE URICCHIO

Professore ordinario di Diritto tributario (Università di Bari Aldo Moro), Presidente ANVUR

CARMINE VOLPE

Presidente aggiunto del Consiglio di Stato

