



TRANSIZIONE  
ECOLOGICA,  
SOSTENIBILITÀ E  
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 2-2025

# Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA  
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

**Direttore responsabile:** Enzo Di Salvatore

**Vicedirettore:** Salvatore Dettori

**Coordinatore del Comitato di Redazione:** Omar Makimov Pallotta

**Comitato di Direzione:** Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

**Comitato scientifico:** Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeven, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

**Comitato di Redazione:** Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provvisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

## SOMMARIO FASCICOLO N. 2

### EDITORIALE

Mariachiara Tallacchini, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici* 337

### SAGGI

Angela Musumeci, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato* 343

Franco Peirone, *Revisiting the German Federal Constitutional Court's "Ultra-spective" Decision* 375

Mauro Pennasilico, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare* 411

### ARTICOLI

Alessandro Cardinali, *Divari territoriali e mobilità sostenibile: i trasporti marittimi* 451

Giulia Formici - Marica Mileo, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie* 477

Margherita Marotta, *La climate change litigation e le banche* 503

Omar Makimov Pallotta, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia* 523

## NOTE A SENTENZA

- Vittorio Fazio, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia* 553
- Daniela Messina, *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre* 573
- Alice Quaranta, *Nuove e antiche incertezze sul diritto alla vita in casi di inquinamento ambientale: in margine a L.F e altri c. Italia* 603
- Bettina Steible, *¿Hacia un constitucionalismo econcentrista? Sobre los derechos del Mar Menor* 629
- Hanno scritto in questo numero* 649

PREPARATI PER L'INCERTEZZA. I CITTADINI E I CAMBIAMENTI CLIMATICI

Scienza post-normale (*post-normal science*) è l'espressione coniata da Silvio Funtowicz e Jerry Ravetz negli scorsi anni Novanta per indicare le situazioni di regolazione dell'ambiente in cui «i fatti sono incerti, i valori controversi, le poste in gioco alte, le decisioni urgenti»<sup>1</sup>. L'idea di post-normalità era riferita alle molte incertezze e ai dissensi interni alle comunità scientifiche – non più coese intorno a un insieme di teorie condivise come nella *normal science* descritta da Thomas Kuhn –<sup>2</sup> che la complessità delle questioni ambientali aveva fatto emergere. Ma le condizioni descritte dai due Autori rappresentano oggi la normalità quotidiana dei modelli interpretativi dei cambiamenti climatici e degli interventi normativi per controllarne gli ipotizzati effetti. Infatti, se i linguaggi scientifici e istituzionali che hanno accompagnato la storia recente del clima sono cambiati dal *global warming* al *climate change*, dal “rialzo” delle temperature alla “estremizzazione” dei fenomeni meteorologici – le stesse politiche del clima si sono ripositionate dalla prevenzione alla mitigazione degli effetti, all'adattamento alle possibili conseguenze<sup>3</sup>.

Ma vivere con l'incertezza è difficile, come indicano la preoccupazione per la salute mentale nell'ultimo rapporto dell'IPCC<sup>4</sup> e i dati scientifici sulle sindromi di *eco-anxiety*, *eco-distress*, *climate grief* e *sola-stalgia* – forme psicopatologiche collegate ai cambiamenti climatici<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> S.O. FUNTOWICZ, J.R. RAVETZ, *Science for the post-normal age*, in *Futures*, n. 25(7), 1993, pp. 739-755.

<sup>2</sup> T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 2009 (ed. orig. 1962).

<sup>3</sup> World Meteorological Organization, *WMO Global Annual to Decadal Climate Update 2025-2029*, in *wmo.int*, 2025.

<sup>4</sup> G. CISSÈ, R. MCLEMAN, H. ADAMS, et al., *Health, Wellbeing, and the Changing Structure of Communities*, in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, 2022, pp. 1041-1170.

<sup>5</sup> H. PEARSON, *The Rise of Eco-anxiety*, in *Nature*, n. 628, 2024, pp. 256-258.

L'insieme di questi fattori ha reso centrale il concetto di *preparedness*, che proviene dalla sanità pubblica, ma che si applica sempre più alle emergenze ambientali e climatiche.

Il termine, divenuto internazionalmente noto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, nasceva dalla domanda su quanto la società fosse “preparata” a rispondere a possibili emergenze<sup>6</sup> e se esistessero regole immediatamente ed efficacemente applicabili per il governo delle emergenze – la cosiddetta *legal preparedness*<sup>7</sup>. Ma il controllo regolativo *top-down*, prioritario nel documento delle organizzazioni internazionali<sup>8</sup>, è stato sempre più integrato e modificato con il riconoscimento dei ruoli fondamentali che i cittadini possono svolgere nelle crisi.

Il coinvolgimento del pubblico nella implementazione delle politiche per le crisi è diventato cruciale perché conoscenze e competenze *science-based* e un adeguato *training* possono contribuire alla capacità sociale di convivere con l'incertezza. La familiarità con i corretti corsi di azione emergenziali può cambiare la paura dell'inaspettato in conoscenza, con pratiche che consolidano una visione solidale di responsabilità civica<sup>9</sup>.

Nelle istituzioni statunitensi (CDC, NIH, FEMA) esistono da tempo forme di collaborazione con i cittadini sulla corretta organizzazione familiare per piani di crisi, sulle scorte alimentari, idriche, di fonti alternative di energia, e anche sulla “*pet preparedness*”, la corretta assistenza ai membri non-umani della famiglia<sup>10</sup>. Si tratta di sapere come agire e di essere abituati a farlo.

<sup>6</sup> Committee for the Study of the Nature of Public Health, *The Future of Public Health*, National Academy Press, Washington D.C., 1988, p. 19.

<sup>7</sup> *Proceedings of the First National Summit on Public Health Legal Preparedness*, in *Journal of Law and Medical Ethics*, n. 36(1 Suppl), 2008, pp. 1-67.

<sup>8</sup> Come, per esempio, *WHO Pandemic Agreement. Intergovernmental Negotiating Body to draft and negotiate a WHO convention, agreement or other international instrument on pandemic prevention, preparedness and response*, 78th World Health Assembly, 14 May 2025, in [apps.who.int](https://apps.who.int), 2025.

<sup>9</sup> N. PITRELLI, M. TALLACCHINI, *Manifesto per un'educazione civica alla scienza*, Codice, Torino, 2023.

<sup>10</sup> Per esempio, Federal Emergency Management Agency (FEMA), *Basic Preparedness*, in [www.fema.gov](https://www.fema.gov), 2025.

Ora anche l'Unione europea sta scoprendo l'importanza della partecipazione dei cittadini alle emergenze. Il video circolato il 26 marzo scorso, in cui Hadja Lahbib, commissaria europea per la parità e la preparazione e gestione delle emergenze, mostra come comporre uno zainetto di sopravvivenza per 72 ore<sup>11</sup>, è stato la modalità mediatica (forse non troppo riuscita) con cui la Commissione europea ha pubblicizzato la "Comunicazione sulla strategia dell'Unione sulla *preparedness* europea"<sup>12</sup>. La Comunicazione propone un'organizzazione onnicomprensiva, che coinvolge un approccio integrato di «*preparedness by-design*» a tutti i rischi («*Integrated All-Hazards Approach*»), alla società nel suo insieme («*Whole-of-Society Approach*») e a tutti i livelli di governo («*Whole-of-Government Approach*»). E annuncia la predisposizione di uno specifico regolamento sul tema, la "*Preparedness Law*".

La partecipazione attiva del pubblico è collocata «*at the core of preparedness*» e muove dalla necessità di migliorare le competenze dei cittadini. Secondo i dati di un Eurobarometro del 2024, infatti, i cittadini europei lamentano la scarsa diffusione di adeguate conoscenze scientifiche e supporto istituzionale per fare fronte alle sempre più frequenti emergenze, spesso legate al clima<sup>13</sup>.

Se una "cultura" di *preparedness* non esiste in Europa – e il COVID ne ha dato prova –, ancora meno questa è presente in Italia, dove lo sviluppo di competenze civiche è sempre stato il risultato dell'organizzazione civica spontanea o di forme di ricerca collaborativa e *citizen science* (la scienza fatta dai cittadini) non sostenute, se non misconosciute, dalle istituzioni<sup>14</sup>.

Il rapporto stilato nel 2011 dalla *International Commission on Earthquake Forecasting for Civil Protection* dopo il terremoto de L'Aquila rimarcava che la fiducia tra istituzioni e cittadini sviluppata attraverso

<sup>11</sup> *Preparedness Bag for a 72 Hour survival*, in [www.youtube.com](http://www.youtube.com), 2025.

<sup>12</sup> European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Preparedness Union Strategy*, Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final.

<sup>13</sup> Flash Eurobarometer 546, *Perceptions of EU crisis management*, in [europa.eu](http://europa.eu), 2024.

<sup>14</sup> A. BIGGERI, *Metodologia per la ricerca partecipata: i quesiti di ricerca*, in *Epidemiologia & Prevenzione*, n. 47 (4-5), 2023, pp. 237-239.

un protratto dialogo e la capacità di essere sempre pronti per l'inaspettato erano stati gli elementi mancanti decisivi nella gestione della tragedia<sup>15</sup>. Il decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, che ha introdotto il Codice della protezione civile, tratta di partecipazione e cittadinanza attiva all'art. 31 ma, con l'eccezione dei corpi di volontari, concepisce ancora come «occasionale» l'intervento dei cittadini<sup>16</sup>. I nuovi diritti di partecipazione dei cittadini alla *preparedness* nelle crisi climatiche hanno ancora molta strada da percorrere.

Le competenze organizzate e i rapporti di fiducia tra istituzioni e cittadini non possono essere improvvisati. La delega di competenze e conoscenze si costruisce nella collaborazione non-emergenziale della vita quotidiana, nel rispetto tra governanti e governati, nella percezione diffusa che i poteri esercitati dall'autorità siano sempre forme di servizio alla cittadinanza.

<sup>15</sup> International Commission on Earthquake Forecasting for civil protection, *Operational Earthquake Forecasting. State of Knowledge and Guidelines for Utilization*, Submitted to the Department of Civil Protection, Rome, 30 May 2011, in *Annals of Geophysics*, n. 54 (4), 2011.

<sup>16</sup> Art. 31, comma 3, d.lgs. n. 1/2018.

*Saggi*



Angela Musumeci

## AUTONOMIA DIFFERENZIATA, ACQUA PUBBLICA E SISTEMA IDRICO INTEGRATO

SOMMARIO: 1. Prologo. La via tortuosa dell'autonomia differenziata. – 2. L'acqua e il servizio idrico oggetto di intese. Le richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. – 3. Per riannodare il filo del discorso: la competenza legislativa in materia di servizio idrico come servizio pubblico di rilevanza economica. – 4. L'accesso all'acqua pubblica e la sua gestione. Pubblico *vs.* privato. – 5. Differenziare o no? Cosa insegna la storia del servizio idrico integrato.

### 1. Prologo. La via tortuosa dell'autonomia differenziata

La storia del regionalismo asimmetrico nel nostro Paese ha inizio con l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*», meglio nota come legge Calderoli dal nome del Ministro proponente. Con la sua adozione il procedimento per il regionalismo asimmetrico diseguale ha fatto senza dubbio un salto di livello. Se fino a quel momento, infatti, le regioni richiedenti maggiore autonomia erano andate avanti con una cassetta degli attrezzi alquanto artigianale (pre-intese, schemi di accordi, accordi, ecc.), e l'intera vicenda si era consumata in sordina, quasi si trattasse di una *boutade* istituzionale da assecondare, l'entrata in vigore della legge ha fatto scattare il campanello d'allarme per la tenuta della nostra forma di Stato, facendo intravedere uno scontro tra Stato centrale e regioni del tutto inedito, con al centro la salvaguardia del principio del decentramento territoriale così come declinato in Costituzione.

Ed invero, scorrendo il testo storico della legge n. 86/2024, tra stralci giuridici, contraddizioni e pessima tecnica legislativa, ci si rende conto fin dalla lettura del suo primo articolo, rubricato «*Finalità*», che l'intento politico perseguito andasse ben oltre quello dichiarato nel

titolo, e che per suo tramite si stesse mettendo mano, scardinandolo, al delicato equilibrio tra i principi di unità, autonomia e pluralismo, che presiedono ai rapporti tra lo Stato e le comunità locali territoriali nella nostra Costituzione. In particolare, la previsione della legge di un'indistinta e generica cessione di materie e funzioni alle regioni, incluse le speciali non menzionate invece dall'art. 116, c. 3, col Parlamento relegato al ruolo di notaio di decisioni assunte altrove, rende plastica l'immagine del tramonto dello Stato unitario a vantaggio degli egoismi delle comunità territoriali!

Una logica del tutto opposta a quella del decentramento rinvenibile nella nostra Costituzione, dove il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali non può mai spingersi fino al punto di svuotare di significato lo Stato, o peggio fino alla sua dissoluzione, giacché unica è la sovranità e di conseguenza esse sono tenute a muoversi in una prospettiva solidaristica, partecipando alla vita della Repubblica senza spezzarne l'unità. E l'obbligo non è formale come invece l'ha tristemente inteso il legislatore con la legge n. 86/2024 tributando, nell'articolo di apertura, un ossequio di circostanza all'unità della Repubblica<sup>1</sup> ma svuotandola subito dopo di senso con la frammentazione della sovranità e degli interessi generali che su di essa si basano. E non lo è, prima di tutto, perché i Consigli regionali pur essendo democraticamente eletti da una parte del corpo elettorale, non sono depositari della rappresentanza politica generale al pari del Parlamento; e, più in generale, perché tutte le comunità territoriali anche se prive della potestà legislative sono impegnate a concorrere a dare attuazione ai principi costituzionali che promuovono il pieno sviluppo della persona umana,

<sup>1</sup> Sarà stata una semplice svista dei redattori del testo ma vale ugualmente la pena osservare che nell'art. 1 della l. n. 86/2024 si fa riferimento al solo «rispetto dell'unità nazionale» della nostra Repubblica e non anche alla sua indivisibilità, come invece recita l'art. 5 Cost. La semplificazione lessicale della legge può però anche denotare la volontà di depotenziare la portata innovativa del principio, «la svolta rivoluzionaria della nostra storia costituzionale» come ebbe a dire F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 2006, p. 643, in quanto per la prima volta nelle costituzioni del secondo dopoguerra l'unità si realizzava col decentramento andando così ad infrangere il tabù dello stato centrale.

condizione necessaria affinché tutti possano effettivamente partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese<sup>2</sup>.

La seconda parte della storia la scrive la Corte costituzionale giacché l'originaria previsione legislativa è caduta, in buona parte, sotto i colpi della sentenza n. 192 del 2024 che ne ha sostanzialmente demolito l'impianto di fondo. Il giudice delle leggi, infatti, con una decisione dalla motivazione saldamente strutturata – quasi un manuale di diritto regionale – resa a conclusione del giudizio di legittimità in via principale promosso dalle regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania, articolata in plurimi pronunciamenti<sup>3</sup>, pur respingendo la richiesta di censura dell'intera legge sollevata da tutte le ricorrenti, ha reso di fatto inapplicabile il testo originario che necessita, a questo punto, di un ripensamento generale da parte del legislatore<sup>4</sup>.

Sebbene siano molti i profili della sentenza meritevoli di attenzione,

<sup>2</sup> Sul punto si rinvia agli studi compiuti di M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

<sup>3</sup> Nella sent. Corte cost. 26 giugno 2024, n. 192 sono presenti, al contempo, pronunce di rigetto, di annullamento secco e con sostituzione. È presente anche un pronunciamento di rigetto con monito riguardante la mancata attuazione del fondo perequativo. Al pt. 23.3 del è detto, in merito, che «Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione». Secondo la Corte, un nuovo rinvio nella sua attuazione, da parte del legislatore, non solo lede la credibilità del Parlamento, in specie di fronte agli impegni assunti col PNRR in sede europea giacché il fondo è una delle missioni selezionate, ma nella fattispecie il mancato completamento del federalismo fiscale rende monco il disegno dell'autonomia differenziata di cui alla l. n. 86/2024 che risulta, anche per questo verso, inapplicabile!

<sup>4</sup> Diversa l'interpretazione della sentenza della Corte da parte del Presidente della regione Veneto, on. Zaia, a giudizio del quale «La Corte costituzionale ha confermato la legittimità della legge sull'autonomia differenziata, sancendo ancora una volta che il nostro percorso è in linea con la Costituzione. È una conferma importante e rappresenta un passaggio storico per il Veneto e per tutto il Paese». Il Presidente ha affidato il suo commento ad un comunicato stampa, da cui sono stati estrapolati i passaggi virgoletti, che è possibile leggere per intero sul portale della regione del Veneto, [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it).

su tutti, ed è ciò che massimamente interessa in questa sede, rilevano le motivazioni spese dal giudice delle leggi sull'equilibrio tra unità nazionale e pluralismo territoriale, che la legge n. 86 ha invece inteso surrettiziamente aggirare. Per dimostrare la fallacia della legge, la Corte ha giustamente preso le mosse dalla interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la disposizione che consente di superare l'uniformità delle competenze delle regioni a statuto ordinario, evidenziando che essa «non può essere considerata come una monade isolata»<sup>5</sup> ma va riguardata, ai fini di una interpretazione che non si ponga in conflitto con gli elementi qualificanti la nostra forma di Stato, nel contesto più generale del decentramento territoriale come configurato dalla riforma del 2001, che l'ha introdotta.

La Corte, da principio, si è soffermata sulla ricchezza dei contenuti del nostro pluralismo territoriale, riconoscendo che la riforma costituzionale del 2001 e le leggi (poche) che ad essa hanno inteso dare attuazione si sono mosse nel segno della valorizzazione dei territori, delle loro risorse, affidandone la cura a chi ha una migliore conoscenza delle loro potenzialità, specie nel caso in cui ciò possa servire ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, secondo il principio dell'allocatione delle funzioni al livello di governo più vicino ai territori che amministra. Tuttavia, le modifiche di allora, per quanto rilevanti, non consentono in alcun modo «di equiparare pienamente tra loro tutti i soggetti istituzionali»<sup>6</sup> che compongono l'ordinamento repubblicano, Stato e regioni su tutti, giacché il pluralismo territoriale presente nel nostro ordinamento, seppur arricchito dal riconoscimento della differenziazione, è pur sempre un regionalismo che dà ampio risalto al principio di collaborazione tra lo Stato e le regioni e tra regioni.

Detto in altro modo, la spinta alla devoluzione innescata dalla legge n. 86 sulla differenziazione incontra un limite insuperabile nel ruolo unificante svolto dallo Stato, ragion per cui gli spazi di autoregolazione attribuibili ai governi più prossimi ai cittadini devono muoversi all'interno di una cornice unitaria previamente disegnata dallo Stato, che tiene insieme l'interesse pubblico con «un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità

<sup>5</sup> Cfr. pt. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> Pt. 4 del *Considerato in diritto*.

collettiva»<sup>7</sup>. Una misura di coesistenza, quindi, tra omogeneità e differenziazione che per quanto flessibile possa essere, al fine di superare l'uniformità che contraddistingue il sistema, divenuta nel tempo asfissiante come se i territori avessero le stesse caratteristiche, non può arrivare a promuovere le regioni a soggetti indipendenti che contendono allo Stato l'originaria sovranità<sup>8</sup>.

Sulla base delle premesse sommariamente esposte, il giudice delle leggi, incrociando la sovranità con il principio di sussidiarietà, ha casato uno degli aspetti qualificanti della legge, il trasferimento indistinto e in blocco di materie e funzioni, sostituendo la generica previsione di attribuzione con una cessione dettagliata e particolareggiata di singole funzioni riferite a specifiche materie<sup>9</sup>. E la loro individuazione, oltre a coinvolgere il legislatore per la tipizzazione dell'atto con cui realizzare la cessione, deve interessare anche la fase dell'accordo/intesa tra Stato e regione, poiché è da allora che occorre avviare l'attività istruttoria, funzionale a provare la capacità regolatrice della regione richiedente<sup>10</sup>. Ma non basta, perché anche se la Corte non intende precludere la cessione di nessuna delle ventitré materie concorrenti potenzialmente devolvibili, rivolge ugualmente un monito all'indirizzo del legislatore per evidenziare che alcune di esse afferiscono a funzioni «il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» e pertanto le leggi di differenziazione che «contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potrebbero essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Pt. 4.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Doveroso ricordare in argomento il contributo di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 100 ss., ora anche in ID, *Opere*, vol. III, Milano, 2000, pp. 293 ss.

<sup>9</sup> Cfr. pt. 8.4. del *Considerato in diritto*, dove la Corte utilizza la tecnica dell'annullamento con sostituzione.

<sup>10</sup> Cfr. pt. 4.1. del medesimo *Considerato*, dove è detto che «L'iniziativa della regione e l'intesa (...) devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto visto scientifico (...)».

<sup>11</sup> Si tratta di un passaggio molto interessante del pt. 4.4. del *Considerato*, da cui sono estrapolate le ultime citazioni. Nel corso della motivazione la Corte non rinuncia

A conclusione del giudizio di legittimità, come detto, la legge n. 86 è di fatto inapplicabile, senza alcuna certezza sui tempi parlamentari per la sua modifica a causa delle divergenze di opinione in seno alla maggioranza che sostiene il Governo. Pertanto, sul tavolo della discussione sull'autonomia differenziata restano unicamente gli accordi e gli schemi di intesa sottoscritti dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna con il Governo tra il 2018 e il 2019, per l'attribuzione delle materie devolvibili, e che sono di fatto all'origine del disegno di legge Calderoli. Infatti, è dalle richieste avanzate con gli accordi di allora, mai arrivati allo stato di intese, che si coglie in pieno il portato della differenziazione (devoluzione) voluto con la l. n. 86. Senza alcuna motivazione legata alla specificità dei territori, la regione Veneto ha chiesto l'attribuzione di tutte le materie di potestà concorrente devolvibili, la Lombardia venti mentre l'Emilia Romagna si sarebbe accontentata di sedici. Chi ha fatto i conti<sup>12</sup>, disarticolando il contenitore "materie" di cui si parla nella nostra Costituzione, ha osservato che le richieste corrispondevano all'attribuzione di cinquecento funzioni statali all'amministrazione delle regioni, cifra che da sola rende l'idea dell'impatto sull'unità del Paese.

Tuttavia, per quanto paradossale possa sembrare, va preso atto che quegli accordi, e i relativi schemi, non sono mai stati revocati né dalle regioni richiedenti né dai Governi che si sono succeduti fino ad oggi, continuando a conservare intatta la loro validità, che nel caso di specie

ad alcuni esempi esplicativi riguardanti in prevalenza le funzioni riconducibili a materie in stretto rapporto col diritto dell'Unione (commercio con l'estero, infrastrutture, reti di comunicazione, ambiente, formazione professione, ecc.), per le quali le esigenze di differenziazione «devono trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto». Diverso, invece, il caso delle «*norme generali sull'istruzione*» per le quali la Corte, evocando la sua pregressa giurisprudenza sulla «valenza necessariamente unitaria» della materia, conclude che «una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi» non sarebbe giustificabile considerata la stretta connessione tra questi aspetti e l'identità nazionale.

<sup>12</sup> Imprescindibili in argomento gli studi documentati di G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019, che si è occupato del tema esaminando, in prevalenza, il profilo del gettito tributario generato dai territori al fine di valutare la capacità degli stessi a supportare il costo delle funzioni attribuibili. Di recente sugli stessi aspetti ma in chiave giuridica anche F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024.

è più politica che giuridica<sup>13</sup>. Sebbene al tempo della loro sottoscrizione, ad attirare l'attenzione della dottrina sia stata soprattutto la procedura scelta per integrare la laconica disposizione dell'art. 116, terzo comma, Cost, con l'impiego dell'inedito strumento degli accordi preliminari, formalizzata in seguito nel disegno di legge Calderoli<sup>14</sup>, non meno interessante si è rivelata l'indagine sul contenuto delle medesime richieste<sup>15</sup>. Contenuto che, una volta ripulito dal *surplus* ideologico attribuitogli dalla forza politica che su tutte si è intestata la battaglia per la differenziazione, la Lega, conferendole come detto i caratteri della devoluzione, ci riporta ai nodi irrisolti del nostro regionalismo dopo la riforma del Titolo V. Ed invero, come si proverà a dimostrare più oltre col caso del servizio idrico e la privatizzazione dell'acqua, al cuore della *querelle* sull'autonomia politica delle regioni c'è, ancora una volta, il corretto modo di intendere il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni stesse, ad iniziare dall'attività interpretativa del giudice delle

<sup>13</sup> La regione Veneto ha un portale denominato "Autonomia Veneto", continuamente aggiornato e liberamente consultabile, che ricostruisce in modo pedissequo il percorso autonomistico della regione ed includendo tra le tappe gli accordi in oggetto, considerati il punto di (ri)partenza della differenziazione della regione dopo il pronunciamento della Corte costituzionale sulla l. n. 86.

<sup>14</sup> Ha riaperto la discussione sul metodo per l'attuazione della norma costituzionale, più di recente, in occasione della presentazione del d.d.l. Calderoli, E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *La Lettera*, n. 3, 2023, consultabile sul sito dell'AIC, che ha posto in particolare l'accento sulla scarsa possibilità di rivedere gli accordi, una volta che gli stessi siano stati formalizzati come contenuto delle relative intese. Gli stessi, infatti, potrebbero essere rivisti solo a seguito di una successiva intesa e mai con un procedimento unilaterale da parte dello Stato nel caso in cui riscontrasse la necessità di riacquisire le competenze.

<sup>15</sup> Tra i primi, ad essersi occupato del merito delle richieste avanzate c'è di certo F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019; ID, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia e Emilia Romagna*, ivi, n. 20, 2019, che riferisce anche delle difficoltà nel reperire le bozze di intesa del 2019 pubblicate fortunosamente da «Roars.it», che riuscì ad averle grazie ad una fuga di notizie dal Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie. Prima ancora C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, ivi, n. 18, 2018, che ha preso in esame però solo le prime bozze di accordo del febbraio 2018.

leggi che, come rilevato più volte dai commentatori più attenti della sua giurisprudenza<sup>16</sup>, ha lavorato il più delle volte, a causa di una disposizione costituzionale di certo non brillante nella formulazione, l'art. 117 Cost., come se la riforma non ci fosse mai stata, in continuità col passato, stringendo le regioni nella morsa dell'omogeneità che è all'origine delle richieste di differenziazione estreme.

## 2. *L'acqua e il servizio idrico oggetto di intese. Le richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*

La laconica previsione dell'art. 116, terzo comma, Cost., non ha scoraggiato le regioni di diritto comune nell'intraprendere le iniziative necessarie per avviare le richieste di differenziazione. Già dal 2003, infatti, la macchina amministrativa di alcune regioni<sup>17</sup> si è messa in moto per avviare la complessa procedura per la differenziazione, sommariamente indicata dalla Costituzione, sfruttando a loro vantaggio il vuoto

<sup>16</sup> Per tutti S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, in part. p. 26 col commento alla nota sent. n. 26 del 2022 della Corte sul riparto delle competenze alla luce della nuova previsione costituzionale.

<sup>17</sup> Risale al 2003 la delibera della Giunta regionale della Toscana, la n. 1237 del 24 marzo, che sanciva l'avvio della procedura, per ottenere speciali forme di autonomia nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Il testo della proposta è stato pubblicato su *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, n. 1, 2003, con i commenti di C. BARBATI, G. SCIULLO, C. ZOLI e C. TUBERTINI. Nello stesso anno, Lombardia, Veneto e Piemonte avevano fatto ufficiale richiesta di avvio delle trattative al Governo ma tali richieste non avevano avuto seguito. Attualmente, sono in totale dieci le regioni (Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto) che hanno conferito alle rispettive Giunte il mandato per avviare i negoziati con il Governo al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. Anche le regioni Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari, talora anche consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo, ma non hanno proceduto alla formale approvazione del mandato alla Giunta per avviare le trattative col Governo. Solo in Abruzzo e Molise non sono ancora stati approvati passi formali in ordine alla procedura in oggetto. Tutte le informazioni sono disponibili nel *Dossier* n. 45, luglio 2018, XVIII legislatura, del Servizio Studi del Senato, "*Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*", disponibile nel sito *web* del Senato.

normativo. Eppure, le richieste di allora non galvanizzarono l'attenzione dei più, passando nella maggior parte dei casi sotto silenzio. Le ragioni di tale sottovalutazione possono essere molteplici, e tra queste anche il disorientamento generale su questioni tutt'altro che secondarie relative al procedimento: come dovesse svolgersi, ad esempio, il negoziato tra lo Stato e le regioni; come andasse stipulata l'intesa; oppure, la natura della legge statale, basata sull'intesa, destinata a formalizzare il passaggio delle competenze. Di contro, solo nel 2013, il Parlamento approvò una prima norma di carattere procedurale con la legge di stabilità n. 147, il cui art. 1, al comma 571, si preoccupava di stabilire i tempi per l'accoglimento delle richieste pervenute e ciò – si suppone – al solo fine di sollevare il Governo da eventuali responsabilità di omissione<sup>18</sup>.

A risvegliare tutti dal sonnecchio procedere ci ha pensato il Governo Gentiloni che, proprio allo spirare della XVII legislatura, e precisamente il 28 febbraio 2018 quando mancano quattro giorni alle elezioni politiche, procede alla sottoscrizione degli accordi preliminari con i Presidenti di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, sancendo il cambio di fase di una vicenda istituzionale pesantemente condizionata dagli accadimenti politici. Come sia stato possibile che un Governo ormai a conclusione del mandato, e quindi in carica per lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione, abbia sottoscritto degli accordi – o preaccordi come li definirono gli interessati – di una tale rilevanza, in grado di vincolare l'indirizzo politico dei futuri esecutivi, è la domanda destinata a restare senza risposta. Unica giustificazione plausibile può essere la preoccupazione per l'ordine pubblico, da parte dell'esecutivo, in vista delle imminenti elezioni politiche, tenuto conto che la regione

<sup>18</sup> È stabilito dalla norma che «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento». In realtà, anche la previsione richiamata, come è stato osservato da E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, pp. 6 ss., non precisa nulla sulla natura dell'obbligo di attivazione da parte del Governo, dal momento che dalla sua previsione non ne discende automaticamente «l'obbligo di concludere l'accordo con la regione, salvo il rispetto del principio di leale collaborazione che il Governo deve sempre rispettare nel corso delle trattative con le regioni interessate».

Veneto – ma identica strategia era stata seguita dalla Lombardia, entrambe a guida leghista – aveva conferito alle richieste una valenza fortemente ideologica, facendo precedere l’avvio del procedimento per la differenziazione dallo svolgimento di un referendum consultivo<sup>19</sup>, indetto con le leggi regionali nn. 15 e 16 del 2014, su cui si abbatté la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Corte con la sentenza n.118 del 25 giugno 2015.

La sottoscrizione degli accordi nel febbraio del 2018 fu effettivamente una fase interlocutoria, sia per il metodo sia per il contenuto, come ebbero a dichiarare tutti i protagonisti coinvolti, che servì però ad accendere i riflettori dell’opinione pubblica sul tema dell’autonomia differenziata. Tant’è che il primo Governo Conte, che inaugurò la XVIII legislatura, al cui interno sedevano esponenti della Lega e dei Cinque stelle, la inserì come uno dei punti qualificanti il c.d. “contratto di governo”, riprendendo, prima nel febbraio e poi nel maggio del 2019, il confronto con le medesime regioni, fino ad arrivare alla sottoscrizione di una nuova bozza di intesa, anzi tre con ciascuna delle regioni, che fissa i punti fino a quel momento oggetto di condivisione. Diversamente dalla passata esperienza, questa volta gli oggetti del confronto non furono resi pubblici, al punto che la Ministra per gli affari regionali e le autonomie, la leghista Erika Stefani, fu costretta a riferire in Aula, dietro esplicita interrogazione delle opposizioni, sui termini del negoziato e sulle procedure da adottare.

Fin qui, in breve, la successione degli eventi che hanno portato all’elaborazione delle due bozze di accordi, con richieste sostanzialmente omogenee tra le regioni anche se non completamente sovrapponibili. Va dato atto a chi ha provato a raggruppare per macro-aree le

<sup>19</sup> Per una ricostruzione dettagliata delle tappe “indipendentiste” del Veneto si v. l’interessante lavoro di M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2019. Con impostazione più ampia, si v. anche gli interventi di F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, *ivi*, n. 1, 2015; P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica e unità del diritto oggettivo*, *ivi*; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, *ivi*.

richieste avanzate che non si è trattato di un lavoro agevole<sup>20</sup>, poiché dietro la riassuntiva indicazione linguistica di una materia confluiscono funzioni e interessi che attraversano trasversalmente altri ambiti. E tale è il caso tanto dell'ambiente<sup>21</sup> quanto dell'acqua, entrambe richieste come oggetto di specifiche competenze da parte di tutte le regioni in tutte le bozze. Tra le due "materie" esiste, infatti, oltre che una connessione logico-giuridica, poiché la tutela dell'una comprende e si riflette nell'altra, una interdipendenza concettuale, essendo l'acqua una componente determinante dell'ambiente come ha dimostrato in maniera inequivocabile l'obiettivo 6 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>22</sup>.

Per quel che riguarda più direttamente il governo delle acque, occorre prendere atto che tra le richieste delle tre regioni ci sono delle differenze di sostanza, che non hanno subito delle modifiche di rilievo tra le due bozze conosciute. Lombardia e Veneto, infatti, conformemente alla vocazione secessionista che le guida, hanno avanzato delle richieste di rottura del patrimonio idrico nazionale, chiedendo di acquisire, in qualità di beni demaniali regionali, buona parte del demanio idrico, vale a dire le acque interne di fiumi e laghi e, nel caso del Veneto, anche quelle marittime, unitamente alle relative funzioni, attualmente facenti capo all'Agenzia del demanio. Più in dettaglio, la Lombardia chiede di poter effettuare attività di regolazione e vigilanza sui consorzi dei fiumi Adda, Oglio e Ticino, e tale attività, stando alla conclusione delle prime bozze, le è stata accordata; il Veneto, invece, ambisce a poter acquisire, senza alcuna risposta al momento dall'esecutivo, tutte le competenze attualmente esercitate dal Magistrato alle

<sup>20</sup> Il riferimento è a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., *passim*, che ha scelto di articolare le richieste in sette macro-aree, procedendo con l'aggiornamento in occasione delle nuove bozze di accordo.

<sup>21</sup> Sul tema dell'ambiente all'interno delle due bozze di accordi si rinvia alle complete osservazioni di G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 385 ss.

<sup>22</sup> Tra i traguardi individuati per l'obiettivo 6 dall'Agenda, al pt. 6.6., si legge «Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi».

Acque sull'intera Laguna di Venezia<sup>23</sup>, che la regione vorrebbe ulteriormente estendere al monitoraggio del Mose.

Nulla del genere, invece, è presente nelle bozze di accordo con l'Emilia Romagna che ha avanzato richieste solo ed esclusivamente con riguardo alla gestione del servizio idrico, motivando la proposta con documentazione attestante la necessità di rendere più efficace la rete di servizi facenti parte del sistema idrico che insistono sul territorio della regione. In dettaglio, la regione ha chiesto e ottenuto sin dalle prime bozze di potersi occupare della definizione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato, con possibilità di approvare varianti ai piani di bacino distrettuale<sup>24</sup>. Richiesta su cui si sono trovate a convergere anche Lombardia e Veneto nelle bozze del maggio 2019, allineandosi così alla valutazione positiva conseguita dall'Emilia Romagna, con il concreto risultato, per tutte e tre le regioni, di vedersi riconosciuta la possibilità di adottare dei regolamenti in materia di ambiente, rispondenti a specifiche esigenze dei loro territori.

L'eterogeneità delle richieste avanzate dalle regioni sollecita alcune considerazioni conclusive. Nel caso della Lombardia e del Veneto, per quel che concerne la costituzione di un demanio idrico regionale, per quanto difficile da immaginare nella realtà, è evidente che la pretesa sia destinata ad impattare in maniera decisa sui livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto che l'acqua è un "bene" fondamentale per la vita di ognuno di noi (igiene, salute, alimentazione, ecc.) ma lo è anche per la collettività, per il soddisfacimento delle necessità provenienti dai diversi settori produttivi. Inoltre, la strada della privatizzazione del bene, che si cela dietro la forza del titolo di proprietà, oltre ad essere in rotta di collisione con la tesi maggiormente accreditata dell'acqua co-

<sup>23</sup> Sul merito, ha osservato giustamente F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., p. 12, che «si tratta di un ventaglio di attribuzioni particolarmente ampio che si articola in gestione del demanio marittimo; programmazione, pianificazione, progettazione, bonifica e manutenzione dei porti; programmazione, pianificazione e gestione degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri prospicienti la laguna; salvaguardia di Venezia; sorveglianza sulla laguna di Venezia».

<sup>24</sup> Nel testo dell'accordo si parla più precisamente di «programmazione triennale degli interventi finalizzati all'attuazione delle misure previste dal Piano di tutela delle acque». Il testo delle prime bozze è consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali.

me bene pubblico, in epoca di cambiamenti climatici e crescente siccità si può rivelare, col procedere del tempo, una scelta scellerata contraria agli interessi della collettività intera. Davanti la richiesta di spaccettare il demanio idrico nazionale vale forse la pena ricordare che i grandi laghi alpini e il bacino fluviale della pianura padana, con il Po e i suoi affluenti, pur essendo geograficamente presenti sui territori regionali, sono una componente indefettibile del territorio nazionale, e la riserva idrica che contengono è fondamentale per l'intera collettività, e non può essere distratta dall'assolvimento degli obblighi di solidarietà economica e sociale per egoismi locali.

Molto diversa è invece l'ipotesi della differenziazione del servizio idrico, giacché è proprio con riferimento al suo rendimento, in termini di efficacia ed efficienza rispetto alle peculiarità dei territori, che può trovare accoglimento la richiesta<sup>25</sup>. La regolamentazione del servizio, infatti, è strumentale ad una migliore utilizzazione del bene tanto nell'interesse della collettività locale quanto nazionale, considerato che l'acqua è «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà»<sup>26</sup>. Sebbene sia chiaro a chi scrive che anche per il tramite della regionalizzazione del servizio idrico integrato si possa incuneare la privatizzazione del bene, come dimostra la mai sopita discussione sul carattere pubblico o privato dello stesso<sup>27</sup>, passata anche attraverso un pronunciamento referendario svoltosi nel giugno del 2011; non di meno proprio davanti ai rischi indotti dai cambiamenti climatici, con particolare riguardo a quelli collegati all'acqua sia per scarsità sia per devastazione, l'attribuzione del servizio alle regioni, ferme restando le competenze delle autorità di vigilanza sulle riserve idriche, può contribuire a diffondere una cultura dell'acqua più radicata, specie con riguardo alla responsabilità politica dei governi territoriali che la gesti-

<sup>25</sup> Contrario all'ipotesi è invece G. TARLI BARBIERI, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019, pp. 75 ss., sp. p. 104.

<sup>26</sup> Così l'art. 144, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, recante «*Norme in materia ambientale*», che prosegue «qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future di un integro patrimonio ambientale».

<sup>27</sup> Ne dà conto, da ultimo, in maniera completa ed esaustiva, M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), in *Enc. dir. - I Tematici*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 1053 ss.

scono. Un binomio, quello tra autonomia e responsabilità politica della regione, che almeno nel caso della gestione del servizio idrico non può essere fatto valere, stante l'attuale riparto delle competenze legislative che ha indotto le tre regioni a chiederne l'attribuzione.

*3. Per riannodare il filo del discorso: la competenza legislativa in materia di servizio idrico come servizio pubblico di rilevanza economica*

Tanto in apertura della trattazione quanto a conclusione del paragrafo precedente si è posto l'accento sul fatto che molte delle richieste di differenziazione intercettano un male antico del nostro regionalismo, ovvero l'instabile riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'indomani dalla revisione dell'art. 117 Cost. con la riforma costituzionale del 2001. Così è per la competenza legislativa sul servizio idrico; o meglio, così è per la titolarità della competenza a legiferare sull'intero ambito dei servizi pubblici locali, non essendo stati citati in alcuno degli elenchi di materie riportati nella disposizione. È ingenuo, però, pensare che dall'omessa previsione della materia, sia dalla competenza esclusiva dello Stato sia da quella concorrente, ne discenda la sua automatica attribuzione alla competenza legislativa esclusiva regionale di tipo residuale, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Quella lacuna, infatti, si comprende e si colma ponendo mente alle peculiarità proprie dei servizi pubblici locali che «non farebbero riferimento ad una sola materia, essendo suscettibili di essere scomposti in una pluralità di profili tali per cui ognuno di essi intercetti differenti materie di competenza ora statale, ora regionale ed ora concorrente»<sup>28</sup>.

Seguendo la chiave ricostruttiva proposta, quasi obbligata tanto per i servizi pubblici locali come per altri ambiti di materie, non è stato difficile individuare almeno un titolo competenziale in capo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, vale a dire la sua prerogativa ad individuare le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città me-

<sup>28</sup> Così in modo inequivocabile e condivisibile E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2010, pp. 143 ss., sp. p. 152.

tropolitane», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., posto che nel caso dei servizi pubblici locali si parla comunemente della produzione di beni ed attività volti a realizzare il soddisfacimento di bisogni delle comunità locali. Ma non basta. Se anche si volesse negare la tesi che i servizi pubblici costituiscono concretizzazione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., non si potrebbe comunque confutare l'esercizio della medesima competenza statale ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., in ragione del fatto che i servizi pubblici locali costituiscono pur sempre l'esplicazione di funzioni amministrative, conferite ai medesimi enti sempre con legge statale. Oppure, è anche possibile far valere la titolarità statale in tema utilizzando il diverso ambito competenziale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. E ciò in ragione della funzione assoluta dai servizi di cui si va trattando nell'assicurare ai cittadini il soddisfacimento di bisogni essenziali.

Nel caso del servizio idrico, però, a pesare maggiormente sulla definizione del titolo competenziale è stata, con certezza, la sua collocazione nella categoria dei servizi pubblici di rilevanza economica<sup>29</sup>. Collocazione che, se inizialmente era stata certificata dai pronunciamenti della Corte costituzionale<sup>30</sup>, ha poi trovato riconoscimento nel d.lgs. n. 201 del 2022 sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, adottato in ottemperanza di uno degli obiettivi individuati col P.N.R.R., che tra i *target* di riferimento per la materia prevedeva

<sup>29</sup> Sulla collocazione del servizio idrico nella categoria in discussione non può aver influito invece la direttiva 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materie di acque. La direttiva, infatti, si è limitata a definirlo come un «servizio d'interesse generale», senza specificare alcunché in ordine alla natura dello stesso, lasciando quindi liberi gli Stati membri di decidere autonomamente in merito all'inquadramento. Vale la pena ricordare che l'ordinamento europeo utilizza l'espressione SIG per identificare le attività (economiche e non economiche) assoggettate a specifici obblighi di servizio pubblico e dunque declinato come «servizio universale». Pertanto, sulla base della direttiva si sarebbero potute effettuare delle scelte ben diverse!

<sup>30</sup> Cfr., per tutte, Corte cost. 3 novembre 2010, n. 325, con le osservazioni critiche di M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regione. Un colosso giurisprudenziale dai piedi di argilla*, in *Federalismi.it.*, n. 23, 2012.

l'approvazione di un testo unico che facesse chiarezza sul concetto di servizio pubblico di rilevanza economica. Senza entrare nel merito di una vicenda che si snoda principalmente attraverso le decisioni del giudice delle leggi, e di cui si dirà più oltre, al momento è sufficiente osservare che il testo di riordino ha finito per accomunare la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, in uso nella normativa italiana, a quella di derivazione europea, di servizi di interesse economico generale – noti con l'acronimo SIEG – di livello locale, sancendone la sostanziale omologazione<sup>31</sup>.

Omologazione che, in passato, era stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale proprio con riguardo alla natura del sistema idrico, sostenendo che i contenuti delle due definizioni, SIEG e servizi pubblici locali, sulla base delle interpretazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione, se circoscritte all'ambito locale, «hanno contenuto “omologo”»; e riferendosi alla norma sotto scrutinio, di cui al comma 1 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, successivamente abrogata dal pronunciamento del corpo elettorale col referendum del 2011, per salvarla dalla censura, la Corte la eleva a norma di recepimento di un concetto che non esiste nell'ordinamento comunitario giacché, per sua stessa ammissione, nel caso di specie siamo di fronte ad una «interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di “servizi di interesse generale in ambito locale” di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria»<sup>32</sup>. Parafrasando il felice titolo delle os-

<sup>31</sup> Ad evidenziare la sostanziale continuità tra la definizione interna di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e quella europea di «servizi di interesse economico generale» è F. PILEGGI, *Definizioni*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, 2023, pp. 70 ss.

<sup>32</sup> Cfr. pt 6 del *Considerato in diritto* della sent. n. 325 del 2010, richiamando sul punto la pregressa sent. Corte cost. 16 luglio 2009, n. 246, che per prima si è occupata del profilo del titolo competenziale, sostenendo allora che, con riferimento ai caratteri della norma impugnata, la disciplina del servizio idrico fosse da ricondurre nell'alveo della materia-funzione della concorrenza. Sarà la successiva decisione del 2010 a sostenere l'«ontologica» riconducibilità della disciplina alla materia della concorrenza. Rispetto all'interpretazione della norma in relazione alla suddetta omologazione, M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), cit., sp. p. 1069, parla di una vera «sussunzione» del servizio idrico, e del relativo mercato, «nell'alveo dei servizi di rilevanza economica» di matrice europea con la conseguenza che la relativa disciplina «sarebbe da rite-

servazioni di Marco Ruotolo a commento della vicenda referendaria sull'acqua pubblica del 2011<sup>33</sup>, viene da dire che in questo caso l'omologazione non ce l'ha chiesta l'Europa ma è stata una precisa scelta dell'esecutivo, che ha influenzato non poco la definizione del titolo competenziale legislativo.

La conseguenza è stata che, proprio al fine di garantire un'organizzazione del servizio idrico in funzione della remunerazione dell'attività erogata, e quindi l'economicità dell'esercizio in base alle condizioni del mercato, la relativa disciplina è stata necessariamente ascritta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. O meglio, poiché l'applicazione delle regole della concorrenza è in funzione dell'organizzazione del servizio, che deve essere tale da garantire una certa remuneratività, e perciò il mercato, ai fini del radicamento in essa della competenza legislativa statale è indispensabile che la disciplina dell'organizzazione dei servizi pubblici sia tale da estendersi anche ai profili economico-finanziari<sup>34</sup>. Il discrimine tra un servizio pubblico di rilevanza economica e un altro riposa sul ristoro che la tariffa, riscossa a carico degli utenti, sia in grado di rendere al suo gestore; se cioè attraverso di essa sia possibile recuperare i costi di investimento e di gestione del servizio, e di ottenere almeno una qualche forma di lucro, senza il successivo ripianamento da parte dello Stato.

Di contro, la strada della competenza residuale che le regioni han-

nersi pressoché "vincolata"». Tra le voci critiche sull'omologazione tra servizi pubblici e SIEG si v. in particolare R. CARANTA, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 2011.

<sup>33</sup> M. RUOTOLO, *Non "ce la chiede l'Europa" e non "la vogliono i cittadini"*. *Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012.

<sup>34</sup> In maniera più diffusa sull'argomento E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, cit., sp. pp. 154 ss., che incrocia il titolo legislativo statale della concorrenza con quello della tutela prestazioni sostenendo che «solo la legge statale è in grado, per stessa ammissione normativa, di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui i servizi pubblici sono luogo privilegiato di concreta misurazione». Analoga tesi è stata sostenuta più di recente da F. MEOLA, *Il riparto di competenze Stato/Regioni in materia di servizio idrico integrato tra permanenti esigenze di coesione e sempre più pressanti istanze di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, p. 750.

no inteso intraprendere per rivendicare la loro titolarità in merito alla gestione servizio idrico, pare essere definitivamente preclusa dalla decisione n. 325 del 2010 della Corte, che costituisce ormai la «pietra miliare dei rapporti tra i diversi enti in materia di regolazione dei servizi pubblici locali in generale e del servizio idrico integrato in specie»<sup>35</sup>. Inutile, intatti, il tentativo delle regioni, esperito in sede di giudizio di legittimità avverso il già citato art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, di depurare il servizio idrico della menzionata qualifica, condizione indispensabile per includere la disciplina nel novero delle competenze residuali, al pari dei servizi pubblici locali non economici. Tentativo però destinato all'insuccesso, sebbene proprio le motivazioni della Corte sul punto non siano per niente convincenti, addirittura evasive rispetto al *petitum* delle regioni<sup>36</sup>, arrivando ad assumere talvolta il carattere delle

<sup>35</sup> Così M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2011, sp. pp. 11 ss. Ed invero, i rapporti competenziali Stato-regioni sul tema così come individuati nella decisione 325 del 2010 si sono cristallizzati nella giurisprudenza successiva: cfr. sentt. Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 24; 7 marzo 2012, n. 62; 17 luglio 2012, n. 199; 8 luglio 2015, n. 177; 6 giugno 2017, n. 173. In passato, invece, la sent. Corte cost. 13 luglio 2004, n. 272, aveva dimostrato maggiore apertura nei confronti delle competenze esercitabili dalle regioni. Stante il silenzio dell'art. 117 Cost. sulla materia in oggetto, pur escludendo la riconducibilità della disciplina alla potestà residuale regionale, ebbe a dire che il carattere della rilevanza economia, per «costante giurisprudenza comunitaria», non può essere definito in astratto giacché spetta «al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare, dell'assenza di uno scopo puramente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività e anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte Giust. UE 22 maggio 2003, causa C-18/2001): cfr. pt. 9.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> Si tratta di una osservazione molto acuta avanzata da M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regione*, cit., sp. pp. 11 e 12, che denuncia l'autoprospettazione della questione da parte della Corte rispetto al *thema decidendum* originario indicato in particolare dalla regione Marche, arrivando ad «assorbire per intero la questione effettivamente prospettata dalla ricorrente all'interno della soluzione di quella "inventata" dalla Corte (*sic!*)». Sarà sempre la regione Marche, con una definizione tra il serio e il faceto di grande effetto, a sostenere che se un criterio è rinvenibile, per giustificare la ragionevolezza delle norme statali sottoposte a scrutinio, esso riposa unicamente sulla «natura ontologica» del servizio idrico integrato quale servizio di rilevanza economica: cfr. Corte cost. 3 novembre 2010, n. 325, pt. 10.1.1. del *Ritenuto in fatto*.

affermazioni apodittiche, stante la mancanza delle argomentazioni giuridiche. Anzi, considerato che il cuore della decisione è costituito dal già menzionato processo di omologazione tra servizi nazionali e comunitari, che assolvono però a finalità del tutto diverse, è più che legittimo avanzare il sospetto che la sussunzione sia funzionale a sottrarre *a priori* la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alla competenza residuale delle regioni.

Tutti i titoli competenziali a favore della legge dello Stato, sommariamente riassunti fin qui, frutto di elaborazioni dottrinali oltre che giurisprudenziali, sono stati resi noti nel testo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il d.lgs. n. 201/2022, dove, però, è stato posto un accento molto forte sul titolo della concorrenza, puntualizzando che il decreto «assicura nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale»<sup>37</sup>. Di fronte all'onnivora pervasività della materia-funzione della concorrenza, per la cui tutela è abilitata la sola legge dello Stato, il raggio di intervento della competenza del legislatore regionale può dirsi assai limitato, circoscritto alla disciplina dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica per i quali possono essere individuati dei modelli di gestione differenziati su base regionale.

Infine, la contestuale ascrizione della disciplina del servizio idrico alla materia dell'ambiente<sup>38</sup>, come certificata da ultimo dal d.lgs. n. 152/2006 (il c.d. codice dell'ambiente), che dedica una specifica sezione, la III del Titolo I, alla gestione delle riserve idriche, chiude il cerchio sui titoli in grado di giustificare la competenza legislativa dello Stato nel settore in esame. Impossibile definire astrattamente quale tra essi abbia la prevalenza, in particolare tra l'ambiente e la concorrenza, utilizzate entrambe indistintamente, sia dalle norme applicative sia dalla giurisprudenza costituzionale, per radicare saldamente la disciplina del servizio idrico integrato tra le competenze esclusive della legge del-

<sup>37</sup> Cfr. art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022.

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

lo Stato<sup>39</sup>. Ma a prescindere dalla maggiore rilevanza dell'uno o l'altro titolo statale, quel che rileva è che alla potestà legislativa regionale residuano degli spazi assai contenuti d'intervento, di tipo attuativo-amministrativo<sup>40</sup>, con i quali alla regione di diritto comune è consentito unicamente di integrare la regolamentazione statale, innalzando i livelli di tutela della concorrenza e dell'ambiente<sup>41</sup>. Una potestà legislativa, quindi, ben lontana dalla capacità residuale ipotizzata in apertura sulla base del vuoto dell'art. 117 Cost. Potestà, di cui godono, invece, le regioni ad autonomia speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, libere di definire la gestione del servizio idrico che ritengono più idoneo alle esigenze dei territori.

Sebbene non si possa contestare l'assunto che un simile modo di procedere, specie se riguardato alla luce dei principi cardine del nostro sistema costituzionale, corrisponda alla prioritaria esigenza di salvaguardare la coesione sociale e territoriale, giacché la disomogeneità del sistema va a generare disuguaglianze, è legittimo osservare che la solidarietà tra territori è possibile raggiungerla ugualmente attraverso la collaborazione con gli stessi da parte dello Stato, e tra le regioni, non imponendo un'uniformità poco fruttuosa. Basterebbe tornare sulla storia del sistema idrico nel nostro Paese<sup>42</sup>, per capire quanto avanzata è la previsione della sua disciplina da parte del d.lgs. n. 152/2006, impegnato a garantire un uso sostenibile ed equo della risorsa acqua attraverso la posizione di principi uniformi a livello nazionale senza elu-

<sup>39</sup> Si rinvia sul punto all'esautiva analisi di G. TARLI BARBIERI, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, cit.

<sup>40</sup> Si v. da ultimo Corte cost. 6 giugno 2017, n. 173, con le osservazioni di A. LUCARELLI e L. LONGHI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 895 ss., con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle norme della l.r. Campania n. 16/2014, aventi ad oggetto le procedure di affidamento del SII oltre a quelle sulla determinazione delle tariffe.

<sup>41</sup> Cfr. Corte cost. 16 novembre 2009, n. 307, che ha confermato la legittimità delle norme della l.r. n. 26/2003 della Lombardia che, con una successiva modifica del 2006, aveva provveduto ad adottare norme per l'affidamento del servizio che tutelano maggiormente la concorrenza rispetto a quelle statali.

<sup>42</sup> Come ha fatto con sintesi efficace M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), cit., *passim*.

dere il problema delle diversità territoriale<sup>43</sup>. Semmai, a far difetto è stata la sua concreta attuazione da parte dei decreti legge che si sono succeduti nel tentativo di privatizzare la gestione delle strutture, nonostante un pronunciamento contrario del corpo elettorale.

#### 4. *L'accesso all'acqua e la sua gestione. Pubblico vs. privato*

La questione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali in merito al governo dell'acqua, declinata nel corso della trattazione attraverso la ricerca del titolo competenziale idoneo a disciplinare il servizio idrico integrato, s'intreccia inevitabilmente tanto con il tema dell'accesso all'acqua da parte di tutti i consociati, per gli usi correlati allo svolgimento della vita umana e alle diverse attività, quanto con le forme della sua gestione che chiama in causa le disfunzioni della rete di distribuzione. A diffondere la consapevolezza che l'acqua non sia più un bene dalla disponibilità illimitata, ma che occorre ripensare al modello sociale e industriale che si fonda sul suo sfruttamento<sup>44</sup>, ha contribuito senz'altro la perdurante siccità che ha investito i paesi del bacino meridionale dell'Europa, nel lasso temporale 2021-2022, con la drastica riduzione delle piogge e delle precipitazioni nevose durante il periodo invernale. Una circostanza, quest'ultima, certamente associabile al cambiamento climatico, confermata dalle devastanti alluvioni verificatesi fuori periodo, che nel caso dell'Italia suona come un preoccupante segnale d'allarme<sup>45</sup>. Sebbene anche l'ultimo rapporto dell'Ispra<sup>46</sup> con-

<sup>43</sup> Cfr. art. 142, comma 2, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>44</sup> In argomento le osservazioni avanzate dall'economista J. RIFKIN, *Pianeta Acqua. Ripensare la nostra casa nell'universo*, Milano, 2024.

<sup>45</sup> Nel nostro Paese, la siccità invernale ha interessato in prevalenza le regioni del Centro-Nord, in particolare Piemonte, Lombardia, Trentino e Emilia-Romagna. La portata del fiume Po, nel giugno del 2022, ha raggiunto il suo minimo storico per quel periodo, con appena 338 metri cubi al secondo di acqua. La morsa della siccità invernale è proseguita anche nel 2023. Secondo l'osservatorio permanente dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, il forte stress idrico già evidenziato nel gennaio di quell'anno è peggiorato nel prosieguo, a causa della lunga assenza di precipitazioni in grado di colmare, anche parzialmente il deficit ereditato nel 2022, l'anno più caldo mai registrato in Italia. A preoccupare, in particolare, la situazione delle falde acquifere

fermi una riduzione delle disponibilità idriche nel 2023, il nostro Paese gode ancora di sufficienti risorse, la cui utilizzazione, nella maggior parte dei casi, è vanificata da una rete “colabrodo”, come ci confermano le tragiche e paradossali vicende delle regioni Basilicata e Sicilia, entrambe ricche di falde sotterranee e acque di superficie<sup>47</sup>.

La risposta dell'esecutivo alla crisi idrica di quel periodo è stata chiaramente di natura emergenziale, con la istituzione nel 2023 di un Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica<sup>48</sup>, che nel primo periodo della sua attività è stato affiancato dai Commissari straordinari, nella figura dei Presidenti di regione, nominati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza per la pesante crisi idrica del 2022 nei territori di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria, Toscana e Marche, rimasti in

sotterranee in Emilia-Romagna che, in base ai dati forniti dall'osservatorio Falde Cer-Anbi, hanno subito una riduzione della loro capacità di oltre il 50% nelle zone di Parma e Modena. Tutti i dati e i numeri della crisi possono leggersi sul sito di *Wired*, che ne ha seguito anche gli sviluppi istituzionali.

<sup>46</sup> Nell'ultimo rapporto dell'ISPRA, pubblicato in occasione della giornata mondiale dell'acqua, il 22 marzo 2025, e consultabile liberamente sul sito dell'istituto, la riduzione della risorsa idrica è giudicata preoccupante rispetto al dato che il 2024 è stato un anno molto piovoso. L'osservazione del fenomeno restituisce una fotografia del Paese divisa a metà, con il Nord interessato da quantitativi di precipitazione superiori alla media storica (Piemonte, Veneto e Liguria in testa), con fenomeni alluvionali intensi in Emilia-Romagna, e il Sud e le Isole con una riduzione delle precipitazioni pari a -25% della media.

<sup>47</sup> In base ai dati forniti dall'Arera, consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, le perdite idriche dovute a mal funzionamento della rete di distribuzione ammontavano per il 2023, ultimo anno di rilevazione ufficiale, al 40,7% del totale dei consumi, con un disfunzionamento della rete rilevabile su tutto il territorio nazionale.

<sup>48</sup> Nel testo è fatto implicito richiamo all'adozione del d.l. n. 39/2023 (c.d. decreto siccità), convertito con modifiche in l. n. 68 dello stesso anno, che ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia e di un Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, avente compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto alla crisi idrica. Le risorse messe a disposizione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella prima riunione della Cabina di regia, nel maggio del 2023, ammontano a 102 milioni, grazie all'impiego dei fondi del PNRR, per interventi da realizzare con urgenza. Le informazioni sul sito istituzionale del Governo.

carica fino alla fine del 2023, con la possibilità di rinnovare il loro il mandato in caso di necessità. In definitiva, a conclusione del periodo di crisi idrica, ci si trova con una struttura emergenziale diventata nel frattempo strutturale, il Commissario e la Cabina di regia attivata presso il Ministero delle Infrastrutture, che si sovrappone, o nelle migliori delle ipotesi si affianca, al regime ordinario del governo delle acque pubbliche, col compito di monitorare le insufficienze della rete e predisporre gli interventi per il suo ammodernamento.

Se questo è l'assunto da cui muovere, occorre chiedersi quale contributo possa venire dalla regolazione esistente, e dal coordinamento fra i livelli di governo, per assicurare la migliore distribuzione del bene. Nel caso dell'acqua, però, le regole devono tenere nel massimo conto la natura del bene oggetto di regolazione, elevata, da alcuni, a contenuto di un diritto fondamentale e sociale<sup>49</sup> e, da altri, a bene comune<sup>50</sup>, proprio al fine di assicurare a tutti il più ampio accesso possibile. Naturalmente, non è questa la sede per ripercorrere un dibattito dottrinario dai contenuti assai ricchi e poliedrici, polarizzato però tra due poli argomentativi molto netti e cioè la compatibilità o meno tra il carattere pubblico del bene e la gestione dei servizi idrici da parte di soggetti privati, interpretazioni che affondano le loro radici in un quadro normativo stratificato e a volte contraddittorio. In effetti, nel sistema regolatorio attuale la natura pubblica dell'acqua, desumibile agevolmente oltre che dalle previsioni del d.lgs. n. 152/2006<sup>51</sup>, dalla

<sup>49</sup> In argomento, in senso riassuntivo, si v. tra gli altri F.R. DE MARTINO, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in *Munus*, n. 7, 2017, pp. 163 ss.; F. NICOTRA, *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2016; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, *ivi*, n. 8, 2016.

<sup>50</sup> In senso riassuntivo sull'argomento F. MARIANELLI, *Beni comuni* (voce), in *Enc. dir. - Annali*, vol. VII, Milano, 2014, pp. 157 ss.

<sup>51</sup> Cfr. in particolare art. 144, commi 1 e 2, dove, oltre ad affermare che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», se ne sostiene la tutela in chiave solidaristica ed intergenerazionale, affermando che l'acqua rappresenta «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale», in una visione anticipatrice della futura previsione dell'art. 9 Cost. Altrettanto rilevante ai fini della ricostruzione è la previsione dell'art. 167, comma 1, del medesimo decreto, che

direttiva quadro sulle acque (la n. 2000/60/CE)<sup>52</sup> e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>53</sup>, è destinata a convivere, come si è provato a dimostrare in precedenza, con il carattere economico del servizio idrico che non esclude a priori l'intervento dei privati dalla sua gestione. Tuttavia la corresponsione del servizio idrico da parte dei privati può finire per eludere surrettiziamente il carattere pubblico del bene<sup>54</sup>, soprattutto restringendo la platea di quanti possano accedervi specie per ragioni economiche, come nel caso in cui non siano stati introdotti degli strumenti regolatori con cui calmierare i costi della gestione del servizio, a vantaggio degli utenti, e salvaguardarne così il carattere sociale. Per questa via, infatti, c'è il concreto rischio di restringere l'accesso all'acqua per motivazioni di ordine squisitamente economico a discapito del principio di solidarietà che ne è la garanzia in positivo.

Una frizione che è divenuta palese in occasione del già citato refe-

fornisce una selezione di priorità dell'uso dell'acqua a cui corrispondere nei periodi di siccità o comunque di emergenza idrica, a cominciare dal consumo umano seguito da quello agricolo.

<sup>52</sup> Nel considerando n. 1 della direttiva n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 è detto che «l'acqua non è un prodotto commerciabile al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». A tal fine, appare necessario sviluppare «una politica comunitaria integrata in materia di acqua», nonché disporre «principi comuni per coordinare gli interventi degli Stati membri diretti a migliorare la protezione delle della Comunità sia quantitativamente, sia qualitativamente».

<sup>53</sup> Si rinvia all'obiettivo n. 6 dell'Agenda 2030 dell'ONU, titolato «*Acqua pulita e servizi igienico-sanitari*», dove tra i traguardi da raggiungere si legge: «Ottenere entro il 2030 l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti»; «Espandere entro il 2020 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego».

<sup>54</sup> Di diverso avviso invece S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2011, sp. pp. 21 ss., a giudizio del quale l'idea che «la gestione delle risorse idriche da parte di imprese private equivalga a privatizzazione dell'acqua» è priva di un solido fondamento: l'acqua come bene e come risorsa «rimane in ogni caso bene pubblico, così qualificato dalla legge, e ciò non può non produrre conseguenze sui modi della gestione, chiunque sia il gestore pubblico o privato». In senso sostanzialmente conforme, con diverse argomentazioni, T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3, 2010, pp. 861 ss.

rendum abrogativo del giugno del 2011, sui limiti alla privatizzazione dei servizi pubblici, quando si è svelata tutta la distanza ideologica tra le aspettative dei capitali privati di entrare nel mercato dell'acqua e l'impossibilità di soddisfare le medesime, giacché la logica del profitto mal si concilia con l'obbligo di corrispondere, mediante servizi efficienti, le pretese/i bisogni di ciascun individuo, in particolare delle fasce sociali più deboli della popolazione, di avere accesso all'acqua al costo più basso possibile se non addirittura gratuito. Preferire la prospettiva opposta, oltre a declassare l'acqua a bene economico al pari di ogni merce commerciabile, significherebbe legittimare una vera e propria azione «predatoria del mercato»<sup>55</sup>, una appropriazione spiegabile solo con la forza, rispetto a un bene fondamentale per la vita umana, indispensabile per la sua esistenza al pari o più del diritto al cibo.

Sebbene la consultazione referendaria abbia avuto l'indiscutibile merito di aver coinvolto e appassionato l'opinione pubblica su un tema giudicato da alcuni di elevata specialità tecnica, non idoneo quindi ad essere sottoposto ad una richiesta abrogativa da parte del corpo elettorale, va detto subito che l'esito della consultazione, l'ultima ad oggi ad aver raggiunto la soglia di validità richiesta dall'art. 75 Cost., è stato inopinatamente disatteso da parte delle forze politiche allora alla guida del Paese, contribuendo non poco a generare disaffezione verso l'istituto. L'obiettivo del referendum invece era chiaro ed inequivocabile e mirava a costituire un regime esclusivamente pubblico della gestione del servizio idrico<sup>56</sup>. Per ottenerlo, nonostante la Corte costituzionale avesse dichiarato inammissibile il quesito riguardante diretta-

<sup>55</sup> Così L. FERRAJOLI, *Sull'acqua come bene vitale*, in [www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it), 2014, pp. 2 ss. Secondo l'A. i beni vitali come l'acqua proprio nel momento in cui sono diventati scarsi e vulnerabili «a causa delle aggressioni e devastazioni prodotte da un capitalismo sregolato e selvaggio», e richiederebbero per ciò stesso essere garantiti a tutti, «proprio dalla stessa logica capitalistica vengono trasformati (...) non già in beni fondamentali accessibili a tutti, ma esattamente al contrario, in beni patrimoniali, cioè in merci, oggetto di privatizzazione e di scambi».

<sup>56</sup> A favore del governo pubblico dell'acqua si pronunciarono diversi giuristi che sostennero il lavoro del comitato promotore. A riguardo si v. il documento elaborato da G. AZZARITI, G. FERRARA, A. LUCARELLI, U. MATTEI, L. NAVARRA e S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010.

mente le modalità di affidamento e gestione del servizio idrico<sup>57</sup>, è stata chiesta l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, applicabile a quasi tutti i servizi pubblici, compreso il servizio idrico ed indipendentemente dalla vigenza delle specifiche previsioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006. Una volta abrogata la citata previsione, la cui finalità era quella «di favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione, consentendo la gestione *in house* (...) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali che “non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato”»<sup>58</sup>, la normativa precedente si sarebbe potuta riesperire consentendo appunto l'affidamento *in house* da parte dell'ente pubblico per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Tuttavia, come anticipato, a soli due mesi di distanza dal referendum abrogativo il Governo ha adottato il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, il cui art. 4 vanifica l'esito della consultazione referendaria, giacché oltre ad essere ispirato alla medesima ratio della norma abrogata ne riproduce in buona parte i contenuti. La nuova disciplina, infatti, tornava a marginalizzare l'affidamento *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, favorendo in tale ambito la massima liberalizzazione e stabilendo delle condizioni ancora più rigorose per i casi residuali di affidamento diretto da parte dell'ente locale. La nuova previsione però di lì a poco era impugnata in via principale da alcune regioni e dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale che, nel corso della motivazione, non ha esitato a collegare l'attuale decisione all'esito referendario, evidenziando che l'intento del referendum era quello «di escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in par-

<sup>57</sup> Cfr. Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 25, dove la dichiarazione di inammissibilità del quesito, avente ad oggetto la richiesta di abrogazione dell'art. 150 d.lgs. n. 152/2006, è motivata col fatto che la richiesta abrogativa non era idonea a far venire meno l'applicazione al solo servizio idrico delle forme di gestione dei servizi pubblici locali di cui all'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008.

<sup>58</sup> Così Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 24, pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, sull'ammissibilità del quesito referendario concernente l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008.

ticolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)»<sup>59</sup>.

Nei fatti, però, l'esito del referendum continua ad essere sistematicamente disatteso con una lunga serie di provvedimenti normativi che favoriscono la gestione privata dei servizi. L'ultimo in ordine di tempo è il d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, del Governo Meloni, che ha affidato alla società Acque del Sud spa, partecipata dal Ministero delle Economie e delle Finanze, nata a seguito della liquidazione dell'EIPLI (Ente per lo Sviluppo dell'irrigazione e trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia), con un capitale di 5 miliardi di euro, l'intero settore dell'adduzione delle acque di buona parte del Mezzogiorno d'Italia. Come ha denunciato il Forum dei movimenti per l'acqua pubblica per bocca del suo portavoce, il padre comboniano Alex Zanotelli, l'intento del Governo è quello di privatizzare il settore della grande adduzione in buona parte delle regioni del Sud Italia, e per tale ragione, il Forum ha deciso di presentare ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione<sup>60</sup>.

Eppure, con l'ultima decisione della Corte, che incrocia la questione di legittimità costituzionale con la scelta referendaria, e al netto delle previsioni normative di derivazione europea, in gran parte indifferenti alle scelte effettuate dall'amministrazione statale in merito all'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, è giusto rilevare che lo spazio per la gestione pubblica del servizio idrico integrato non solo esiste ma è da ritenere preferibile a quella affidata ai privati. Lo è, prima di tutto, perché non esistono dati concreti che possano dimostrare che la gestione dei privati sia realmente più efficiente ed efficace di quella pubblica, specie nel caso in cui i costi per il mantenimento e l'ammodernamento della rete continuino ad essere a carico dello Stato. Lo è perché la gestione pubblica di un bene comune

<sup>59</sup> Così Corte cost. 17 luglio, n. 199, pt. 5.2.1 del *Considerato in diritto*. Tra i molti commenti alla decisione si segnala per l'attinenza al tema trattato, con impostazione critica, P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015.

<sup>60</sup> La notizia del ricorso alla Corte di Strasburgo, da parte del Forum, può essere letta, insieme al commento di F. GEREMICCA, *Il forum dei movimenti per l'acqua pubblica ricorre alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, su *Il Manifesto*, 21 aprile 2024.

come l'acqua è in linea con gli obblighi posti in capo alla Repubblica dalla nostra Costituzione che la impegna nella lotta alla rimozione delle diseguaglianze e una sua rinuncia, in un settore così decisivo per la vita sociale, potrebbe intaccare lo stesso legame di cittadinanza. Lo è perché solo la gestione pubblica può garantire che l'acqua, specie quando la sua disponibilità diminuisce, non sia soggetta ad un eccessivo sfruttamento che ne comporta un progressivo depauperamento per assecondare logiche di profitto.

### *5. Differenziare o no? Cosa ci insegna la storia del servizio idrico integrato*

Le richieste per una maggiore autonomia in tema di governo del sistema idrico, avanzate dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, sono senz'altro un segnale preoccupante per la tenuta del principio di unità ed indivisibilità della nostra Repubblica. E lo sono perché, come si è provato a dire in precedenza, è molto difficile riuscire a scindere l'aspetto della sua gestione dalla tutela del bene acqua. O meglio, è difficile riuscire a preservare il carattere pubblico (e comune) dell'acqua, fondamentale per assicurare la coesione sociale del Paese, specie nel momento in cui il bene è soggetto a restrizioni, a fronte di richieste che mirano a rivendicare la regionalizzazione del servizio con dietro l'ombra della sua privatizzazione. Esiste, infatti, il concreto rischio che attraverso una «ingiustificata polverizzazione del servizio»<sup>61</sup> si vada poi ad intaccare il godimento generale del “diritto all'acqua”<sup>62</sup>, venendo meno ai doveri di solidarietà economica e sociale.

Tuttavia, può essere altrettanto controproducente bollare come irricevibili le istanze di differenziazione senza valutare adeguatamente le motivazioni. Nel caso in cui il cammino parlamentare della legge sul regionalismo differenziato dovesse riprendere, è più che probabile che

<sup>61</sup> Così puntualmente A. LUCARELLI, *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 1625 ss., sp. p. 1627.

<sup>62</sup> Si è riferito all'acqua come al contenuto di un diritto sociale universale S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 5 ss.

la richiesta per un maggiore autonomia del servizio tornerebbe al centro dell'agenda politica nazionale, considerato che era stata già accolta in sede di trattative con gli esecutivi nel recente passato. Inoltre, come detto in precedenza, sul tema si innescano una serie di criticità, quali siccità, alluvioni e gestione inefficace delle risorse, che hanno portato il servizio idrico all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale. Ed è proprio con riferimento alla gestione uniforme del servizio, in realtà già disomogeneo sul territorio nazionale, stante la specialità riconosciuta in materia a cinque regioni e a due province autonome, con risultati non sempre corrispondenti ai parametri di efficienza, economicità ed efficacia, che occorre ragionare sul tema con mente scevra da pregiudizi ideologici, al fine di sfruttare adeguatamente le potenzialità dei territori regionali.

Senza entrare nel merito dell'attuale disciplina del servizio idrico, alquanto «frammentata e disomogenea»<sup>63</sup> così come configurata dal d.lgs. n. 152/2006 e successive modifiche<sup>64</sup>, può essere sufficiente in questa sede osservare che il punto dolente dell'attuale gestione, su cui si è concentrata l'attenzione prima dell'Emilia Romagna, e dopo del Veneto e della Lombardia, è la definizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) sganciata da concrete esigenze legate alla natura del territorio. La scelta fatta con la legge n. 36/1994, nota come legge Galli dal nome del suo proponente, e confermata solo in parte dal d.lgs. n. 152/2006, di non far coincidere i bacini idrografici con la suddivisione del territorio in regioni e province, è una decisione che conserva

<sup>63</sup> In tal senso F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato*, cit., p. 2.

<sup>64</sup> Secondo la previsione dell'art. 147 del decreto, i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali (ATO), che costituiscono l'ente di governo dei territori ricompresi al suo interno. Spetta alle regioni l'individuazione e la definizione degli ATO che non coincide necessariamente con il territorio di una singola regione. Il nodo della previsione è contenuto nel comma 2-bis dell'art., introdotto dalla l. n. 221/2015 (legge finanziaria), in base al quale «Qualora l'ambito territoriale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province e alle città metropolitane (...)», provocando una frammentazione ulteriore del servizio all'interno del medesimo ATO.

senz'altro la sua attualità, specie in considerazione della loro collocazione geografica. Gli ATO, istituiti per la prima volta proprio dalla l. n. 36/1994, sono serviti per l'appunto ad identificare le porzioni del territorio nazionale su cui organizzare i servizi idrici comprendenti, al loro interno un bacino idrografico o più bacini contigui, al fine di assicurarne l'unicità della gestione. Con la regolamentazione successiva, in particolare col più volte novellato d.lgs. n. 152, gli ATO pur mantenendo la loro originaria finalità sono diventati una struttura di governo, anzi di gestione amministrativa, il cui raggio operativo coincide sempre di più con l'ambito territoriale provinciale, mentre in base alle previsioni normative spettava alle regioni la rideterminazione degli ATO al momento dell'entrata in vigore del decreto. Una simile scelta, però, se giustificabile sul piano della razionalizzazione degli enti pubblici è andata ad elidere la vocazione delle regioni a governare il proprio territorio, affidando ad un ente di governo, creato artificialmente dal diritto, la soluzione di problemi che affondano le loro radici nelle diversità territoriali che solo le regioni e gli enti locali che si insistono sulla medesima realtà territoriale possono conoscere fino in fondo.

Una esigenza organizzativa individuabile agevolmente nelle richieste di differenziazione delle regioni, che è stata intercettata e corrisposta da un recente progetto di riforma della gestione del servizio idrico, predisposto dal CNEL, a seguito di un lungo iter istruttorio e conoscitivo anche con la Conferenza unificata, presentato alle Camere nel corso dell'attuale legislatura, in cui la riorganizzazione territoriale del servizio è basata sull'istituzione, in ciascuna regione, di un ATO di livello regionale. La misura, come si spiega nella relazione illustrativa, corrisponde all'obiettivo «di razionalizzare la *governance* del servizio idrico» creando degli enti di governo (EGATO) in grado di assicurare una pianificazione degli interventi, «capace di rispondere alle sfide poste dai cambiamenti climatici e dall'evoluzione degli usi delle acque»<sup>65</sup>.

In conclusione, quanto osservato fin ora non corrisponde alla volontà di abbracciare la causa della differenziazione in materia di servi-

<sup>65</sup> Si tratta del d.d.l. d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia del lavoro, A.S. n. 1393, XIX legislatura, recante «Disposizioni in materia di tutela, razionalizzazione ed efficientamento delle risorse idriche». Il disegno è già stato esaminato in prima lettura dalla Camera dei Deputati.

zio idrico ma più semplicemente rilevare che gli spazi di autonomia sono presenti nel sistema e sono funzionali ad ottenere una gestione più efficiente dello stesso, in consonanza con la realtà e i bisogni delle comunità territoriali. L'aver sistematicamente ignorato che in Costituzione l'autonomia delle regioni può essere fatta valere anche in quest'ambito, prima, per scelta politica del legislatore, chiamato a convertire in legge i decreti di riorganizzazione dei servizi pubblici locali senza il giusto coinvolgimento delle regioni, tra cui il servizio idrico che ancora stenta a trovare una precisa configurazione dopo la riforma avviata (e non conclusa) col PNRR, e poi, con la Corte costituzionale, che ha fatto della tutela della concorrenza e dell'ambiente gli strumenti d'elezione per la difesa del centralismo statale, si è rilevato un grave errore, di cui le richieste di oggi sono la diretta conseguenza. Di contro, in quest'ambito è più che mai necessaria una collaborazione tra Stato e regioni, poiché la necessità di razionalizzare l'uso delle riserve idriche a fronte della riduzione dell'acqua a disposizione, per cause climatiche ma soprattutto per ragioni di natura strutturale, passa prima di tutto attraverso un efficientamento della rete idrica<sup>66</sup>, per la cui realizzazione è condizione indispensabile la conoscenza della specificità territoriale.

Se è vero che l'autonomia presuppone differenziazione<sup>67</sup>, e che la suddetta qualità è stata declinata dalla Costituzione in forme e modi diversi fra gli enti territoriali che compongono il nostro decentramento, per corrispondere ad istanze storiche, politiche e geografiche non più attuali, è altrettanto vero che l'autonomia è funzionale alla crescita delle diversità territoriali e, di conseguenza, la stessa non può tradursi in uniformità per le sole regioni di diritto comune, pena l'incoerenza all'interno del sistema.

<sup>66</sup> Per il miglioramento della rete idrica sono stati stanziati circa 900 milioni di euro del PNRR con i quali realizzare 25.000 chilometri di nuove reti per la distribuzione e ridurre le perdite idriche soprattutto nel Mezzogiorno, introducendo sistemi di controllo avanzati e digitalizzati che permettono una gestione ottimale delle risorse, riducendo gli sprechi. L'Arera stima che il 35 per cento delle condutture necessita di immediati interventi considerato che, nella distribuzione per usi civili, la perdita media è del 40 per cento, con punte superiori al 50 nel Sud del Paese.

<sup>67</sup> Lo sostiene da tempo R. BIN, *L'attuazione della autonomia differenziata*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019.

\*\*\*

*Abstract\***Ita*

Il contributo si propone di offrire un'analisi critica delle richieste di autonomia differenziata avanzate da alcune regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) in materia di patrimonio idrico nazionale e di gestione del servizio idrico. L'analisi consente di sostenere che le scelte legislative fatte a livello nazionale, specie in occasione del d.lgs. n. 152/2006, penalizzano oltremodo la capacità decisionale delle regioni, rispetto ai bisogni e alle necessità dei territori che governano. Le richieste di oggi, in contrasto con i principi della coesione sociale e territoriale, affondano le loro radici nell'instabile riparto di competenze tra Stato e regioni definito dall'art. 117 Cost e confermato, nel caso di specie, dalla giurisprudenza costituzionale.

*Parole chiave:* autonomia differenziata, acqua pubblica, servizio idrico integrato, coesione sociale e territoriale.

*En*

This paper aims to offer a critical analysis of the requests for differentiated autonomy made by certain regions (Lombardia, Veneto, and Emilia Romagna) regarding national water resources and water service management. The analysis supports the argument that legislative choices made at the national level, especially in legislative decree n. 152/2006, excessively penalize the decision-making capacity of the regions with respect to the needs and requirements of the territories they govern. Today's requests, in contrast with the principles of social and territorial cohesion, are rooted in the unstable distribution of competences between the State and the regions defined by article 117 of the Constitution and confirmed, in this case, by constitutional jurisprudence.

*Keywords:* differentiated autonomy, public water, integrated water service, social and territorial cohesion

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

REVISITING THE GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT'S  
“ULTRA-SPECTIVE” DECISION

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. The Temporal Architecture of The Law. – 2.1. The Ordinary Temporal Scope of the Law. – 2.2. Different Timespans for Different Laws. – 2.3. Ultra-active and Ultra-spective Laws. – 3. Ultra-Spectivity in Action: *Neubauer v. Germany*. – 3.1. Balancing Rights and Duties through Inter-Generational Proportionality. – 3.2. Time as a Benchmark for the Reasonableness of Mitigation and Precautionary Measures. – 3.3. Judicial Guardianship of Not-yet Visible Interests. – 4. Conclusions.

1. *Introduction*

Four years ago, on 24 March 2021, the German Federal Constitutional Court (‘the Court’) held that two provisions of the Federal Climate Change Act of 12 December 2019 that sets out national emissions reductions over the next decades, are unconstitutional<sup>1</sup>.

Particularly, the Court declared the law unconstitutional because it disproportionately allocated the burden of making emission reductions to future generations. The Federal Climate Change Act had set an ambitious target in an effort to mitigate climate change: it expressly provided for slashing greenhouse emissions to net zero by 2050<sup>2</sup>. To reach this long-term goal, it required reductions equal to 55 percent in greenhouse gas (GHG) emissions compared to the 1990 levels *by* 2030, as well as decreasing annual emissions budgets for certain sectors<sup>3</sup>. However, the law did not include climate targets post-

<sup>1</sup> German Federal Constitutional Court, Order of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18 and others. The provisions declared unconstitutional were in particular Section 3(1) and 4(1), sentence 3.

<sup>2</sup> § 3(2) 2<sup>nd</sup> sentence Federal Climate Change Act.

<sup>3</sup> § 3(1) and §4 Federal Climate Change Act.

2030, merely a requirement for the Government to set annually decreasing emissions budgets post-2030. Several individuals and environmental associations considered the Act inadequate to mitigate climate change. According to them, the reduction of 55 percent before 2030 was insufficient, and the remaining reduction burden was unduly postponed until after 2030, which would jeopardize the rights of future generations. The Court agreed with this view, ruling that the law violated the complainants' rights since it postponed the largest share of emission reductions until after 2030 and did not contain any provisions on how emissions were to be reduced after 2030.

Time appears to play a crucial part in the Court's decision. The Court had to engage with the fact that the people of the present have the authority to rule over events of the present, but those events are, inevitably, the result of developments of the past and will significantly impact those of the future. Another fact is that, while future people's interests matter, especially when linked to matters of global interest like climate, in a democratic context, the first need and instinct is to uphold the rights and accommodate the wishes of the people of the present. In this very complex case, the Court made a commendable effort to fairly align democratic requirements with long-term goals. This article contends that the Court has placed a burden on the current people for the sake of a future interest by declaring part of the law unconstitutional.

This decision provides a specific dimension to the temporal projection of the law, which might be labelled as "ultra-spectivity": when dealing with goals that can only be achieved over time, the law's effects shall be spread out over different generations, deriving legal obligations for the present from the future.

The article is structured as follows: Section 2 analyzes the current understanding of the ordinary temporal scope of the law that operates in a fictitious timeframe, centered around an ever-lasting present (2.1). This default rule cannot adequately address the complexity of human events, especially environmental challenges, and therefore a more dynamic concept of law and time is needed (2.2). This could be achieved by adopting "ultra-spective laws" – laws bridging future and present obligations – when dealing with long-term goals such as fighting climate change (2.3). Section 3 argues that the Court decision

on the Federal Climate Change Act is an example of ultra-spective reasoning with respect to adjudicating over the (dis)proportionality of the Act (3.1), mandating mitigation of and precautionary measures to tackle climate change (3.2) and outlining its role in holding government accountable for these commitments over time (3.3). Section 4 concludes by addressing the outcomes of this decision through the lens of constitutional law and its temporal dimension.

## 2. *The Temporal Architecture of The Law*

### 2.1. *The Ordinary Temporal Scope of the Law*

The significance and breadth of the concept of time in law<sup>4</sup> must be the starting point for the review of such a decision<sup>5</sup>. The law, and in

<sup>4</sup> M. STRONKS, *Grasping Legal time. Temporality and European Migration Law*, Cambridge, 2022; L. CORRIAS and L. FRANCO (eds.), *Temporal Boundaries of Law and Politics: Time Out of Joint*, London, 2018; A. KOUROUTAKIS and S. RANCHORDÁS, *Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies*, in *Minnesota International Law Journal*, n. 25, 2016, pp. 29-76; L.A. KHAN, *Temporality of Law*, in *McGeorge Law Review*, n. 40, 2009, pp. 55-105; P. ROUBIER, *Le Droit Transitoire. Conflits des Lois dans le Temps*, Paris, 2008; R.R. FRENCH, *Time in the Law*, *University of Colorado Law Review*, n. 72, 2001, pp. 663-748; C. GREENHOUSE, *A Moment's Notice: Time Politics Across Culture*, Ithaca, 1996; B. ADAM, *Timewatch. The Social Analysis of Time*, Chichester, 1995; J.B. BENDER and D.E. WELLBERY (eds.), *Chronotypes: The Construction of Time*, Stanford, 1991; J. BJARUP and M. BLEGVAD (eds.), *Time, Law, and Society*, Stuttgart, 1995; C. GREENHOUSE, *Just in Time: Temporality and the Cultural Legitimation of Law*, in *Yale Law Journal*, n. 98, 1988-1989, pp. 1631-1651.

<sup>5</sup> The substantial emission reduction goal addressed in the decision (environmental constitutionalism), the methods to achieve it (international law tools and national courts' openness to international law), and the legitimacy of certain institutions to operate in this field fall outside the scope of this article. On these, see, J. JAHN, *Domestic courts as guarantors of international climate cooperation: Insights from the German Constitutional Court's climate decision*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3(21), 2023, pp. 1-25; P. MINNEROP, *The "Advance Interference-Like Effect" of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in *Journal of Environmental Law*, n. 34(1), 2022, pp. 135-162; G. WINTER, *The Intergenerational Effect of Fundamental Rights: A Contribution of the*

particular the legislative function<sup>6</sup>, in establishing itself as an order, always resorts to time as a key structural feature<sup>7</sup>. The law determines when one time ends and another begins in a legal sense and regulates what human behavior is permissible during each period<sup>8</sup>. Therefore, time informs the architecture of the law. This is a well-known issue when the period concerned is the past, with many studies having been conducted into retro-active laws, a concept that refers to laws that interact with and shape the past.

In relation to the Court's decision, the current article postulates that as much as we legal scholars carefully deal with backward-looking laws<sup>9</sup>, we should also study the forward-looking ones, meaning those legal acts that interact with and shape the future. Environmental constitutionalism studies have dealt with the issue, claiming that the law needs to integrate past, present, and future for dealing with environmental challenges<sup>10</sup>. However, there is not yet an explanation

*German Federal Constitutional Court to Climate Protection*, in *Journal of Environmental Law*, n. 34(1), 2022, pp. 209-221; R. KRÄMER-HOPPE, *The Climate Protection Order of the Federal Constitutional Court of Germany and the North-South Divide*, in *German Law Journal*, n. 22(8), 2021, pp. 1393-1408; L. KOTZÉ, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, in *German Law Journal*, n. 22(8), 2021, pp. 1423-444.

<sup>6</sup> S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, *Introduction*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI (eds.), *Time, Law, and Change: An Interdisciplinary Study*, London, 2020, p. 2.

<sup>7</sup> B. RICHARDSON, *Time and Environmental Law: Telling Nature's Time*, Cambridge, 2017, p. 80.

<sup>8</sup> G. SEIDMAN, *Night Laws: How Nightfall Shapes Regulation*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 91.

<sup>9</sup> P. SALEMBIER, *Understanding Retroactivity: When the Past Just Ain't what it Used to Be*, in *Hong Kong Law Journal*, n. 33, 2003, pp. 99-138; J.G. LAITOS, *Legislative Retroactivity*, in *Wash. U. Journal of Urban & Contemporary Law*, n. 52, 1997, pp. 81-160; C. SAMPFORD and A. PALMER, *Judicial Retrospectivity*, in *Griffith Law Review*, n. 4, 1995, pp. 170-213; J. TRAHAN, *Time for a Change: A Call to Reform Louisiana's Intertemporal Conflicts Law (Law of Retroactivity of Laws)*, in *Louisiana Law Review*, n. 59, 1998-1999, pp. 661-766; S.R. MUNZER, *A Theory of Retroactive Legislation*, in *Texas Law Review*, n. 81, 1982, pp. 425-428.

<sup>10</sup> M. MURCOTT, *Transformative Environmental Constitutionalism*, Leiden, 2023; L. KOTZÉ, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, London,

of which legal mechanisms can substantiate this cross-temporal character of the law.

In our understanding of the law – as shaped by rule of law considerations<sup>11</sup> and democratic principles<sup>12</sup> – almost nothing endures forever<sup>13</sup>. The law has no claim to be eternally valid for all people no matter when they are alive. In law, the past and the future are not dissimilar to distant, foreign provinces, inhabited by unknown people. We do not know the people of the past and the future in the same way that we do not know foreign populations, nor do we have authority to rule over them. Commitments undertaken today could always be reversed by the people who would otherwise have to respect them in the future<sup>14</sup>. This is the core of the principle of *lex posterior*, which is

2016; D.A. FABER, *From Here to Eternity: Environmental Law and Future Generations*, in *University of Illinois Law Review*, 2003, pp. 289-335.

<sup>11</sup> The impossibility of operating in an unlimited timespan is linked to rule of law principles. The principle of human agency militates against backward-looking laws: it would be impossible for people to follow the rules laid down in law if the rules are retroactive. Similarly, laws have to be knowable in advance to allow individuals to follow them and to make choices accordingly. Only if these time-related principles are followed, the legal system becomes intelligible and apt to address human lives, and thereby suitable to regulate human actions. See J. WALDRON, *The Appeal of Law - Efficacy, Freedom or Fidelity?*, in *Law & Philosophy*, n. 13, 1994, pp. 259-284; L. FULLER, *The Morality of Law*, New Haven, 1964, pp. 39 and 46.

<sup>12</sup> The idea of law operating indefinitely is generally at odds with the democratic values as it would entail current generations deciding for people who are not yet involved in the democratic decision-making process. C. INVERNIZZI ACCETTI, *The Temporality of Normativity: Hans Kelsen's Overcoming of the Problem of the Foundation for Legal Validity*, in *Philosophy and Social Criticism*, n. 42(1), 2016, pp. 25-43; J. EULE, *Temporal Limits on the Legislative Mandate: Entrenchment and Retroactivity*, in *American Bar Foundation Research Journal*, n. 12(2-3), 1987, pp. 379-459.

<sup>13</sup> F. OST, *Le Temps du Droit*, Paris, 1999, pp. 14-15.

<sup>14</sup> Constitutions are often characterized as perpetual documents which reflect society's aim to protect itself against the risk of preferring short-term passions over long-term interests. Constitutions are therefore an attempt to regulate the future on behalf of the past. As such, they allow the majority of the past to set rules that will restrict the wishes of future majorities. This 'temporal imperialism' is considered necessary to achieve some higher aspirations of the polity. R. DIXON and T. GINSBURG, *Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 9, 2011, pp. 636-672. S. Calabresi, *Time and the Law: The US Constitu-*

twofold: what is provided now does not count for the past, and it can be reversed in the future. These features of the law are synthesized in the principles of non-retroactivity of the law (the law does not apply to events that occurred before its enactment) and of non-ultra-activity of the law (the law does not apply to events that occurred after the abrogation of the law). That is to say, the law does not rule the past and rules the future only insofar as it is not abolished. This set of principles is usually provided for at the legislative level. It is therefore possible that another law proclaims itself retro-active or ultra-active in the name of the principle of *lex posterior*, thereby derogating from those principles. This is of course impossible if such principles are set out in the constitution instead, since the other principle for solving conflict between sources of law, the *lex superior*, commands that laws may not contradict what is provided in the constitution itself.

International conventions<sup>15</sup> and national constitutions<sup>16</sup> for example

*tional Experience*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 34; J. RUBENFELD, *Freedom and Time: A Theory of Constitutional Self-Government*, New Haven, 2001. Given the nature of constitutional provisions – which are typically distinguished from ordinary laws by the presence of more onerous amendment procedures – most modern constitutions could be considered entrenched. They require more demanding processes for amendment than ordinary legislation (e.g. parliamentary supermajorities, approval across two legislative terms, or national referendums) Some go even further by including special entrenchment clauses that either raise the threshold for certain changes or prohibit certain material amendments entirely. M. HEIN, *Constitutional Norms for All Time?: General Entrenchment Clauses in the History of European Constitutionalism*, in *European Journal of Law Reform*, n. 21(3), 2019, pp. 226-242; R. ALBERT, *Amending constitutional amendment rules*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 13(3), 2015, pp. 655-685.

<sup>15</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 11(2); International Court of Justice Statute, Article 38(1)(c); Covenant on Civil and Political Rights, Article 15; EU Charter of Fundamental Rights, Article 49; ECHR, Article 7(1); American Convention on Human Rights, Article 9; African Charter on Human and Peoples' Rights, Article 6; Arab Charter of Human Rights, Article 15.

<sup>16</sup> E.g. Brazilian Constitution, Article 5, Sect. XXXVI and XL; Canadian Charter of Rights and Freedom, Article 11(g); French Declaration of the Rights of the Man and of the Citizen, Article 8; German Constitution, Article 103; Indian Constitution, Article 20(1); Irish Constitution, Article 15.5.1; Italian Constitution, Article 25, c. 2; Japanese Constitution, Article 39; Mexican Constitution, Article 14; Norwegian Con-

provide the principle of non-retroactivity in criminal affairs to prohibit any legislation that seeks to impose criminal penalties on individuals for acts that were not considered criminal when committed. In doing so, international conventions and constitutions prevent retroactive (criminal) legislation<sup>17</sup>. Constitutional texts commonly make provision for retroactive legislation in the same matters by declaring that acts that were considered criminal by a law that has been repealed, will not be considered criminal anymore, thereby derogating from the principle of non-retroactivity of the law. Since the general principle of law governing the future is usually limited to the idea that a law remains valid until it is repealed, constitutions usually do not provide any further insight into the forward-looking character of the law. The temporal breadth of law is then limited by default: the law does not rule the past, it rules the present and, as a default rule without the aim or any promise of eternity, the future. It has therefore a kind of limited forward-looking effect. From the moment the law enters into force, the law will rule over an aspect of life, and it is presumed that it will keep doing so in the future as well.

This authority could cease only by means of another law and under the same *lex posterior* principle that gave binding effect to the now abrogated law. Still, despite being the most interesting timespan in the law, investigating the effects of the laws on the future seems a futile exercise as it is inherent in the concept of the law that it could and should be changed: the expectation that today's law will continue to be upheld cannot be relied upon. On the grounds of *lex posterior*, people in the future may change what is established today. This whole temporal architecture of rules works well in theory. The law rules the present and limitedly the future, and it has no bearings on the past except if otherwise provided in exceptional cases. This framework

stitution, Article 97; Pakistani Constitution, Article 12.1(a)(b); Philippines Constitution, Article III, Sect. 22; Romanian Constitution, Article 15(2); Spanish Constitution, Article 9(3); Turkish Constitution, Article 38, c. 1; United States Constitution, Article 1, Sect. IX.

<sup>17</sup> B. JURATOVITCH, *Retroactive Criminal Liability and International Human Rights Law*, in *British Yearbook of International Law*, n. 75(1), 2005, pp. 337-362.

encapsulates clear categories of the past and future, with an abstract and eternal present in between<sup>18</sup>.

## 2.2. *Different Timespans for Different Laws*

This conception of law and time becomes somewhat strenuous when we immerse ourselves in the temporal fluidity of human endeavor. In reality, issues from the past may need a legal assessment in the present, and issues yet to come may also require such an assessment. Past, present, and future are all part of the intertemporality of human existence. They do not exist as such: they are simply postulated as a reaction to the limited timespan of human existence<sup>19</sup>.

But the same human condition obliges us to acknowledge that past, present, and future are not separate elements, but rather like communicating vessels. Time flows from one vessel to another, but it is always the same substance and the same quantity<sup>20</sup>. Spread out over that quantity of time, legal commitments might be established, even if they can only be accomplished at some moment in the future. Once we accept that time is a legal product, we might seize opportunities and have discretion in shaping the temporal scope of the law. Time is socially constructed in law: it is given meaning and form according to human needs<sup>21</sup>, which makes time highly context dependent<sup>22</sup>. The

<sup>18</sup> L. BARSHACK, *Interpretation and the Legal Fabrication of Time*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 16.

<sup>19</sup> R.R. FRENCH, note 4, p. 677.

<sup>20</sup> T. CHOWDHURY, *Time, Temporality and Legal Judgment*, London, 2020, p. 36 and 83; A. GRAPON, *Judging the Past: Three ways of understanding time*, in L. CORRIAS and L. FRANCO, note 4, p. 31.

<sup>21</sup> L. MUMFORD, *Technics and Civilization*, London, 1934, p. 269.

<sup>22</sup> The view of temporality as a legal construct runs up against Natural law and Marxist perspectives on time. Following the former perspective, time is not legally constructed, but dictated by nature or a divine entity, and discovered by mankind. According to Marxist accounts, instead, time is indeed legally instituted but, as such, it is a repressive institution merely representing and enacting the hegemonic group *desiderata*, L. BARSHACK, *Time and the Constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 7(4), 2009, pp. 553-576.

decision to adopt either broad or narrow temporal periods, to produce unity or divisions in the timeline, is a human choice, and connected to the politics of law<sup>23</sup>.

By recognizing the connection between past, present, and future, it is possible to tackle the continuity of legal events, such as acts with long-lasting consequences, the ramifications of legal decisions, and cross-generational legal issues. The law can establish links between temporally distant events and demonstrate legally significant relationships between different periods. Regarding the past, for example, it may be convenient to change the legal status of an action that occurred in the past on account of its consequences for the past and the present. Under more limited circumstances, it might be wise to create a new legal framework in which the acts committed, or the entitlements acquired in the past gain a different meaning or have no relevance anymore. Regarding the future, it might be useful to bind future generations and commit them to a goal established today that will shape the present as much as the future. Furthermore, lawmakers could simply seek to ensure that the law regulating behaviors of the present must consider any potential far-reaching consequences that will materialize in the future<sup>24</sup>. This raises questions of how far into the future decision-makers should look, what value should be assigned to future interests, and how to reconcile competition between present and future interests. These interests do not concern only the future people but present people too because of the continuity of actions and the unity of time<sup>25</sup>. Goals may be realized in the future, whose benefits will mostly or exclusively be reaped by the people of the future, but

<sup>23</sup> R. MAWANI, *The Times of Law*, in *Law & Social Inquiry*, n. 40(1), 1995, pp. 255-279; J.E. GERSEN and E.A. POSNER, *Timing Rules and Legal Institutions*, in *Harvard Law Review*, n. 121(2), 2007, pp. 543-589.

<sup>24</sup> L. HEINZERLING, *Environmental Law and the Present Future*, in *Georgetown Law Journal*, n. 87(6), 1999, pp. 2025-2059.

<sup>25</sup> M. VALVERDE, *The Chronotypes of Law: Jurisdiction, Scale and Governance*, London, 2015, p. 75; B.M. STEWART, *Chronolawgy: A Study of Law and Temporal Perception*, in *University of Miami Law Review*, n. 67(1), 2012, pp. 304-322; J. GIBSON, *Political Timing. A Theory of Politicians' Timing of Events*, in *Journal of Theoretical Politics*, n. 11(4), 1999, pp. 471-496.

which require an assessment in the present with all the related legal consequences.

The problem is thus that the law as a tool with a temporal scope that extends, if only irresolutely, from the present to the future, is potentially not well suited to tackling future-oriented goals. It might nevertheless be possible to address such a problem by resorting to some higher law, like constitutional law. However, if we make use of constitutional law too much, leading to over-regulating issues over time, we might face a legal legitimacy crisis. This is because an increasing amount of legislation will have been made by past lawmakers whose laws have less and less democratic authority over the now future, but then people of the present. So, to resolve this impasse, we have to reframe our understanding of the temporal scope of the law, conjoining the following necessities of the law and the development of its authority over time: (i) the legitimate choice of policies and the law by the people of the present; (ii) the length of time needed for the law to be effective, especially for certain goals; (iii) the sphere of autonomy of people of the past and the future; (iv) and the inherent changes in circumstances, technology and balancing of values over time.

When dealing with environmental goals, like halting climate change, the complexity of the components appears evident. In deciding about policy priorities (i) people generally address environmental challenges depending upon circumstances of temporal proximity. They are more willing to face imminent threats that can be remedied in the short term – such as the clearance of a forest that suddenly diminishes a natural habitat – than environmental changes – such as climate change – that have a long term perspective in terms of both comprehension of consequences and effectiveness of mitigation measures<sup>26</sup>. Moreover, the beneficial effects of laws and policies that address issues like climate change can only be fully quantified and appreciated in the long term. Therefore, when dealing with environmental challenges like climate change that span multiple generations, the law must quantify and distribute costs and benefits,

<sup>26</sup> B. RICHARDSON, note 7, pp. 47, 116, 285 and J. JAHN, note 5, p. 2.

considering future people's interests too (ii). As human systems cross over indefinite time horizons, future conditions must be factored in. This future impulse evidently extends to the protection of natural resources that renders the future itself possible. Forward-looking laws are therefore needed to rule and constrain the present with a sufficient degree of foresight and forward-looking action to safeguard future people's autonomy (iii). Legislation that deals with the distant future and handles complex issues such as environmental protection must be flexible enough to permit re-assessment through timely checking whether and how it is achieving its goals (iv). Accordingly, the law should be capable of adjustment in light of performance failures, new environmental circumstances, changing scientific knowledge, or evolving social values<sup>27</sup>. This requires that its legal rules shall not be static once established, but shall be dynamic and open to revision<sup>28</sup>. Several international and national courts have adopted a similar stance in climate change litigations, deriving legal obligations for the present counting back from a future deadline<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> This is the 2015 Paris Agreement approach that includes quinquennial performance reviews enabling adjustment of the Agreement in light of new information about global warming trends and parties' emission-reduction efforts, Conference of the Parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, 21st sess, UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9 (12 December 2015).

<sup>28</sup> B. RICHARDSON, note 7, p. 185.

<sup>29</sup> Australia, Federal Court, 27 May 2021, n. 607/2020, where the court assessed that the existence of a foreseeable and future harm with potential catastrophic effects (at paras. 257; 458; 506) triggers a duty of care up to institutions in the present (at paras. 397; 491; 510-513); Canada, Supreme Court, 25 March 2021, n. 38663: an existential threat to human life like climate change should be addressed in time (at para. 66) and with progressive stringency (at para. 67). An instrument like the increasing of price of gas over time is an appropriate way to incentive a climate-friendly behavioral change (at para. 336), and its constitutional legitimate also because of its 'temporary' nature (at para. 402); Ireland, Supreme Court, 31 July 2020, n. 205/19: the court determined that the national plan to tackle global warming falls short of specificity on how to achieve the climate goals (at paras. 6.21; 6.43-6.48) and ordered that details should be provided now and not left to sometime in the future (at para. 6.45); Netherlands, Hoge Raad, 20 December 2019, n. 19/00135: since future generations will have to deal with the adverse effects of climate change with a greater intensity – therefore jeopardizing their human rights – greenhouse gas emissions have to be adequately re-

To understand how the law should work in relation to these four conflicting necessities, four different alternatives exist to the ordinary temporal scope of the law, that is, for dealing with laws as they relate to time sensitive issues<sup>30</sup>. When we are confronted with laws that have a particular timespan differing from the ordinary one, we might enlist four types of law: a) retroactive law and b) retrospective law when the law has backward-looking effect; c) ultra-active law and d) ultra-spectiv law, when the law has a forward-looking effect.

Looking at the first two, the laws concerning the past, we have two alternatives: a) retroactive law and b) retrospective law<sup>31</sup>. Despite both looking backward, they are very different in their relationship with past events. A retroactive law applies to the past as though the current

duced since now (at para. 4.7); Colombia, Corte Suprema de Justicia, 5 April 2018, STC4360-2018: being the current environmental legislation inadequate in terms of equity between generations (at para. 11.2), the court mandated to adopt an intergenerational pact to halt the deforestation and reduce gas emissions (at para. 14); New Zealand, High Court, 2 November 2017, CIV 2015-485-919, where the court ascertained that the climate legislation purpose and the scientific evidence limited the government's discretion in setting emissions reduction target for 2050 (at para. 162); Belgium, Court of Appeal of Brussels, 30 November 2023, *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*, wherein it has been stated that Belgian authorities have to seriously revise upwards their GHG emission targets, not only for 2020 but also the future deadlines such as 2030 and 2050 (at paras. 239-244); European Court of Human Rights, 9 April 2024, n. 53600/20, *Verein Klimasenioren Schweiz and Others v. Switzerland*, in which the Court noted that in the context of climate change, intergenerational burden-sharing is especially important—both among current generations and for those yet to come (at para. 420). The outcome of legal proceedings in this context extends beyond individual interests and is inherently forward-looking, shaping the measures needed for effective climate change mitigation and adaptation (at para. 479). For a general overview of climate law litigation, see L. PARKER, J. MESTRE, S. JODOIN, and M. WEWERINKE-SINGH, *When the kids put climate change on trial: youth-focused rights-based climate litigation around the world*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 13(1), 2022, pp. 64-89.

<sup>30</sup> Y. ROZNAI, *Legal Schizophrenia: Rethinking the Dichotomy in Distinguishing between Retroactive Criminal and Civil Legislation*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 269.

<sup>31</sup> C. SAMPFORD, *Retrospectivity and the Rule of Law*, Oxford, 2006; J. WALDRON, *Retroactive Law: How Dodgy was Duynhoven?*, in *Otago Law Review*, n. 10, 2004, pp. 631-654.

law were in force when a past action took place, substituting yesterday's legal framework for that of today. By doing so, a retroactive law alters the legal status of a past action: an action that was legally permissible at the time it occurred, could be made illegal before the applicable date of the new law. A retrospective law instead affects the legality of past action but after the applicable date of the law: while it also affects pre-enactment actions, it does so only in the post-enactment future. The retrospective law disciplines past events only for the sake of the present, thus leaving events that have no impact on the present to the former discipline. Therefore, it does not modify the past but rather shapes the value of past human actions for the present and the future. For backward-looking law to be retroactive, it must change the legal status of past human actions; when it merely has an effect that eventually adversely affects past human actions, it is retrospective. The difference between retroactive law and retrospective law is thus evident. Even if they both concern past actions, the differentiating factor is the moment at which the enactment enjoys the force of law<sup>32</sup>. A retroactive law explicitly states that its effects will take place before the day of its enactment; a retrospective law modifies the legal consequences of what happened in the past exclusively from the day of its enactment instead. Therefore, while retroactive legislation considers the past-present as a uniform whole shaped by the same (retroactive) rule – that is, the past does not exist, there is only a perpetual present –, retrospective legislation breaks that temporal unity.

<sup>32</sup> R.A. CASS, *Judging: Norms and Incentives of Retrospective Decision-making*, in *Boston University Law Review*, n. 75, 1995, pp. 954-990; E. DRIEDGER, *Statutes: Retroactive Retrospective Reflections*, in *Canadian Bar Review*, n. 23, 1978, pp. 264-276; M. FRIEDLAND, *Prospective and Retrospective Judicial Lawmaking*, in *The University of Toronto Law Journal*, n. 24(2), 1974, pp. 170-190; D. SLAWSON, *Constitutional and Legislative Considerations in Retroactive Lawmaking*, in *California Law Review*, 1969, pp. 216-251; W. FRIEDMANN, *Limits of judicial lawmaking and prospective overruling*, in *Modern Law Review*, n. 29, 1966, pp. 593-607; B. SMITH, *Laws and Vested Rights II*, in *Texas Law Review*, n. 6, 1927-1928, pp. 409-431.

### 2.3. *Ultra-active and Ultra-spective Laws*

The proposal set out in the current article is to apply this theoretical binary division of backward-looking laws (retroactivity/retrospectivity) to forward-looking laws, labelling them as c) ultra-active law and d) ultra-spective law. Now, the systematization could not be identical, since the law always has a prospective or forward-looking effect, even if tenuous, while generally, it does not have a backward-looking one. The law always has the aim of being respected for an indefinite period, which starts in the present and projects itself into the future.

The temporal unity between present and future is already accomplished: the more the present lapses, the future is postponed and becomes the present for the sake of the law and its authority. It is of course a legal fiction, or even an illusion, but apparently, there is no distinction between how the law deals with the present and the future: the law simply rules the future, even if conditionally, but such uncertainty manifests itself only on the day that the law is repealed. Such unity of time, which is exceptional in backward-looking laws and only manifests in expressly retroactive laws, is instead the default rule for the law in general and all forward-looking laws. Still, it is possible to distinguish between forward-looking laws according to the subject they rule on and based on that, appreciate how their capacity to rule might change.

That is, the law's objective is to rule on a topic (e.g., freedom of religion), and when it aims to provide how future laws will interact with that topic, no matter the circumstances, we should talk about ultra-active law. This works as follows: in the present, the lawmaker decides how lawmakers to come will deal with the content of freedom of religion in the future. For example, a lawmaker might provide that no (future) laws may discriminate between people based on their (future) religion. Such a law has more than a forward-looking commitment: it concerns future decisions on such a topic, but its mandate aims to be indefinite. The present lawmaker assumes that circumstances may change in the future, but that the legal rule must be maintained as such. The temporal unity of present-future is reinforced here, with the dominance of the present being more evident: the future

will not ever come into existence for said laws. It postulates an eternal present, where the voice of the law will always remain the same. As much as retroactive law consumes the past by retro-extending the present, ultra-active law extinguishes the future by making it part of the present. All these forms crystalize the lapse of time in a single moment, situating the command of the law in an ever-lasting present. For this reason, retroactive (a) and ultra-active (c) laws are not usually viable options when we are confronted with past or future events because we have to respect the legitimate sphere of autonomy of the people of the past and the future (iii)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Retroactive law and ultra-active law respond to the same exigencies of constitutional laws, and for this very reason, they usually have constitutional rank to ensure their effect. Constitutional law, on the one hand, and retroactive/ultra-active law, on the other hand, are rather similar from a structural and teleological point of view. Constitutional laws exist because of a certain mistrust regarding democracy, or better still, past, or future majorities. Therefore, they may be only exceptionally enacted, such as during a constituent moment or in extraordinary times to redress blatant injustices. Similarly, retroactive laws imply that the people of the present can and should redress past legal mistakes, and ultra-active laws are adopted because future legislation shall not contradict what has been established today. However, while constitutional laws even operate along the lines of *lex superior*, retroactive and ultra-active law operate on the ones of *lex posterior*. It is indeed possible, for example, to have retroactive or ultra-active legislation of sub-constitutional rank; and when such a legislation conflicts with the prohibition (or obligation) of retroactive law is unlawful under the principle of *lex superior*. Vis-à-vis sub-constitutional sources of law, such a legislation will instead operate under the principle of *lex posterior*. Thus, there cannot be any confusion between ultra-active law and eternity clauses too. Ultra-active law might be of constitutional level, while eternity clauses must be. R. ALBERT (ed.) *The Architecture of Constitutional Amendments*, London, 2023; S. SUTEU, *Eternity Clauses in Democratic Constitutionalism*, Oxford, 2021; M. HEIN, *Do Constitutional Entrenchment Clauses Matter? Constitutional Review of Constitutional Amendments in Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 18(1), 2020, pp. 78-110; Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford, 2017; M. POLZIN, *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 14(2), 2016, pp. 411-438; X. CONTIADES (ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, London, 2012; U.K. PREUSS, *The Implications of "Eternity Clauses": The German Experience*, in *Israeli Law Review*, n. 44(3),

By contrast, where the subject of the law is a concern of the present that on account of its nature, length, and time of transition has an impact on, and a needed continuity in the future, we should talk about a different type of law. Here, the aim of the lawmaker is to ensure a certain continuity between the present and a certain future to ensure that the commitment undertaken today will achieve its goal. The desired effects are situated in a necessary continuity between the present and the future: they are the same effects but spread out over a given period.

Such a commitment to the goal, however, evidently has an end. It is a mutable, future objective, not written in stone. The term ultra-spective law was chosen because this law is strictly speaking neither purely prospective nor purely ultra-active. The deadline for the law is not an unspecified eventuality, albeit decisive for its scope of ruling, as in prospective law. It is not even a legal enactment that does not interfere with the law's application, as in ultra-active law. Rather, it is a well-defined moment in the future on the basis of which the effects are calculated and distributed over the timespan leading up to it. In ultra-spective law, time's finiteness is not just a possibility, it is the constitutive element of the rule that has to be exactly established in advance to calculate the amount and the distribution of the legal effects. The subjects of the legal effects of the ultra-spective law are not the unlimited generations to come, they are instead a predetermined number of generations, in a similar vein to backward-looking laws, where it is possible to calculate the legal entitlements that the law will impact upon. The ultra-spective law still leaves the possibility, and even postulates, that new legislation will be adopted once the goal of the law in question has been achieved<sup>34</sup>. It is the

2011, pp. 429-448; D. OLIVER and C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Oxford, 2011; M. SCHWARTZBERG, *Democracy and Legal Change*, Cambridge, 2009.

<sup>34</sup> From this perspective, an ultra-spective law resembles sunset legislation. Sunset legislation refers to statutory provisions enacted for a limited time and sets to expire unless their validity is extended. Therefore, like ultra-spective law, sunset legislation reverses the default rules of prospectivity: whereas the traditional default rule in legislation is that law's validity continues in perpetuity, sunset legislation's legal validity

natural timespan of the goal that requires such a projection into the future time, rather than an ambition for eternity. The temporal unity present-future is fragmented here: the future will be different from the present and a new law will be needed once the deadline expires. Not the whole future is conquered by the present, but only the part of the future that is needed to make the choice made in the present possible. In such cases, the future is only involved as the playing field where the goal of the present has its effect.

Since all laws are generally prospective, all laws could be argued to be ultra-active, or at least ultra-spective. However, this is not necessarily the case. Some laws achieve their aims by having an instantaneous effect: goals always lie in the future, but some of them can be achieved immediately. For example, by prohibiting an activity, giving access to information, stating the election of an individual,

terminates at the sunset date. This feature makes sunset legislation an attractive regulatory-legislative tool for various situations in which the nature of the law, policy, or circumstances requires a time sensitive norm. In the literature it is observed that sunset laws are employed in different areas, such as 1) controversial laws (e.g., liberalizing abortion in a religious society); 2) experimental legislation (e.g., regulating cloning); 3) legislation responding to a short-term need and of authorization of emergency powers (e.g., legislation offering aid after an earthquake disaster or temporary suspension of civil and political rights in the fight against terrorism). While the structure and purpose of sunset legislation and ultra-spective law might look similar, sunset legislation serves the purpose of limiting the time of a legal framework, an ultra-spective law has as its object the achievement of a long-lasting goal that can be met only *in* time. While sunset legislations relate to the technical aspect of time in legislation, ultra-spective law relates to the substantive aspect of time in law. I. BAR-SIMAN-TOV and G. HARARI-HEIT, *The Legisprudential and Political Functions of Temporary Legislation*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 227; H. XANTHAKI, *Sunset Clauses: A Contribution to Legislative Quality*, in S. RANCHORDÁS and Y. ROZNAI, note 6, p. 209; I. BAR-SIMAN-TOV, *Temporary Legislation, Better Regulation and Experimentalist Governance: An Empirical Study*, in *Regulation & Governance*, n. 12, 2018, pp. 192-219; S. RANCHORDÁS, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: A Comparative Perspective*, Cheltenham, 2014, p. 74; F. FAGAN, *After the Sunset: The Residual Effect of Temporary Legislation*, in *European Journal of Law and Economics*, n. 36, 2013, pp. 209-226; J. IP, *Sunset clauses and counterterrorism legislation*, in *Public Law*, n. 1, 2013, pp. 74-100; S. VEIT-JANTZ, *Sunset Legislation: Theoretical Reflections and International Experiences*, in A. ALEMANNI (ed.), *Better Business Regulation in a Risk Society*, 2012, p. 54.

declaring the provision of State aid unlawful, repealing another law, or granting amnesty, laws have an immediate effect<sup>35</sup>. Such acts do not need a projection into the future. If the world were to end tomorrow, such laws would still be effective; they still would have reached their goals.

In contrast to such ordinary laws, ultra-spective laws are inherently projected into the future to the extent that they only have meaning when linked to a deadline, which marks the expected achievement of the goal, as much as retrospective laws rely on their date of enactment for regulating affairs of the past that have not yet ended. Here, the balancing of values is not only done in the present but in the continuity present-future as marked by the deadline of the event. The future deadline for forward-looking laws is therefore what the moment of the enactment of the law is for backward-looking laws: it helps distinguish ultra-active from ultra-spective laws. Both forward-looking laws need a certain timespan because they are framed around such a timespan. However, in the case of ultra-spective laws, that timespan is expected (and it must come) to end. The section of the future marked by the deadline indeed falls under the purview of the present and is unified under the rule of the present law. This section, however, is limited and does not cover the entire future, as is the case for ultra-active laws. Ultra-active laws are an exception to the rule of *lex posterior*. It means that the law keeps on applying to certain facts no matter the enactment of new legislation. Therefore, such laws have the purpose of regulating the issue in the future even when they are then no longer in force. An ultra-active law has no claim of superiority over conflicting future laws: it merely postulates that another, conflicting law rules.

Simply put, the new law will only be applicable to facts that happened after its enactment, while facts that happened before but are judged in the future will still be decided according to the ultra-active law. Ultra-spective law does not even have this latter claim: the facts that happened before the enactment of the new law will be judged

<sup>35</sup> M. D. KELLY, *Applying Laws Across Time: Disentangling the 'Always Speaking' Principles*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 44(3), 2024, pp. 1-28.

according to the law ruling at that (future) time. It does not have a claim to survive in regulating cases after its expiration date. Similar to retro-spective law in reverse, future events taken into account by ultra-spective laws are considered to be subject to the rules of the present even if it might not be so in future – as much as retrospective laws do not change the legal status of events of the past –, and future events provide legal consequences for the present. Thus, whereas in retrospective law, the law rules the present considering the past, in ultra-spective law, the law rules the present considering the future. Continuing with the analogy, in retrospective law, it is the enactment date that determines that past events, from that moment onwards and not before, will be affected by the law of the present. In ultra-spective law, it is the deadline date that provides that future events, until that moment and not after, will be affected by the law of the present. Here, the temporal line is inverted, because of the law's prospectivity that makes the temporal unity present-future accomplished by default, even if being contingent on no further changes.

The Court's decision on the constitutional commitment to tackle climate change can be interpreted as ultra-spective law. Indeed, in the decision, the present is legitimately being governed by policy and law of present people (i). However, this is with the *caveat* that the climate targets now decided, as is common with environmental goals (ii), cannot be met immediately and are projected into the future. Therefore, present legal assessments impact on future people's lives (iii), and, as such, they shall take in account future interests and obligations, and be subject to further changes and periodic review (iv).

### 3. *Ultra-Spectivity in Action: Neubauer v. Germany*

#### 3.1. *Balancing Rights and Duties through Inter-Generational Proportionality*

Preliminarily, to understand the complexity of a decision that addresses the future-present timespan, it is important to clarify that the Court did *not* declare the law unconstitutional for what it provides for the current period. The Court has stated that there had been no

violation of the State duty to actively protect fundamental rights regarding the present – or more specifically, with regard to the present-future timespan of 2020-2030.

In their complaints, the plaintiffs relied on the fundamental rights to human dignity<sup>36</sup>, and an ecological minimum standard of living<sup>37</sup>. The main climate goal they relied on as a yardstick was the achievement of a 1.5-to-well-below-2°C long-term temperature stabilization goal by 2050, as established in the Paris Agreement<sup>38</sup>, and pursued as such by German legislation<sup>39</sup>. The Federal Climate Change Act is connected to this international climate goal: specifically, it provided the basis for the greenhouse gas neutrality by 2050-target<sup>40</sup>. The specified reduction quota of at least 55 percent by 2030 was an interim goal on the path toward climate neutrality<sup>41</sup>. The German Constitution endorses this commitment: Article 20(a) proclaims that the State must protect the natural foundations of life and animals, also mindful of its responsibility towards future generations. Article 20(a) was enacted in 1994 to introduce environmental protection into the Constitution: it encompasses protection against pollution regardless of the source of the pollution, as well as against climate-related extreme weather. Therefore, the Federal Climate Change Act provisions on GHG emissions must be compatible with the obligation to take climate action as enshrined in Article 20(a) German Constitution. Article 20(a) is here used as a benchmark for constitutionally required climate protection.

The constitutional obligation with regard to climate protection triggers a State duty consisting of safeguarding fundamental rights over time and fairly dividing the possibilities for fulfillment of these rights among present and future generations. As such, it sets down

<sup>36</sup> Art. 2(1) in conjunction with Art. 20(a) German Constitution.

<sup>37</sup> Art. 2(1) in conjunction with Art. 1(1) first sentence German Constitution.

<sup>38</sup> Art. 2 § 1(a) of the 2015 Paris Agreement. On this H. JEPSEN, M. LUNGGREN, K. MONHEIM, and H. WALKER (eds.), *Negotiating the Paris Agreement: The Insider Stories*, Cambridge, 2021.

<sup>39</sup> § 1 3<sup>rd</sup> sentence Federal Climate Change Act.

<sup>40</sup> § 3(2) 2<sup>nd</sup> sentence Federal Climate Change Act.

<sup>41</sup> § 3(1) 2<sup>nd</sup> sentence Federal Climate Change Act.

that future generations will not be forced to radically change their lives to accommodate for the lack of natural resources. Therefore, for the Federal Climate Change Act to be constitutional, the effect arising from its provisions on GHG emissions should not compromise the rights of future generations, neither *de facto*, inevitable as present actions shape future outcomes, nor *de jure*, meaning that those rights have to be taken into account in the *present* legal assessment. However, the Court declared that the Federal Climate Change Act stayed within the margin of discretion by pursuing the goal of the Paris Agreement of limiting climate change to well below 2°C and, if possible, to 1.5°C. The constitutional mandate of Art. 20(a) German Constitution has therefore not been violated, at least with regard to the present.

Furthermore, the Court did *not* declare that the law is unconstitutional because it infringes the rights of future generations as such. The duty to protect the climate has a solely objective dimension as future generations do not yet have any fundamental rights<sup>42</sup>. Indeed, although the State is *generally* obliged to protect future generations according to Article 20(a), the Constitution does not provide them with a justiciable fundamental right and legal standing to enforce it<sup>43</sup>. In addition, the legislature has a wide margin of discretion to discharge its duty to protect: this duty is breached only if the State remains inactive or its measures are completely inadequate to the objective. Again, this is not the case here<sup>44</sup>.

On the merits, however, the Court has commented that the complainants are adolescents and young adults. It means that they presumably have a long life ahead in which to enjoy their fundamental rights that are likely to be disproportionately affected compared to older people because the reduction of GHG emissions – and thereby the limitation of their fundamental rights – will have to increase decade after decade. Indeed, the complainants have invoked their fundamental rights that are threatened by the fact that they will endure

<sup>42</sup> German Federal Constitutional Court, Order of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18 and others, at para. 146.

<sup>43</sup> *Id.* para. 112.

<sup>44</sup> *Id.* para.152.

the measures necessary to reduce GHG emissions *after* 2030<sup>45</sup>. Therefore, the protection at stake is not about the fundamental rights of future generations, but of those *presently* alive who will experience a downgrade of fundamental rights in the future<sup>46</sup>. The Court has made a major statement on the legal significance of Article 20(a) German Constitution *vis-à-vis* the future. The duty to protect the climate does not take precedence over other constitutional rights and principles but must be balanced against them. However, climate change is almost entirely irreversible. As things currently stand, the more climate change progresses, the more onerous the duty to protect the climate will become<sup>47</sup>.

While the Federal Climate Change Act fulfills the State's duty to protect fundamental rights from the consequences of climate change for the present, the Court has crucially found it unconstitutional for failing to protect persons against the risk of curtailment of their rights in the future. It is precisely the design of the Federal Climate Change Act that causes this risk: since GHG emissions irreversibly drive global warming, each generation has only a limited number of emissions at its disposal to prevent further temperature rise. The Court describes climate change as "irreversible"<sup>48</sup>, meaning that what has been done, cannot be undone. Building on this retrospect, the Court creates a prospect for the future and establishes an inseparable link between present actions and future outcomes<sup>49</sup>. The more emissions are permitted until 2030, the greater the risk that from 2031 the State will have to infringe on fundamental rights, and with greater severity<sup>50</sup>. The State would also be increasingly entitled to do so, because the legal weight of fundamental rights, when balanced against climate protection, decreases more and more as climate change intensifies<sup>51</sup>. So, it is neither the actual protection of people nor the protection of

<sup>45</sup> *Id.* paras. 60, 131.

<sup>46</sup> *Id.* para. 108.

<sup>47</sup> *Id.* para. 198.

<sup>48</sup> *Id.* paras. 108, 118, 119, 130, 133, 185, 186, 187, 198, 218, 229, 262.

<sup>49</sup> *Id.* paras. 122, 185-186.

<sup>50</sup> *Id.* para. 199.

<sup>51</sup> *Id.* paras. 118-120.

future people that the Court has found lacking, but rather the future protection of people as enacted by the contested law. This omission jeopardizes the protection mandate of Article 20(a) German Constitution – not in the present, but when looking at the future. Therefore, it is imperative to prevent a distribution of freedom and reduction of burdens slanted to the detriment of the future.

Every amount of CO<sub>2</sub> allowed today narrows the remaining options for reducing emissions in compliance with Article 20(a) German Constitution. This requires that the limited remaining CO<sub>2</sub> budget be used in a sufficiently prudent manner, to gain the critical time needed to initiate the transformations that mitigate the future losses of freedom resulting from emission reduction. The challenged provisions are thus unconstitutional because they allow such large share of the remaining budget to be consumed that future freedom restrictions would, from today's perspective, assume unreasonable proportions from today's perspective. Indeed, the Constitution affords protection against comprehensive threats to freedom from being unilaterally offloaded onto the future. The Court calls this protection an 'inter-temporal safeguarding of liberties'<sup>52</sup>. Provisions that allow for considerable GHG emissions in the present time<sup>53</sup> constitute an irreversible legal threat to future freedom because every amount of CO<sub>2</sub> that is allowed to be emitted today substantially narrows the remaining options for reducing emissions after the deadline, thereby jeopardizing practically every activity protected by fundamental rights in the times following. Any exercise of freedom involving CO<sub>2</sub> emissions will therefore be subject to increasingly stringent, and constitutionally required restrictions.

At some point, even serious losses of freedom may be deemed justified under constitutional law to prevent climate change. However, since the current provisions on allowable emissions have already established a path to future burdens on freedom, the impact on future freedom must be proportional to today's standards. Climate action

<sup>52</sup> *Id.* paras. 122, 183.

<sup>53</sup> § 3(1) 2<sup>nd</sup> sentence and § 4(1) 3<sup>rd</sup> sentence Federal Climate Change Act in conjunction with Annex 2.

measures that are presently being avoided out of respect for current freedoms will have to be taken in the future and would curtail the same freedoms with greater severity. To avoid the need for a future drastic constitutional assessments in the future, today's assessment must have a greater temporal breath. The severity of the restrictions on freedom depends on how much time remains to transition to CO<sub>2</sub>-free alternatives and how early this process begins<sup>54</sup>.

The Court's purview is then an ultra-spective one, that is, evaluating a phenomenon that will happen in the future according to today's principles and calculating and distributing the legal effects – under the principle of proportionality – in such a timespan that must encompass present and future generations – under the principle of equality<sup>55</sup>. In the ultra-spective reasoning adopted by the Court, it is the standpoint of today that counts, in terms of the objective, burden, and rules to be consequently adopted. By doing so the Court ensures that the climate legislation of today will grant a proportional – and thereby constitutionally adequate – balance between climate protection and fundamental rights in the future as well. This balance could however not have been justified by the current Federal Climate Change Act since it did not grant an equal distribution of the chances and rights until the achievement of climate neutrality by 2050<sup>56</sup>.

The ultra-spective reasoning shapes the constitutional balancing of rights: the *future* risk regarding the *future* exercise of fundamental rights has to be tackled *now* and possibly justified by the legislature *at present* and according to the *present circumstances* by taking sufficient precautions to ensure that fundamental rights will be protected later with the same intensity as today<sup>57</sup>. It is the principle of proportionality that demands a prospective and rights-friendly distribution of the remaining carbon budget. The proportionality test concerns the equality of the distributions of rights (of making use of emissions) and duties (of reducing emissions) between generations. Here, the Court introduces the principle of intergenerational equity into the

<sup>54</sup> *Id.* paras. 120-122.

<sup>55</sup> J. JAHN, note 5, p. 13.

<sup>56</sup> *Id.* paras. 183, 243.

<sup>57</sup> B. RICHARDSON, note 7, p. 7.

proportionality test<sup>58</sup>. One generation must not be allowed to consume large portions of the CO<sub>2</sub> budget while bearing a relatively minor share of the reduction burden if this would involve leaving subsequent generations with the burden of having to drastically reduce their rights.

### 3.2. *Time as a Benchmark for the Reasonableness of Mitigation and Precautionary Measures*

When Article 20(a) German Constitution obliges the State to protect the natural foundations of life, it is aimed first and foremost at future generations, and therefore relates to how environmental burdens are spread out over different generations. It requires progressive steps to be taken toward climate neutrality so that the associated losses of freedom remain reasonable and are distributed evenly between generations. The risk of a serious burden on future generations is significant, and can only be reconciled with the potentially affected fundamental rights if the measures needed to achieve climate neutrality ('mitigation measures') are taken in ways that respect such rights, and if correlated actions ('precautionary measures') are correspondingly adopted to make mitigation measures reasonable over time<sup>59</sup>.

The Court is particularly concerned about the fact that further mitigation measures to tackle climate change might be necessary at extremely short notice, placing citizens under enormous additional strain, and thereby severely jeopardizing their fundamental rights<sup>60</sup>. Fighting climate change might need re-adjustment from time to time and will probably take the form of further downgrades in living standards. It is true that no reduction deemed constitutionally unreasonable may be imposed on the complainants even in the future: the Constitution will continue to protect their fundamental rights

<sup>58</sup> D. BERTRAM, *For You Will (Still) Be Here Tomorrow': The Many Lives of Intergenerational Equity*, in *Transnational Environmental Law*, n. 12(1), 2023, pp. 121-149.

<sup>59</sup> K. PITTEL, *The Intertemporal Distribution of Climate Policy Burdens and the Decision of the German Constitutional Court*, in *CESifo Forum*, n. 5, 2021, pp. 15-19.

<sup>60</sup> *Id.* para. 117.

against unreasonable infringements of freedom. However, the definition of ‘reasonable’<sup>61</sup> will necessarily be determined in light of the constitutional obligation to take climate action.

Reasonable might signify something less in the future, meaning that constitutional rights would be reasonably limited but also more harshly than today, depending on how much climate action is taken in the present. It is not enough that future generations will be shielded by the same constitutional law against unreasonable reductions in living standards. Future generations are affected by the present evaluation, legal effects, and concrete burdens that are arranged right now. While operating from an ultra-spective perspective, no distinction in degree of constitutional protection should be enacted between people alive today and futures ones, and the worst part of the deal should not be offloaded on the latter. On issues affecting the realm of the people of the future, they should be treated equally to the people of today. Given the uncertainty regarding how large the CO<sub>2</sub> budget will be in the future, it is impossible to ascertain the concrete content of the mitigation measures that will be needed in the future, and whether losses of freedom considered unreasonable from today’s perspective are going to occur.

The Court nonetheless presumes that a serious burden on future generations will materialize, and therefore precautionary measures are required to at least minimize the risk<sup>62</sup>. To this end, a mere governmental obligation to update the climate targets by 2025 and onwards via ordinances, as foreseen in the Federal Climate Change Act, was deemed insufficient. The legislature must at the very least set annual emission targets for after 2030 or impose more detailed requirements for their definition on the authority responsible for issuing the ordinance. Accordingly, the lawmaker is obliged to act in a forward-looking manner by taking precautionary measures to manage the mitigation measures after 2030 in ways that respect fundamental rights<sup>63</sup>. It is for the legislature to decide how environmental risks

<sup>61</sup> *Id.* paras. 117, 194, 246.

<sup>62</sup> *Id.* paras. 192-194.

<sup>63</sup> *Id.* paras. 244-246.

should be tackled, to draw up protection strategies, and to implement them through legislation. However, this does not mean that the question as to the effectiveness of precautionary measures is beyond the scope of review by the Court where, as in this case, a duty of protection exists. It is also true that every exercise of freedom involving CO<sub>2</sub> emissions would essentially have to be prohibited at some point in any case because global warming can only be prevented if concentrations of CO<sub>2</sub> in the earth's atmosphere do not rise any further. Nonetheless, if the CO<sub>2</sub> budget were to have already been largely depleted by 2030, there would be an increased risk of serious losses of freedom because there would then be a shorter timeframe for the technological and social developments needed to enable today's CO<sub>2</sub>-oriented lifestyle to make the transition to climate-neutral behavior in a way that respects freedom<sup>64</sup>. The smaller the remaining budget and the higher the emission levels, the less time will be left for the necessary developments. Yet, the later these innovations are accessible, the more profoundly citizens will be affected by restrictions on CO<sub>2</sub>-relevant behavior, restrictions that will become increasingly urgent under constitutional law as the CO<sub>2</sub> budget dwindles<sup>65</sup>.

Constitutional protection against these restrictions on future fundamental rights is then already required because, as things currently stand, the allowed emissions have a largely irreversible impact once they have been released into the Earth's atmosphere<sup>66</sup>. The overall constitutional balancing made with respect to a future-present timespan, therefore decides not only over how much burden is allocated to each generation but also how early this process is initiated with reference to the deadline, thus determining how many generations will be involved and which measures each generation shall endure. There is indeed a constitutional obligation of a transition to climate neutrality in good time<sup>67</sup>. An overly short-sighted transition would increase a slanted distribution of burdens. It does indeed take time to achieve far-reaching implementation of the innovations

<sup>64</sup> *Id.* para. 121.

<sup>65</sup> *Id.* para. 186.

<sup>66</sup> *Id.* paras. 118, 130, 186.

<sup>67</sup> *Id.* para. 248.

required in almost all sectors of the economy. All fundamental rights could be jeopardized if society-wide reductions will have to be achieved within a very short timeframe. Since the risk of serious burdens is significant, and due to the obligation to contain such risks, the emission amounts specified in the Federal Climate Change Act can ultimately only adequately protect rights of people in the future if precautionary measures are now taken to manage the reduction burdens in ways that respect fundamental rights after 2030<sup>68</sup>.

In all areas of life – production, services, infrastructure, administration, consumption, basically all activities that are currently still GHG emissions-intensive –, developments need to be set in motion to ensure that in the future, meaningful use can still be made of freedom protected by fundamental rights, but based on CO<sub>2</sub>-free alternatives. The Court does not specify exactly what needs to be set down to create preconditions and incentives for the development of climate-neutral alternatives. However, it would be neither responsible nor realistic to initially allow GHG emissions-intensive behavior to continue unabated, and then to suddenly demand climate neutrality once the remaining budget of available GHG emission has been exhausted. One fundamental prerequisite for such development is that the legislator provides guidance on the earliest possible initiation of the required implementation processes. The legislature has discretion in setting the measures for protecting the climate, but this does not exempt it from setting out the course to achieve a climate-friendly economy in good time<sup>69</sup>. It is therefore imperative that further reduction targets beyond 2030 are specified in good time, extending sufficiently far into the future to establish a horizon capable of generating incentives and pressure to initiate the developments on a large scale. In conclusion, the required reductions *until* 2030 determine what needs to be done *after* 2030, bearing in mind that in that period all remaining emissions must be curbed<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> *Id.* para. 244.

<sup>69</sup> *Id.* paras. 247-249.

<sup>70</sup> *Id.* paras. 117-118.

### 3.3. Judicial Guardianship of Not-yet Visible Interests

Considering the constitutional obligation to take climate action, the future objective to be accomplished, and the timespan in which GHG emissions will be produced, the decision of today must take into account the full breadth of time itself and the people who will live at any point in time (as well as their rights). Emission reduction measures for the period after 2030 have to be defined promptly<sup>71</sup>, and consequently the manner in which the Federal Climate Change Act determines the path beyond 2030 has not been held sufficient by the Court<sup>72</sup>. Therefore, the Court ordered the legislature to specify this no later than 31 December 2022.

The update to the legislation was ultimately passed in June 2021, and has settled targets beyond 2030 and provided for procedures to adapt the various rules<sup>73</sup>. The amended legislation increased the minimum reduction target for 2030 to 65 percent, for 2040 to 88 percent, and net zero to be achieved in 2045, with negative emissions after 2050<sup>74</sup>. The fate of the Federal Climate Change Act has proven that, despite the Constitution giving the legislature a role in specifying the content of the measure to halt climate change, it does so only in part to provide a counterweight to the political process. The Constitution sets limits on the leeway enjoyed in the decision-making process to determine whether environmental protection measures should be taken or not. The democratic political process is indeed organized along short-term lines based on election cycles, placing it at a structural risk of being less responsive to tackling the ecological issues that need to be pursued over the long term<sup>75</sup>. Particularly, the

<sup>71</sup> *Id.* paras. 252-253.

<sup>72</sup> *Id.* paras. 256-258.

<sup>73</sup> Revised Federal Climate Change Act, 18 August 2021, Bundesgesetzblatt 2021, I, nr. 59, p. 3905.

<sup>74</sup> Revised Art. 3(1) Federal Climate Change Act.

<sup>75</sup> This does not mean denying that the growing influence of green political parties and social support for government leadership enabled many reforms in environmental sphere. See R. MACRORY (ed.), *Reflections on 30 years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?*, Groeningen, 2005.

short-termism and limited constituency focus of politics do not lend themselves well to representing the interests of today's young people and future generations<sup>76</sup>, who are also those who will feel the consequence of climate change most strongly<sup>77</sup>. Election-focused thinking and the unwillingness to take unpopular measures are also structural flaws of politics that jeopardize the achievement of the constitutional goal of halting climate change<sup>78</sup>. This binding of the political process to pursue climate neutrality, as envisaged by the Constitution, would be in danger of being disregarded if the content of climate law were fully determined by the day-to-day political process with its short-term approach and its orientation towards directly expressible interests<sup>79</sup>. In this light, the Court sets constraints on democratic decision-making: the ultra-spective considerations adopted by the Court operate over a longer period and give protection to not-yet visible interests<sup>80</sup>. Long-term commitments require costly actions in the present to reap benefits for the future: as such, they are more difficult to address than when the costs and benefits temporally align. A distant future goal might be invisible, remote, and beyond the here-and-now people's knowledge and experience. The ultra-spective judicial practice aims at remedying this, adjudicating in a manner that bridges the present and the future and identifying commitments to be upheld over time<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> R.S. ABATE, *Climate Change and the Voiceless*, Cambridge, 2019, p.121; K. SHRADER-FRECHETTE, *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*, Oxford, 2002, p. 49.

<sup>77</sup> C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis with Counter-majoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law*, in *European Papers*, n. 6(3), 2021, pp. 1307-1324.

<sup>78</sup> In the whole decision and particularly in this part, one might read a specific critique to the legislator, for not having adopted legal instruments to accomplish the climate change goals after 2030. Such instruments were provided in the law bill but have been scrapped during the legislative process.

<sup>79</sup> *Id.* para. 206.

<sup>80</sup> K. KUH, *The Legitimacy of Judicial Climate Engagement*, in *Ecology Law Quarterly*, n. 46, 2019, pp. 731-764.

<sup>81</sup> M. PAYANDEH, *The Role of Courts in Climate Protection and the Separation of Powers*, in W. KAHL and M-P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation*, Oxford, 2021, p. 62.

Concerning their future-oriented vision, the Court has also pointed out that if alternative low-GHG forms of behavior were available, and sufficiently established in society so that any emissions-producing action could be partially replaced –, the prohibition of climate-harming behavior would entail less intrusive restrictions on fundamental rights. However, the Court does not live in such a utopia, clarifying that it will take some time before technological progress and other developments enable emissions-intensive processes and products to be largely replaced or avoided, especially considering that such innovations will have to be introduced on a massive scale in nearly all areas of economic production and in practically every aspect of people's lives.

It is neither possible nor the business of the Court, despite its deep engagement with scientific knowledge in the decision<sup>82</sup>, to make predictions regarding the adoption of new climate-friendly technologies. The latter will take an unforeseeable amount of time, during which freedoms will be disproportionately limited in comparison to today's situation. Therefore, decisions on GHG emissions must be made now, in line with the present circumstances. In the most optimistic scenario, involving new technologies or a natural miracle, global warming may be limited to +1.5°C, rendering the outer limit of the Paris temperature goal (well below +2°C) obsolete, and making the burdens and restrictions posed on present and future generations unnecessary. In such (positive) future developments, new adjustments could be made. It may be that developments with negative emission technologies enlarge the national emissions budget. The Court emphasizes that technological developments and new scientific insights must have to weigh in heavily.

The uncertainties involved in determining the remaining global budget and its distribution to individual States go in both directions. That means that the rules governing climate change are not and should

<sup>82</sup> F. SCHRAMM, *Judges as Narrators of the Climate Crisis? An Illustrative Analysis of the Decision of the German Constitutional Court from 24 March 2021*, in *European Papers*, n. 7(1), 2021, pp. 361-378.

not be cast in stone. Indeed, ultra-spective law has no indefinite mandate: it allows for readjustment in light of new circumstances or re-balancing of values. If the legislature wanted to move climate change law into a fundamentally new direction, this fact would need to be recognized as such, and therefore open for political discussion. This would lead to a new legal framework that would address the issue differently. Eventual tensions would be reconciled in a democratically accountable manner, and legislation would provide the appropriate framework to do this. That is to say, there is always room for new adjustments in the future, and always through the law.

However, faith in new technologies should not lead to the conclusion that the remaining emissions budget will be larger than thought. It remains all pure speculation. While it cannot be ruled out that Germany's remaining budget might be larger than calculated, overall, it seems at least equally possible, and actually more probable, that the remaining budget might be smaller<sup>83</sup>. Since the future is uncertain, the Court must assess how things stand right now, exactly as requested by a decision that makes projections into the future. Being faced with irreversible changes, greater caution is advised than in typical prospective decision. This caution requires the present generation to bear a fair amount of the environmental burden. This burden takes the form of a duty to take into account even mere indications pointing to future impairments of rights, and so to act with an active pessimistic attitude. In the face of serious and irreversible environmental damage, mitigation measures must not be delayed due to a lack of absolute scientific certainty<sup>84</sup>. Precisely because of the uncertainties mentioned by the Court, it is impossible to assess now whether future adaptations will be an adequate alternative for emission reductions. Therefore, the legislature is under a permanent constitutional obligation to continuously adapt the law in light of the latest scientific developments and findings, to ensure that climate legislation is designed, interpreted, and applied following the dynamic state-of-the-art of climate science.

<sup>83</sup> *Id.* para. 262.

<sup>84</sup> *Id.* para. 229.

#### 4. Conclusion

In *Neubauer*, the Court found the Federal Climate Change Act to be unconstitutional insofar as it gives rise to risks of future impairments of fundamental rights that are not sufficiently contained and balanced at present<sup>85</sup>. This led the Court to conclude that the legislature had violated its duty to ensure that GHG emission reductions as per Article 20(a) German Constitution – this means reductions to the point of climate neutrality – are spread out over time in a forward-looking manner that respects fundamental rights<sup>86</sup>. Based on the goals of the Federal Climate Change Act, efforts required to reduce GHG emissions after 2030 would have to be considerable. From today's perspective, it would be impossible to determine with certainty whether these efforts would be so drastic as to inevitably entail unacceptable impairments of fundamental rights, even if this seems highly likely. However, the mere possibility to contain this emergency today triggers a constitutional duty to pursue climate neutrality, and moreover to pursue it at a proportionate inter-generational pace. Even though it would be impossible to address all circumstances related to a future event, a legislator must make a good faith effort to try to minimize the damage that may result from it, nonetheless. Such actions take the form of ultra-spective laws, here in the shape of a judicial decision, that have the particular characteristic of being bound to a future date that creates obligations for the present.

They invert the present-future timeline, deriving legal obligations for the present from the future. By following this line of reasoning, the Court has not created new rights for future generations but has established a duty to support the rights of future as well as current generations. The inter-generational bond is created on the grounds of the proportionality principle, which follows an ultra-spective course as well. This decision added a temporal dimension to constitutional law, going from an a-temporal present into the fluidity of generations.

<sup>85</sup> *Id.* paras. 120, 177, 187, 198.

<sup>86</sup> *Id.* para. 266.

Bearing in mind this temporal fluidity, the Court has taken a big step in relation to redistribution and equality. Yet, this change was neither horizontal nor contextual, but rather vertical and inter-generational, and in line with the notions of sustainable development and inter-generational equity<sup>87</sup>. These principles require that decision-makers should look into the future, valuing future costs and benefits, and reconciling competition between present and future interests. Only by recognizing that the future is not a faraway land, but the coming days that the present people will live, it is possible to improve the timing – and thereby the quality – of environmental decisions<sup>88</sup>. In *Neubauer*, the Court's decision has effectively linked today's acts with their effects in the future. The unanimity about climate change and the urgency of counter-measures has made the Federal Climate Change Act the perfect candidate for such type of reasoning, as the strict legal division of past, present, and future is not applicable to the environmental protection task<sup>89</sup>. The ultra-spective reasoning instead succeeds in capturing the multi-stranded time in law that climate legislation must grapple with. Climate acts and emissions today, the Court has argued, have repercussions for the ability to enjoy fundamental freedoms in the future.

<sup>87</sup> S. BOGOJEVIĆ, *Human Rights of Minors and Future Generations: Global Trends and EU Environmental Law Particularities*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 29(2), 2020, pp. 191-200; L. SLOBODIAN, *Defending the Future: Intergenerational Equity in Climate Litigation*, in *Georgetown Environmental Law Review*, n. 32(3), 2019, pp. 569-589; B. Richardson, *Doing Time – The Temporalities of Environmental Law*, in L. KOTZÉ (ed.), *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, Oxford, 2017, pp. 55-74; I. GONZÁLEZ-RICOY and A. GOSSERIES, *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016; L. COLLINS, *Revisiting the Doctrine of Intergenerational Equity in Global Environmental Governance*, in *Dalhousie Law Journal*, 2007, pp. 79-140.

<sup>88</sup> B. RICHARDSON, note 7, pp. 134 and 353.

<sup>89</sup> It remains to be seen if the argumentation adopted by the Court could be used in other areas. However, nothing prevents the application of the ultra-spective line of reasoning to other fields of law that project into the future, like pensions schemes, austerity programs, prohibition of dangerous products like tobacco, and preparation for recurring emergencies like pandemics. R. KRÄMER-HOPPE, note 5, p. 1400.

\*\*\*

### *Abstract*<sup>\*</sup>

#### *Ita*

La Corte costituzionale federale tedesca ha dichiarato (parzialmente) incostituzionale la legge federale sul cambiamento climatico del 2019, poiché essa attribuiva in modo sproporzionato l'onere della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in capo alle generazioni future, mettendo così a repentaglio i loro diritti. Questo articolo propone un inquadramento teorico della sentenza basato sul concetto di tempo. Nella sua decisione, la Corte ha preso in considerazione un arco temporale considerevole, che include il futuro, e ha ritenuto che le attività odierne siano la premessa di quelle future. Dinanzi a obiettivi a lungo termine, come ad esempio la cessazione del cambiamento climatico, il diritto può assumere un carattere ultra-spettivo: per garantire che gli impegni odierni raggiungano effettivamente il loro obiettivo, gli effetti degli atti normativi devono essere distribuiti su diverse generazioni. Il futuro non è (più) una terra lontana: il quadro normativo odierno impone il dovere di perseguire la neutralità climatica a tempo debito e di perseguirla secondo una proiezione intergenerazionale proporzionata che preservi i diritti futuri.

*Parole chiave:* Cambiamento climatico, intergenerazionalità, Stato di diritto, tempo, retroattività e retrospettività, ultrattività e ultraspettività

#### *En*

The German Federal Constitutional Court has (partially) declared the 2019 Federal Climate Change Act unconstitutional, because it disproportionately allocated the burden of making CO<sub>2</sub> emission reductions to future generations, then jeopardizing their rights. This article offers a theoretical understanding of the judgment based on the concept of time. In the decision, the Court has taken into account a considerable timespan, which includes the future, and considered that today's activities are the premise of future ones.

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

When dealing with long-lasting goals, like arresting climate change, the law might assume an ultra-spective character: to ensure that today's commitment will effectively achieve its goal, the law's effects shall be spread over different generations. The future is not (anymore) a faraway land: today's framework triggers the duty to pursue climate neutrality in due time and to pursue it according to a proportioned inter-generational pace that preserves future rights.

*Keywords:* Climate change, intergenerationality, rule of law, time, retroactivity and retrospectivity, ultractivity and ultraspectivity

Mauro Pennasilico

SOSTENIBILITÀ, ECONOMIA CIRCOLARE E GIUSTIZIA CONTRATTUALE  
NELLA FILIERA AGROALIMENTARE\*

SOMMARIO: 1. La nozione *descrittiva* di “sostenibilità”: pluridimensionalità e storicità del concetto, inteso come ricerca di una condizione durevole di equilibrio. – 2. La nozione *prescrittiva* di “sostenibilità”: il principio indeterminato dello sviluppo sostenibile e la conformazione ecologica della costituzione economica europea. – 3. L’impatto dell’economia circolare sulla sostenibilità ambientale: appalti circolari e responsabilità estesa del produttore nella filiera agroalimentare. – 4. Giustizia contrattuale e filiera agroalimentare nel contesto dell’“eccezionalismo agricolo”.

1. *La nozione descrittiva di “sostenibilità”: pluridimensionalità e storicità del concetto, inteso come ricerca di una condizione durevole di equilibrio*

“Sostenibilità” è una delle parole chiave del dibattito scientifico, giuridico e culturale contemporaneo, il cui significato si è progressivamente ampliato e relativizzato, al punto da acquisire un carattere multidimensionale<sup>1</sup>, che attenua la spinta originaria, ecologica e rivoluzionaria, del concetto, rendendolo più praticabile anche in ambiti diversi da quello ambientale in senso stretto (salute, sicurezza alimenta-

\* Il saggio elabora la relazione tenuta il 20 giugno 2023 all’Incontro di studi «Sostenibilità ambientale ed economia circolare nel mercato agroalimentare», presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. È destinato al volume *Agricoltura Mercato Sostenibilità. Scritti in onore del prof. Antonio Jannarelli*.

<sup>1</sup> Sulla multidimensionalità del concetto di “sostenibilità”, si rinvia a M. PENNASILICO, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, pp. 37 ss.; con specifica attenzione al ruolo che l’agricoltura può svolgere nella concretizzazione della pluridimensionalità della sostenibilità, v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr.*, n. 1, 2016, pp. 1 ss.

re, educazione, riduzione del debito, diffusione e trasferimento delle tecnologie, commercio, lotta alla fame e alla povertà, ecc.)<sup>2</sup>.

In realtà, occorre subito chiarire che il concetto di “sostenibilità”, nel senso più specifico di compatibilità delle attività antropiche a impatto ambientale con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, sebbene non indicato con questo termine, si ritrova nella storia dell’umanità fin dalle fasi più remote, come documentano tradizioni e credenze delle comunità primitive, nelle quali si percepisce un’attenzione atavica verso la gestione accorta e responsabile delle risorse naturali per il benessere delle generazioni future<sup>3</sup>. Nell’antico Egitto si

<sup>2</sup> Cfr. S. MARCHISIO, *Le Convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Napoli, 2007, p. 181 ss., spec. p. 185; L. SAVOJA, *Turismo sostenibile e stakeholder model*, in *Politeia*, n. 85/86, 2007, pp. 344 ss., spec. p. 346; S. THOBANI, *Pratiche commerciali scorrette e sostenibilità: alla ricerca di un significato*, in *Pers. e merc.*, 2022, pp. 423 ss., spec. p. 424. Reputano che tale evoluzione del concetto di sostenibilità rischi di diminuire l’importanza della dimensione ambientale rispetto alle dimensioni sociale ed economica, T. KUHLMAN, J. FARRINGTON, *What is Sustainability?*, in *Sustainability*, n. 2, 2010, pp. 3436 ss. (disponibile in [www.mdpi.com](http://www.mdpi.com)). Con specifico riguardo alla sostenibilità nei sistemi agroalimentari, non si prescinde da A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, 2015; ID., *La sostenibilità ambientale nella e per l’agricoltura: problemi e prospettive*, in ID., *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Bari, 2024, pp. 321 ss.; ID., *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, n. 1, pp. 241 ss.; v. anche S. BARONTINI, A. PIETTA, M. SETTURA, *Le dimensioni dell’agricoltura sostenibile*, in *Equilibri*, n. 1, 2020, pp. 88 ss.; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, pp. 109 ss.; G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2021, pp. 47 ss., pp. 188 ss.; B. BORRILLO, *La sostenibilità alimentare nel prisma del diritto civile*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com), n. 5, 2022, pp. 1 ss.; P. BORGHI, “La” sostenibilità e “le” sostenibilità. L’UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, pp. 245 ss.; S. PITTO, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative*, in *DPCE online*, 2023, pp. 723 ss.; M.C. RIZZUTO, *L’impresa agricola tra “sostenibilità” e “sicurezza”*, in [www.orizzontideldirittocommerciale.it](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it), 27 maggio 2023, pp. 1 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M.G. LUCIA, *Prologo. Il concetto di sostenibilità: una visione di sintesi*, in

usarono pratiche sostenibili per oltre 3000 anni, mentre la letteratura tradizionale indiana e quella cinese di origine confuciana traboccano di riferimenti alla tutela ambientale<sup>4</sup>. I Maya, a loro volta, secondo un illuminante studio di due antropologi latino-americani<sup>5</sup>, praticarono in America centrale un'agricoltura diffusa e sostenibile per 4000 anni, senza mai denudare il paesaggio. Impresa realizzata proprio grazie a una interdipendenza urbano-rurale sostenibile e a una visione del mondo cosmocentrica, ossia una "cosmologia della conservazione", o esistenza integrata, nella quale persone, animali, piante, fiumi, pietre, nuvole, ecc. svolgono tutti un ruolo nel conservare il pianeta.

Ma è agli albori del XVIII secolo che fu coniato il termine *Nachhaltigkeit* ("sostenibilità") da Hans Carl von Carlowitz, amministratore minerario della corte di Sassonia, il quale, preoccupato dalla scarsità di legname, pubblicò a Lipsia nel 1713 un Trattato di *Sylvicultura oeconomica*<sup>6</sup>, dove, criticando le decisioni finalizzate al profitto a breve termine, che mettevano in pericolo le foreste, chiedeva interventi sostenibili, tali da preservare il patrimonio naturale a favore delle generazioni presenti e future. Un autentico precursore, che identificava già i tre pilastri della sostenibilità: ambiente, economia, giustizia sociale; offriva soluzioni e linee guida sulla conservazione, manutenzione e tutela dei boschi e della loro biodiversità; sosteneva consumi attenti e

EAD., S. DUGLIO, P. LAZZARINI (a cura di), *Verso un'economia della sostenibilità. Lo scenario e le sfide*, Milano, 2018, p. 9; M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *op. cit.*, pp. XI ss., spec. p. XV; F. TEMPESTA, *Elogio alla sostenibilità sociale*, in *Corporate Governance*, n. straordinario, 2025, pp. 161 ss.

<sup>4</sup> Per indicazioni sulla sensibilità confuciana verso la conservazione dell'ambiente naturale e la simbiosi o armonia tra uomo e natura, v. M. PENNASILICO, *Il "principio verde" nel nuovo codice civile cinese: greenwashing di Stato o simbolo di "civiltà ecologica"?*, in *Rass. dir. civ.*, 2024, pp. 505 ss., spec. pp. 528 ss.

<sup>5</sup> L.J. LUCERO, J. GONZÁLEZ CRUZ, *Reconceptualizing Urbanism: Insights From Maya Cosmology*, in *Front. Sustain. Cities*, n. 2, 2020, pp. 1 ss.; v. anche M.G. ARZATE SANTILLAN, *Ancient Maya Sustainability: A Review of Past Data*, Las Vegas, 2019, pp. 1 ss.

<sup>6</sup> H.C. VON CARLOWITZ, *Sylvicultura oeconomica, oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, Leipzig, 1713.

frugali; raccomandava il risparmio del legname e l'uso di materiali alternativi, come la torba, per il riscaldamento delle case<sup>7</sup>.

Eppure, è soltanto nel XX secolo, con il discorso pronunciato da Indira Gandhi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenuta a Stoccolma nel 1972, che il Primo Ministro indiano pose una domanda cruciale: «La povertà e il bisogno non sono le peggiori forme di inquinamento?»<sup>8</sup>. Si apriva, così, una visione nuova, che acquistava finalmente consapevolezza del legame indissolubile tra il disagio economico-sociale e le aggressioni agli ecosistemi, tra la sostenibilità ambientale e i diritti umani. Visione, questa, che «arricchiva l'analisi allora corrente del problema ambientale che, banalmente, si limitava agli ovvii legami fra industrializzazione, ricchezza ed inquinamento»<sup>9</sup>. E sarà il celebre Rapporto Brundtland, commissionato dalle Nazioni Unite nel 1987, a invocare la sostenibilità, affinché lo sviluppo soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Sull'origine del termine "sostenibilità", si veda K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Aldershot, 2008, pp. 9 ss.; v. anche K. BARTENSTEIN, *Les origines du concept de développement durable*, in *Rev. jur. environ.*, n. 3, 2005, pp. 289 ss., spec. pp. 293 ss.; B. MARQUARDT, *Historia de la sostenibilidad. Un concepto medioambiental en la historia de Europa central (1000-2006)*, in *Historia Crítica*, 2006, pp. 172 ss. (disponibile in [www.scielo.org.co](http://www.scielo.org.co)); U. GROBER, *Deep roots. A conceptual history of 'sustainable development' (Nachhaltigkeit)*, Berlin, 2007, spec. pp. 16 ss. (disponibile in [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu)); ID., *Sustainability. A Cultural History*, en. traslation by R. Cunningham, Totnes, 2012; M. BRIGHTMAN, J. LEWIS, *Introduction*, in IDD. (eds.), *The Anthropology of Sustainability. Beyond Development and Progress*, New York, 2017, pp. 1 ss.; J.L. CARADONNA (ed.), *The Routledge Handbook of the History of Sustainability*, Abingdon-New York, 2018; B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, in *Sustain. Sc.*, 2019, pp. 681 ss.; I. TANI, *Brevi riflessioni sul significato della sostenibilità tra origini storiche, elaborazioni giuridiche e prospettive filosofiche*, in G. IORIO, G. BEVIVINO, A. SEMPRINI (a cura di), *Profili privatistici della sostenibilità*, Torino, 2025, pp. 41 ss.

<sup>8</sup> I. GANDHI, *Man and his World*, in EAD., *On Peoples and Problems*, II ed., Hodder-Stoughton, London, 1983, pp. 91 ss.; sul punto, v. J. RAMESH, *Poverty Is the Greatest Polluter: Remembering Indira Gandhi's Stirring Speech in Stockholm*, in [www.thewire.in](http://www.thewire.in), 19 novembre 2018.

<sup>9</sup> G. MASTROJENI, *L'ecorivoluzione necessaria*, Napoli, 2008, p. 64.

<sup>10</sup> «Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to

È evidente, allora, che, sul piano descrittivo, il concetto di sostenibilità, nelle sue varie declinazioni, muta contenuto secondo il contesto di riferimento<sup>11</sup>, ma indica comunque la ricerca di una condizione durevole, sia pure variabile, di equilibrio tra i bisogni da soddisfare e i limiti da rispettare<sup>12</sup>, in una dimensione dinamica di circolarità, effetti-

*meet their own needs*»: così il Brundtland Report, *Our Common Future* (disponibile in [www.sustainabledevelopment.un.org](http://www.sustainabledevelopment.un.org); trad. it., *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, con Prefazione di G. RUFFOLO, Milano, 1988), indicato, solitamente, con il nome della coordinatrice Gro Harlem Brundtland. La più ampia indagine sui lavori della Commissione è dovuta a I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future. A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, London-New York, 2014.

<sup>11</sup> La sostenibilità – nota L. VALERA, *La sostenibilità: un concetto da chiarire*, in *Econ. dir. agroalim.*, 2012, pp. 39 ss., spec. p. 42 – si presenta come un *principio*, ossia un'indicazione generale di comportamento, modellabile secondo i contesti e gli interessi. In particolare, il richiamo all'ecosistema, «quale contesto nel quale trova svolgimento il nerbo portante della sostenibilità», è divenuto riferimento costante nell'ordinamento italo-europeo. Cfr. E. CATERINI, *La 'sostenibilità' nell'esperienza giuridica contemporanea. In occasione della discussione svoltasi nell'Ateneo barese*, in D. A. BENÍTEZ, C. FAVA (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Milano, 2019, pp. 77 ss., spec. p. 84, nota 14. Nella logica dello “sviluppo sostenibile”, basato su «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3, § 3, comma 1, TUE), la sostenibilità «individua la situazione sociale che coniuga lo sviluppo economico con il rispetto del contesto nel quale si disloca e ciò grazie alle politiche volte al risparmio energetico, alla misurazione dell'impatto del progresso economico sull'ambiente, alla creazione di posti di lavoro e alla correlata riduzione della povertà». Così, S. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, IV ed., Torino, 2020, p. 145.

<sup>12</sup> Un equilibrio, quindi, dinamico: «Ogni ecosistema, infatti, nel suo stato naturale, consegue un equilibrio dinamico che ne garantisce, nel tempo, la sopravvivenza e quindi la sostenibilità». Così, P. CARRABBA, L.M. PADOVANI, A.A. SCUDERI, *Ambiente e sostenibilità*, in G. BORRELLI (a cura di), *La sostenibilità ambientale. Un manuale per prendere buone decisioni*, Roma, 2015, p. 45 (disponibile in [www.pubblicazioni.enea.it](http://www.pubblicazioni.enea.it)); v. anche V. DI CAPUA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Napoli, 2020, pp. 16 e 269. Allude alla sostenibilità come «equilibrio fra interessi del singolo ed interessi presenti e futuri della collettività», A. LASSO, *Sostenibilità sociale e diritti fondamentali della persona*, in D.A. BENÍTEZ, C. FAVA (a cura di), *op. cit.*, pp. 91 ss., spec. p. 101, secondo la quale la sostenibilità «implica la necessità di trovare soluzioni di equilibrio in presenza di più pretese in competizione» (p. 96); intende la sostenibilità come ricerca di punti di mediazione e di equilibrio, G. CORDINI, *Crisi dello stato sociale e sostenibilità ambientale*,

vità e relazionalità intergenerazionale<sup>13</sup>. Pressante, infatti, è la necessità di «rendere la sostenibilità effettivamente tale, quindi di definire strumenti e concetti tali da distinguere le azioni sostenibili da quelle falsamente sostenibili»<sup>14</sup>, così da attuare una “giusta” sostenibilità<sup>15</sup>.

in A. LUISE, A. POSTIGLIONE, G. CORDINI (a cura di), *Clima biodiversità e territorio italiano*, Roma, 2017, pp. 32 ss., spec. p. 37; richiama, al riguardo, il principio di proporzionalità, sì che «il legislatore, realisticamente, non richiede un “azzeramento” degli effetti delle attività umane sull’ambiente, ma, appunto, un equilibrio», S. VERNILE, *Dall’economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell’art. 9 Cost.*, Torino, 2024, p. 236, nota 12. Paradigmatico del nesso tra sostenibilità ed equilibrio è il disposto dell’art. 3, § 3, TUE, là dove afferma che l’Unione si adopera «per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi».

<sup>13</sup> In tal senso, M. PENNASILICO, *Recensione* a E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 1511 ss., spec. p. 1512; ID., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2020, pp. 4 ss., spec. p. 10. In definitiva, «l’obiettivo fondamentale della sostenibilità è quello di assicurare, pur nella dinamicità dello sviluppo, un equilibrio tra il benessere umano e lo stato delle risorse richieste per ottenere siffatto benessere». Così, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2018, pp. 511 ss., spec. p. 552.

<sup>14</sup> E. SCATTOLA, *Sostenibilità e sviluppo sostenibile. Evoluzione del concetto*, in *Munich Personal RePEc Archive*, 2010, pp. 1 ss., spec. p. 3. Sul contrasto ai fenomeni di *green* e *social washing*, al fine di promuovere la protezione dei diritti umani e la tutela dell’ambiente, v. A. FREGUGLIA, *Social washing e schiavitù moderna: il lato oscuro della corsa alla sostenibilità*, in *Corporate Governance*, n. straord., 2025, pp. 195 ss.

<sup>15</sup> Il concetto di “sostenibilità giusta” (*just sustainability*) presuppone che in una società effettivamente sostenibile il soddisfacimento dei bisogni sociali e un livello adeguato di benessere e di opportunità economiche siano necessariamente commisurati ai limiti ambientali imposti dalla possibilità degli ecosistemi di supportarli. Riflette su come l’ideale della sostenibilità possa essere ripensato, in termini di “sostenibilità giusta”, per promuovere pratiche redistributive, partecipative e democratiche, J. AGYEMAN, *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*, New York-London, 2005; ID., *Introducing Just Sustainabilities: Policy, Planning, and Practice*, London-New York, 2013. Sul nesso tra sostenibilità, equilibrio e giustizia, v. M. PENNASILICO, *Emergenza e ambiente nell’epoca pandemica. Verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Giust. civ.*, 2021, pp. 495 ss., spec. p. 502; ID., *La transizione*, cit., pp. 49 ss., nonché E. CATERINI, *L’intelligenza artificiale «sostenibile» e il processo di socializzazione del diritto civile*, Napoli, 2020, pp. 112 ss., il quale nota co-

La pluridimensionalità della nozione di sostenibilità, ancor più articolata nei *Sustainable Development Goals* (SDGs), individuati dall'Agenda 2030<sup>16</sup>, è confermata dal *Green Deal* europeo, che si riferisce a quattro pilastri o assi portanti dello sviluppo sostenibile: ambiente, produttività, equità e stabilità macroeconomica<sup>17</sup>; nonché dalla Carta

me lo sviluppo sostenibile insegue una crescita equilibrata, rispettosa cioè dell'egualianza e della giustizia. Analizza come le aziende possano ripensare il loro rapporto con la sostenibilità per promuovere inclusività, equità e affrontare le sfide della transizione energetica ed ecologica, C. NIZZA, *La sostenibilità per una transizione giusta: il ruolo delle aziende nel generare impatto positivo*, in *Corporate Governance*, n. straordinario, 2025, pp. 241 ss.

<sup>16</sup> L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma di azione globale, adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015 (disponibile in [www.unric.org](http://www.unric.org)). Essa, in quanto sottoscritta anche dal nostro Paese, rientra tra gli obblighi internazionali cui si riferisce l'art. 117 Cost., sì che «i suoi obiettivi e i suoi target sono diventati obiettivi e finalità anche della legislazione nazionale». Così, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 73. Per un'analisi organica dei 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile, v. W. LEAL FILHO (dir.), *Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Berlin, 2020; S.O. IDOWU-R. SCHMIDPETER, L. ZU (eds), *The Future of the UN Sustainable Development Goals. Business Perspectives for Global Development in 2030*, Cham, 2020. Sulla sperimentazione e applicazione dei SDGs nel sistema agroalimentare, v. M.P. GENESIN, *Sostenibilità ambientale, sicurezza alimentare e politiche dell'Unione europea nel quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030*, in I. ZUANAZZI, L. BATTAGLINI (a cura di), *Religioni e sviluppo sostenibile*, Torino, 2021, pp. 49 ss.; I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2024, pp. 25 ss.

<sup>17</sup> Cfr. COM(2019) 650 final, Bruxelles, 17 dicembre 2019, «Strategia annuale di crescita sostenibile 2020», pp. 1 e 4; COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17 settembre 2020, «Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021», in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), p. 2; sul punto, v. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, pp. 777 ss. Intravede nell'*European Green Deal* una nuova e fondamentale stagione per lo sviluppo del diritto agrario, «destinata ad incidere in profondità su alcuni paradigmi della nostra comune riflessione e che dunque si preannuncia di rilievo strategico per la stessa ricerca agraristica che voglia essere all'altezza dei tempi», A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2020, p. 23; v. anche M. ALABRESE, *Le sfide sociali dell'agricoltura: la transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili*, in A. DI LAURO, G. STRAMBI (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa, 2020, pp. 75 ss.; P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema*

sulle bonifiche sostenibili del 4 giugno 2020, secondo la quale l'azione di risanamento deve contemperare una pluralità di esigenze e interessi (ambientali, sociali, economici, temporali, sanitari ed etici): la salvaguardia dell'ambiente, la tutela della salute dei cittadini, il rispetto della vita privata e familiare, la difesa della legalità contro le ecomafie, il rilancio economico delle comunità e la promozione di uno stile di vita ecosostenibile, che scongiuri il rischio del reiterarsi dei comportamenti dannosi<sup>18</sup>. Al punto da proporsi un approccio olistico e transdisciplinare alla sostenibilità, considerando fuorviante un concetto di sostenibilità basato sui soli tre pilastri di ambiente, economia e società<sup>19</sup>.

La sostenibilità è, dunque, in grado di coniugare e indirizzare un insieme di fenomeni, coinvolgendo la totalità dei meccanismi di funzionamento della comunità di riferimento e permettendo, così, di valu-

*alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, pp. 29 ss.

<sup>18</sup> Cfr. A.F. URICCHIO, *Le bonifiche sostenibili nella nuova Carta di principi presentata dal Ministro all'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2020, pp. 525 ss., nonché M.A. CIOCIA, *La sostenibilità ambientale in epoca pandemica*, Milano, 2020, pp. 57 ss. Valorizza almeno tre dimensioni della sostenibilità: ambientale, sociale e umana, M. MAGATTI, *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando il futuro*, Milano, 2017.

<sup>19</sup> In tal senso, F. EKARDT, *Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law*, Cham, 2020, pp. 1 ss.; e per una "valutazione olistica" di sostenibilità, v. anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, pp. 288 ss. Sulle varie estensioni del concetto, «entropico e caotico», di sostenibilità, v. R. FAZIOLI, *Obiettivo sostenibilità. Il difficile cammino della transizione energetica*, Roma, 2021, pp. 132 ss., nonché E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2015, pp. 49 ss. Reputa che il concetto di sostenibilità possa prescindere dalla triade ESG, per riportare al centro dell'interesse il "sociale", che ricomprende ogni fenomeno attinente all'essere umano e alla sua felicità in termini di salute e benessere, G. BARBARA, *Sustainability with a capital "s" and the need to look beyond the acronym ESG*, in *Corporate Governance*, n. straord., 2025, pp. 15 ss.; v. anche A. SCHIOPPI, F. TEMPESTA, G. BATTAGLIA, *Verso una Tassonomia Sociale Europea: classificazione delle attività sociosostenibili e leva strategica per l'attuazione delle politiche sociali*, ivi, p. 147 ss., a commento della proposta di Regolamento UE sulla Tassonomia Sociale, presentata alla Camera dei deputati l'11 dicembre 2024, al fine di fornire un quadro normativo adeguato a identificare, misurare e valorizzare le attività che possano attuare il c.d. *Human & Social Deal*, «assicurando che i fondi destinati siano allocati in modo trasparente ed efficace, in linea con gli obiettivi di sostenibilità sociale europei» (p. 151).

tare elementi diversi e apparentemente distanti della medesima società. In tal senso, la sostenibilità è lo specchio fedele della società, che può dirsi giusta, equa, solidale, inclusiva, soltanto se effettivamente sostenibile. La crescita di una società sostenibile è una crescita non già materiale e quantitativa, bensì culturale e qualitativa<sup>20</sup>, che esalta, cioè, la consapevolezza critica, il capitale sociale e ambientale, l'uso ragionevole e responsabile delle risorse naturali, il senso civico, l'impegno per il bene comune, la partecipazione attiva e la *governance* democratica<sup>21</sup>.

## 2. La nozione prescrittiva di "sostenibilità": il principio indeterminato dello sviluppo sostenibile e la conformazione ecologica della costituzione economica europea

La nozione *descrittiva* di sostenibilità – che, nella sua ambivalenza, rinvia sia all'idea di conservazione e durata di un bene d'interesse collettivo, sia all'idea di sostegno e assunzione di responsabilità da parte di una pluralità di soggetti<sup>22</sup> – trova la sua traduzione *prescrittiva* nel principio europeo dello sviluppo sostenibile (artt. 3 e 21 TUE, 11 TFUE, 37 Carta UE)<sup>23</sup>, che ispira anche il nostro codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, d'ora in poi c.a.), là dove prescrive, all'art. 3-*quater*, comma 1, che: «Ogni attività umana giuridicamente rilevante

<sup>20</sup> Invita a percorrere «opzioni interpretative volte ad identificare soluzioni “generative”, ossia capaci di creare relazioni qualitative più coerenti con la sostenibilità anche transgenerazionale delle istituzioni sociali», U. MATTEI, *I diritti reali*, vol. II, *La proprietà*, II ed., in *Tratt. dir. civ.* Sacco, Milano, 2015, pp. 52 ss.

<sup>21</sup> In tal senso, M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale”*, cit., p. 11.

<sup>22</sup> Sul punto, v. P.B. HELZEL, *Principio di sostenibilità e generazioni future: limiti e controversie*, in D.A. BENÍTEZ, C. FAVA (a cura di), *Sostenibilità*, cit., pp. 25 ss., spec. p. 28.

<sup>23</sup> Per gli impegni dell'UE in tema di sostenibilità, v. COM(2016) 739, «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità», e COM(2019) 22, «Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2030». La politica commerciale dell'UE, illustrata in COM(2015) 497, «Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile», appoggia (in conformità all'art. 3, § 5, TUE) lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo, puntando in particolare sul nesso tra commercio, sviluppo, diritti umani e buona *governance*.

(...) deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»<sup>24</sup>. Sotto questo profilo, «spetterà al diritto riempire di contenuti concreti la “sostenibilità” atteso che questa, in definitiva, non può che essere la risultante della valutazione di tutti gli interessi in gioco e delle aspettative tanto dei soggetti presenti, quanto delle future generazioni»<sup>25</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una nozione indeterminata e abusata, compromessa tanto dall'ambiguità intrinseca del concetto di “sviluppo sostenibile”, che postula una tensione costante verso un maggiore benes-

<sup>24</sup> Ancora sul piano interno, il legislatore ha dato attuazione all'Agenda 2030 mediante la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (delibera CIPE 22 dicembre 2017, n. 108, ai sensi dell'art. 34 c.a., come modificato dall'art. 3, l. n. 221/2015), la quale mira a garantire l'integrazione del modello dello sviluppo sostenibile nelle politiche, piani e progetti nazionali, regionali e comunali, che a loro volta dovranno essere coordinati con le strategie internazionali ed europee. Il punto sull'attuazione in Italia della vasta gamma di obiettivi economici, sociali, ambientali e istituzionali contenuti nell'Agenda 2030 è fatto dall'ASviS, nel Rapporto 2024, *Alle radici della sostenibilità. I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile* (aggiornato al 10 dicembre 2024 e disponibile in [www.asvis.it](http://www.asvis.it)).

<sup>25</sup> Così, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, cit., p. 184. Sulla dimensione giuridica della sostenibilità, v. anche C. CACCAVALE, *Per un diritto sostenibile*, in G. CONTE, M. PALAZZO (a cura di), *Crisi della legge e produzione privata del diritto*, in *Bibl. fond. it. not.*, n. 2, 2018, pp. 241 ss.; E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*, cit., spec. p. 148, ove la sostenibilità del diritto è intesa come «clausola generale e canone ermeneutico insieme»; G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti»*. *A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, pp. 101 ss.; M. MONTINI, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. GIOVANNINI, A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, pp. 352 ss. (disponibile sui siti [www.asvis.it](http://www.asvis.it) e [www.santachiaralab.unisi.it](http://www.santachiaralab.unisi.it)); M. PENNASILICO, *La transizione*, cit., p. 66 ss.; N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, pp. 209 ss., il quale reputa improprio qualificare la sostenibilità come clausola generale, «posto che le clausole generali sono pur sempre riconducibili ad uno spazio aperto dal legislatore, laddove invece la sostenibilità, al pari della ragionevolezza, appare come un canone ermeneutico imprescindibile dalla cui applicazione dipende la legittimità stessa del precetto e del relativo procedimento applicativo» (p. 221). Per un'analisi interdisciplinare della complessa interazione tra diritto e sostenibilità, v. M. PIERACCINI, T. NOVITZ (eds), *Legal Perspectives on Sustainability*, Bristol, 2020.

sere, ma pone un limite di sostenibilità allo sviluppo, esponendosi al contraddittorio “romanticismo” dell’altro concetto che esso presuppone, quello di “generazioni future”<sup>26</sup>, giacché richiederebbe l’individuazione anticipata dei bisogni e delle aspirazioni delle generazioni venture con il metro di valutazione delle generazioni presenti<sup>27</sup>; quanto da un approccio mercantile, che vede nello sviluppo il valore primario e nell’ambiente un mero *limite esterno*, ancillare alla crescita o, al più, in una relazione di mera compatibilità con lo sviluppo economico, com’è tipico della logica della c.d. *green economy*<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> In tal senso, G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2011, pp. 29 ss., spec. p. 54.

<sup>27</sup> Cfr. M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *Pers. e merc.*, 2015, pp. 37 ss., spec. p. 38; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2020, pp. 16 ss., spec. p. 36; I. INGRAVALLO, *La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile: osservazioni critiche*, in D. CATERINO, I. INGRAVALLO (a cura di), *L’impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, Lecce, 2020, pp. 397 ss., il quale, chiedendosi «se non sia giunto il tempo di abbandonare questo concetto, al fine di rilanciare l’impegno della comunità internazionale a favore dell’ambiente» (p. 399), conclude che lo sviluppo sostenibile, da «elemento propulsore del diritto internazionale dell’ambiente, ne è divenuto un freno, trasformandosi in uno *slogan* buono in ogni circostanza, per coprire ogni posizione politica avanzata dagli Stati e per riempire innumerevoli documenti, senza però riuscire più a far progredire il diritto internazionale ambientale» (p. 406); ID., *Lineamenti del nuovo diritto internazionale dello sviluppo sostenibile*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve*, cit., pp. 275 ss., spec. pp. 297 ss. Considera la costruzione di diritti in capo alle generazioni future «una finzione affatto inconsistente», sì che «nessuno può farsi legittimamente portavoce dei presunti diritti di queste ultime per affermare opzioni proprie», F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, 2018, pp. 51 e 52.

<sup>28</sup> Sull’emersione dell’interesse alla tutela dell’ambiente come limite alle attività economiche, si veda, anche per ulteriori indicazioni, O.M. PALLOTTA, *L’ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, spec. pp. 142 ss. Quanto alla strumentalità della *green economy* allo sviluppo sostenibile, che contribuisce, peraltro, a riversare sul primo concetto le ambiguità e incertezze che investono il secondo, v. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2020, pp. 32 ss. *Tranchant*, in merito, il giudizio formulato da U. MATTEI, *I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*, in *Spazio filosofico*, 2013, pp. 111 ss., spec. p. 112: «Un’idea fondamentalmente truffaldina di “green economy” capace di garantire sviluppo sostenibile serve da foglia di fico di uno sfruttamento dell’uomo e della natura sempre più intenso e scientifico nell’attuale struttu-

Senonché, la rilevanza degli interessi non patrimoniali della persona nella disciplina dei mercati trova puntuale riconoscimento non soltanto nel novellato art. 41, comma 2, della Costituzione italiana, volto a garantire che l'iniziativa economica privata non si svolga «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», ma anche nel TFUE, che all'art. 169, § 1, individua tra i propri obiettivi l'elevata protezione dei consumatori non già sotto il solo profilo economico, bensì con riguardo ad altri valori, quali la salute e la sicurezza<sup>29</sup>. Il rispetto dei valori identificativi dell'ordinamento italo-europeo deve coniugarsi, pertanto, con un sistema economico sostenibile, che favorisca non tanto la produzione e la crescita in sé, quanto piuttosto il progresso sociale, l'uso «accorto e razionale» delle risorse naturali, anche nell'interesse delle generazioni future (art. 9, comma 3, Cost.), e, dunque, il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, comma 2, Cost.) nella coesistente dimensione ecologica (artt. 9, 41 e 117 Cost.)<sup>30</sup>.

Del resto, se si guarda all'impatto del *Green Deal* europeo e del *Next Generation EU* sulla costituzione economica europea, si assiste a un processo di trasformazione economica, etica, sociale e ambientale, che si spinge ben oltre il sistema economico capitalistico o neoliberale, per realizzare un nuovo modello di società sostenibile e di *Green* (o *Circular*) *Industrial Policy*, volto a guidare le aziende verso scelte coerenti con gli obiettivi cogenti di decarbonizzazione<sup>31</sup>. Un autentico processo di «conformazione ecologica» della costituzione economica europea, che trova riscontro nelle varie strategie ecologiche del *Green*

razione del capitalismo cognitivo».

<sup>29</sup> Sul punto, v. T. PERILLO, *Dal consumatore «debole» al consumatore «attivo»: itinerari della «conversione ecologica»*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, pp. 391 ss.; EAD., *Dal consumatore «debole» al consumatore «attivo»*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve*, cit., pp. 417 ss. Sulla sostenibilità nella tutela del consumatore e del mercato, v. anche R. FADDA, *La sostenibilità tra disciplina del contratto e tutela del consumatore*, Napoli, 2024, pp. 69 ss.

<sup>30</sup> In tal senso, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a M. PENNASILICO, *La transizione*, cit., pp. 129 ss.; ID., *Ambiente e iniziativa economica: quale «bilanciamento?»*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2024, pp. 48 ss., spec. p. 60.

<sup>31</sup> Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, pp. 415 ss.

*Deal* in tema di neutralità climatica, economia circolare, protezione della biodiversità e della integrità degli ecosistemi<sup>32</sup>, ed è suggellato dal

<sup>32</sup> Cfr. E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2021, pp. 130 ss., il quale argomenta il passaggio dall'impianto *quantitativo* dello sviluppo sostenibile alla diversa logica *qualitativa* della "primazia ecologica"; ID., In motu. *L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, pp. 183 ss.; ID., *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market L. Rev.*, n. 1, 2022, pp. 19 ss.; ID., *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. regol. merc.*, 2022, pp. 468 ss.; ID., *Le conseguenze della strategia: la ridefinizione della costituzione economica europea*, in D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024, pp. 107 ss.; M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. e merc.*, 2021, pp. 711 ss., spec. pp. 714 ss.; ID., *Ambiente e iniziativa economica*, cit., pp. 77 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., pp. 79 ss., il quale auspica una vera e propria riscrittura dei trattati europei (TUE e TFUE), nei quali manca ancora una norma, come quella dell'art. 41, comma 3, Cost., che stabilisca esplicitamente «il (possibile) vincolo di conformazione dell'economia e della produzione alle finalità ambientali» (p. 128); R. RAMETTA, "Utilità sociale e autonomia privata": *l'insegnamento di un Maestro*, in *Pers. e merc.*, 2023, pp. 437 ss.; O.M. PALLOTTA, *Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale ed europea: convergenze e divergenze*, in M. BARONE, O.M. PALLOTTA (a cura di), *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, 2024, pp. 251 ss. Sulla nuova stagione della regolazione europea, orientata alla costruzione di un mercato unico sostenibile, che esalta la conformazione ecologica dell'autonomia negoziale, v. anche A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, pp. 19 ss.; B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Milano, 2021, spec. pp. 20 ss., pp. 49 ss.; D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. e merc.*, 2021, pp. 189 ss., spec. pp. 195 ss.; ID., *La sostenibilità dei rimedi consumeristici nella direttiva 711/2019/UE e oltre*, in *Actual. jur. iberoam.*, n. 16, 2022, pp. 354 ss.; G. VETTORI, *Contratto e rimedi. Verso una società sostenibile*, IV ed., Milano, 2021, pp. 1 ss.; F. DEGL'INNOCENTI, *Verso un'autonomia contrattuale sostenibile. Profili regolatori europei delle catene globali del valore*, Pisa, 2024, pp. 13 ss.; L. MEZZASOMA, G. BERTI DE MARINIS, *Rilettura del diritto dei rapporti economici in chiave ambientale e sociale: mercato, persona, diritto e sostenibilità*, in IDD. (a cura di), *Diritto dell'economia e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024, pp. XIII ss.; M. PENNASILICO, *Contratto e sostenibilità ambientale: la conformazione ecologica dell'autonomia negoziale*, in

principio eurounitario *Do No Significant Harm* (DNSH)<sup>33</sup>, che ispira il *Next Generation EU* e il PNRR nazionale<sup>34</sup>, ossia non sostenere o svol-

*Rass. dir. civ.*, 2024, pp. 1354 ss.; D. RUSSO, *Sulla conformazione ecologica del contratto*, ivi, 2024, pp. 1483 ss.

<sup>33</sup> Cfr. R. ROTA, *Riflessioni sul principio “do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *www.astrid-online.it*, n. 10, 2021; C. DE VINCENTI, *Il principio DNSH: due possibili declinazioni*, ivi, n. 2, 2022, che propone una lettura del principio DNSH come leva per gli investimenti portanti del *Green Deal*; ID., *Il principio «non arrecare danno significativo»: un’interpretazione aperta allo sviluppo*, ivi, n. 2, 2024; G.M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *Cittad. eur.*, 2022, pp. 135 ss.; F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l’impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, n. 34, 2022, pp. 739 ss.; U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *www.rgaonline.it*, n. 47, 2023; F. CUSANO, *Il principio do not significant harm (dnsh) e il fischio del merlo*, in *Munus*, n. 3, 2023, pp. 859 ss.; F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, pp. 260 ss.; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1, 2023, pp. 1 ss., spec. pp. 7 ss.; L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell’Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *DPER online*, n. 1, 2023, pp. 821 ss.; A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 51 ss., il quale reputa che il canone DNSH, applicazione diretta del principio di sostenibilità, sia non tanto un principio, quanto piuttosto un criterio di selezione tra danni significativi; F. DEGL’INNOCENTI, *op. cit.*, pp. 135 ss., la quale nota che il dovere di *do no significant harm* «funge da limite implicito al libero dispiegarsi dell’iniziativa privata»; M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., pp. 76 ss.

<sup>34</sup> Se fino all’avvento del PNRR la sostenibilità costituiva un’opzione per le imprese, oggi si ha un radicale mutamento di prospettiva, «una svolta in senso ecologista»: «presupposto necessario, sebbene non sufficiente, per rendersi protagoniste del piano è senz’altro l’operare con un “metodo ecologico”», sì che il principio DNSH testimonia «una significativa evoluzione regolamentare per favorire le società ecosostenibili». Così, G. PERCOCO, *La configurazione della sostenibilità ambientale e sociale come vantaggio competitivo per le imprese nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Luiss L. Rev.*, n. 2, 2023, pp. 140 ss., spec. p. 144; v. anche A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2022, pp. 1 ss.; M. CHERICI, *Il principio DNSH: tra PNRR e Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, in *Luiss L. Rev.*, n. 2, 2023, pp. 9 ss.; M. COZZIO, *PNRR, Appalti pubblici e applicazione del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (cosiddetto DNSH)*, in *Riv. trim. app.*, 2023, pp. 365 ss.; D. FOÀ, *Corpora-*

gere attività economiche che arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali<sup>35</sup>.

### 3. *L'impatto dell'economia circolare sulla sostenibilità ambientale: apalti circolari e responsabilità estesa del produttore nella filiera agroalimentare*

In tale processo di conformazione ecologica della costituzione economica europea, determinante è l'apporto dell'economia circolare, che richiede l'abbandono graduale del modello economico lineare, basato sul semplice schema "estrazione-produzione-consumo-smaltimento",

te social e digital responsibility e obiettivi del PNRR: confini e intrecci, in *Luiss L. Rev.*, n. 2, 2023, pp. 64 ss., spec. pp. 72 ss. Per l'applicazione corretta del principio, v. anche la *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)*, III ed. aggiornata al 14 maggio 2024 e disponibile in [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it).

<sup>35</sup> Cfr. gli artt. 17 e 25 regolamento (UE) n. 852/2020, c.d. regolamento tassonomia, attinente all'istituzione di un quadro che favorisca gli investimenti ecosostenibili; 2, n. 6, 5, § 2, 18, § 4, lett. d), 19, § 3, lett. d), regolamento (UE) n. 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Al processo di conformazione ecologica possono ascrivere, altresì, la direttiva 2022/2464/UE, sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, attuata dal d.lgs. n. 125 del 2024); la direttiva 2019/771/UE, sulla durabilità dei prodotti nei contratti di vendita; il regolamento (UE) n.1781/2024, c.d. *Ecodesign*, relativo alla progettazione ecocompatibile di prodotti più sostenibili, duraturi e riparabili; la direttiva 2024/1799/UE, che promuove la riparazione dei beni anche al di fuori della garanzia legale; la direttiva 2024/825/UE, sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela da pratiche sleali, quali il *greenwashing* e l'obsolescenza programmata; la proposta di dir. *Green Claims* sulla fondatezza e la comunicazione di asserzioni ambientali esplicite, adottata dal Consiglio il 17 giugno 2024; il regolamento (UE) n. 1244/2024, relativo alla comunicazione dei dati ambientali delle installazioni industriali e alla creazione di un portale sulle emissioni industriali; la direttiva 2024/1760/UE, sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*); la direttiva 2024/1275/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia (*Energy Performance of Buildings Directive*, EPBD IV, c.d. direttiva case green).

nel quale ogni prodotto è destinato a giungere al fine vita e il consumatore, in negativo, «usa, logora, esaurisce e distrugge le cose»<sup>36</sup>.

Nell'ambizioso programma dell'economia circolare, invece, i prodotti dovrebbero conservare il proprio valore aggiunto il più a lungo possibile, restando all'interno del sistema economico anche alla fine del ciclo di vita primario, in modo da essere riutilizzati più volte ai fini produttivi e creare così nuovo valore. Si apprezzano, in tal senso, i rifiuti come (non più esternalità negative, ma) risorse o autentici beni giuridici<sup>37</sup>, la durevolezza o estensione del ciclo di vita dei prodotti (che si oppone alla c.d. obsolescenza programmata degli stessi)<sup>38</sup>, la cultura della riparabilità dei be-

<sup>36</sup> N. IRTI, *Figure del nichilismo (il consumatore)*, in ID., *Il salvagente della forma*, Roma-Bari, 2007, p. 70.

<sup>37</sup> Si veda, anche per ulteriori indicazioni, A. JANNARELLI, *L'articolazione delle responsabilità nell'«abbandono dei rifiuti»: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non-beni sia in concreto sia in chiave prospettica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2009, pp. 128 ss.; S.G. SIMONE, *La nozione di "rifiuto"*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 144 ss.; R. LOMBARDI, *Il bene "rifiuto" tra concezione "relazionale" e responsabilità civile*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pp. 841 ss.; ID. (a cura di), *Diritto Rifiuti Impresa. Il ciclo della gestione dei rifiuti nella legalità del diritto dell'ambiente*, Roma, 2017; G. RESTA, *I rifiuti come beni in senso giuridico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2018, pp. 207 ss.; C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'"anello mancante" per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, pp. 91 ss.; A.C. NAZZARO, *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, pp. 621 ss.; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021, pp. 39 ss.; G. MASTRODONATO, *Nuovi modelli di economia circolare nella gestione dei rifiuti*, in A. BUONFRATE, A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve*, cit., pp. 789 ss.; V. CORRIERO, *I problemi civilistici del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2024, pp. 77 ss.

<sup>38</sup> Per attuare modelli di economia circolare e di consumo sostenibile è necessario garantire la maggiore durabilità dei beni, come indica la direttiva 2019/771/UE, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni, che ravvisa nella durabilità un requisito negoziale di conformità. Sui rimedi a disposizione dell'acquirente di un bene viziato da difetto di durabilità, con riguardo sia alla compravendita (di diritto comune e consumeristica), sia alla pratica commerciale scorretta dell'obsolescenza programmata, v. D. IMBRUGLIA, *La sostenibilità dei rimedi*, cit., pp. 357 ss.; A. QUARTA, *Per una teoria dei rimedi nel consumo etico. La non conformità sociale dei beni tra vendita e produzione*, in *Contr. impr.*, 2021, pp. 523 ss.; L. TAFARO, *Sostenibilità ambientale, economia circolare e diritto dei cives: nuove prospettive*, in A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, 2021, pp. 21 ss., spec. pp. 43 ss.; S. ZOLEA, *Verso un diritto dell'obsolescenza programmata: ipotesi legislative*,

ni<sup>39</sup>, la condivisione delle risorse (c.d. *sharing economy*)<sup>40</sup>, l'impiego di materie prime da riciclo<sup>41</sup>, la riduzione degli sprechi<sup>42</sup>, l'ausilio della tecno-

*novità giurisprudenziali e spunti comparativi*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com), 12 gennaio 2021; M. D'ONOFRIO, *Obsolescenza programmata: qualificazione giuridica e rimedi alla luce della Direttiva 2019/771 e del diritto interno*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, pp. 516 ss.; EAD., *Il difetto di durabilità del bene*, Napoli, 2023; D.M. MATERA, *Difetto di conformità, gerarchia dei rimedi e sostenibilità ambientale nel nuovo art. 135-bis cod. cons. e nella Dir. 771/2019*, in *Riv. dir. priv.*, 2022, pp. 453 ss.; A. MANIACI, *Sostenibilità e tutela del consumatore-acquirente contro l'obsolescenza programmata di beni mobili*, in *EJPLT*, n. 1, 2023, pp. 1 ss.; M. F. TOMMASINI, *L'obsolescenza programmata. I rimedi previsti dall'ordinamento e le prospettive di tutela*, in V. CALABRÒ, M. CALOGERO, D. NOVARESE (a cura di), *"Are you green?". Idee, riflessioni, proposte per il mondo che ci circonda (ieri, oggi e domani)*, Napoli, 2023, pp. 411 ss.; G. MARINO, *Obsolescenza programmata, durabilità dei beni con elementi digitali e tutele del consumatore*, in *Pers. e merc.*, 2024, pp. 157 ss.

<sup>39</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1781/2024 e la direttiva 2024/1799/UE (v., *supra*, nota 35). Sulla riparabilità come requisito di conformità, v. A. FANTINI, *Sostenibilità e regime rimediabile nella vendita dei beni di consumo*, in *Actual. jur. iberoam.*, n. 18, 2023, pp. 430 ss., spec. pp. 446 ss.; R. FADDA, *La sostenibilità*, cit., p. 95. La loi francese n° 2020-105 del 10 febbraio 2020, «relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire», ha inserito nel *Code de l'environnement* l'art. L.541-9-2, che introduce l'indice di riparabilità (*indice de réparabilité*), idoneo a informare, tramite etichette, i consumatori circa la possibilità di riparare prodotti elettrici. Dal gennaio 2024, produttori, distributori e venditori fanno riferimento a un indice di sostenibilità (*indice de durabilité*), idoneo a rappresentare le caratteristiche del bene, attinenti all'affidabilità e solidità del prodotto. Sulla rilevanza della nuova legge francese nella regolazione del mercato sostenibile, v. D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile*, cit., p. 203.

<sup>40</sup> Sulla *sharing economy* (economia della condivisione e dell'accessibilità), v. F. DOOLEY, *Innovazione e governance ai tempi della sharing economy*, Roma, 2015 (disponibile in [www.competere.eu](http://www.competere.eu)); D. DI SABATO, A. LEPORE (a cura di), *Sharing Economy. Profili giuridici*, Napoli, 2018; E.A. ROSSI, *La Sharing economy nel diritto internazionale privato europeo*, Torino, 2019; V. CAPPELLI, *Il mercato dell'energia alla prova della sharing economy*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 2, 2020, pp. 1398 ss.; A. COCCO, *I rapporti contrattuali nell'economia della condivisione*, Napoli, 2020; C. ABATANGELO, G. MARCHETTI (a cura di), *Le sfide per una sharing economy sostenibile. Un dialogo tra Italia e Francia*, Pisa, 2023; G. BAZZONI, *Dall'esclusività all'accesso nella sharing economy*, in *Pers. e merc.*, 2023, pp. 509 ss.

<sup>41</sup> Cfr. R. LOMBARDI, *Il bene "rifiuto"*, cit., pp. 841 ss.; A.C. NAZZARO, *Rifiuti, beni e proprietà*, cit., pp. 625 ss.

<sup>42</sup> Cfr., soprattutto con riferimento al settore agroalimentare e farmaceutico, D. CERINI, F. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile*,

logia digitale<sup>43</sup> e l'uso di energia da fonti rinnovabili<sup>44</sup>. Un'economia

*non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166, in Corr. giur.*, 2016, pp. 1376 ss.; N. FACILONGO, G. PELLEGRINI, P. LA SALA, *Economia circolare e scarti nelle filiere agroalimentari: prima indagine esplorativa sullo stato dell'arte*, in *Industria*, 2017, pp. 221 ss.; P. LATTANZI, *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, cit., pp. 137 ss.; L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Bari, 2018; EAD., *Strumenti giuridici di prevenzione e contrasto dello spreco alimentare nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2024, pp. 226 ss.; A.C. NAZZARO, *op. cit.*, pp. 624 ss.; P. F. RIZZI, *L'evoluzione normativa della lotta contro lo spreco alimentare in Francia: il problema della qualità delle donazioni alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2024, pp. 203 ss.

<sup>43</sup> Sul supporto dell'innovazione digitale allo sviluppo dell'economia circolare nella filiera agroalimentare, v. M. ALABRESE, A. SABA, *Sistema agroalimentare e Blockchain. Opportunità, punti di debolezza e prospettive*, in *Econ. trentina*, n. 3, 2021, pp. 14 ss., i quali notano come il paradigma dell'Agricoltura 4.0 segni «la dirompenza delle tecnologie nel sistema agroalimentare attraverso quattro fattori chiave: l'aumento nel volume di dati a oggi disponibili, nel potere computazionale e nella connettività; la capacità di analisi dei dati, anche in termini di *business intelligence*, attraverso l'impiego dell'intelligenza artificiale e del *deep learning*; lo sviluppo di nuove forme di interazione uomo-macchina e i risultati ottenuti nel trasferire dati digitali nel mondo fisico e viceversa» (p. 15). In questo scenario, la digitalizzazione, combinata con la tecnologia *blockchain* e gli *smart contracts*, può agevolare le relazioni commerciali tra imprese agroalimentari, «riducendo i costi di transazione, diminuendo la complessità e introducendo un sistema di verifica pienamente trasparente e tracciabile in ogni passaggio della relazione commerciale» (p. 17). Il paradigma dell'Agricoltura 5.0, invece, «spinge questa evoluzione verso una dimensione più umana e inclusiva, introducendo la robotica collaborativa e l'intelligenza artificiale per semplificare i processi e migliorare inoltre il benessere dei lavoratori, degli animali e la qualità della vita delle comunità locali». Così, M.P.F. BOTTONI, *Opportunità e rischi della doppia transizione nel mercato agroalimentare: prime considerazioni*, in L. RUGGERI, S. ZUCCARINO (a cura di), *Persona e mercati nel prisma della sostenibilità*, Napoli, 2024, pp. 166 ss., spec. p. 174, nota 25. In argomento, v. anche A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2013, pp. 11 ss.; A. TOMMASINI, *La "rivoluzione" tecnologica nell'agroalimentare: algoritmi e innovazione digitale tra rischi e opportunità*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020, pp. 771 ss.; M. ARISI, *Coltivare la fiducia? Una prospettiva giuridica su dati, blockchain e tracciabilità lungo la filiera agroalimentare*, in *Quad. Riv. dir. alim.*, n. 1, 2023, pp. 56 ss.; I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimenta-*

industriale e altamente tecnologica, quindi, ma concettualmente rigenerativa, che riproduce la natura nell'ottimizzare i sistemi mediante i quali opera<sup>45</sup>.

re, ivi, pp. 11 ss.; M. FERRARI, *Digitalizzazione e strutture agricole*, ivi, pp. 46 ss.; ID., *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Milano, 2023; B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola. Tra sostenibilità e sfide del mondo digitale*, Torino, 2023, pp. 72 ss., pp. 144 ss.; G. PISCIOTTA TOSINI (a cura di), *La rilevanza della digitalizzazione per un mercato agroalimentare sostenibile*, Palermo, 2023; L. RUSSO, *Il diritto agrario fra innovazione e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2023, pp. 464 ss.; S. BOLOGNINI, *Disciplinari di sostenibilità e digitalizzazione*, ivi, n. 1, 2024, pp. 3 ss., spec. pp. 65 ss.; P. LATTANZI, *L'agricoltura di precisione: fisionomia, quadro strategico di riferimento e implicazioni giuridiche*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2024, pp. 19 ss.; A. SCUDERI, *La digital transformation nel sistema agroalimentare*, in G. GUZZARDI (a cura di), *Persona e mercato nella società digitale*, Napoli, 2024, pp. 11 ss.; M. ZICCARDI, *Digitalizzazione e innovazione tecnologica nei contratti di filiera agroalimentare*, ivi, pp. 75 ss.; C. GERNONE, *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, in *Dir. giur. agr.*, n. 1, 2025, pp. 1 ss. Denuncia il mancato intervento del legislatore domestico sulla disciplina dei contratti e delle relative pratiche commerciali in tema di beni e diritti immateriali utilizzati e maturati dalle imprese agricole e alimentari, F. ALBISINNI, *Digitalizzazione nell'agroalimentare e Pratiche Commerciali Sleali: il perdurante disinteresse del legislatore*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2024, pp. 1 ss.

<sup>44</sup> Sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, come fattore di sviluppo sostenibile, anche alla luce del nuovo principio europeo «efficienza energetica al primo posto», v. R. LOMBARDI, *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Napoli, 2023, pp. 184 s.; v. anche E.N. FRAGALE, *Un nuovo corollario dello sviluppo sostenibile: il principio dell'«efficienza energetica prima di tutto»*, in *Riv. regol. merc.*, 2023, pp. 426 ss.; M. ROMEO, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, in *Dir. giur. agr.*, n. 1, 2023, pp. 1 ss.

<sup>45</sup> La discussione in argomento risale al corposo volume di P.L. SIMMONDS, *Waste Products and Undeveloped Substances: or, Hints for Enterprise in Neglected Fields*, London, 1862, scritto per la Società delle Arti americana, che stimolò molte idee di commercio basato sulla produzione di beni e servizi derivanti dai materiali di scarto di altre produzioni, ispirandosi ai cicli della natura, che nulla spreca (sull'ecologia politica, di stampo vittoriano, dell'autore, v. T. COOPER, *Peter Lund Simmonds and the Political Ecology of 'Waste Utilisation' in Victorian Britain*, in *Technol. cult.*, n. 1, 2011, pp. 21 ss.). Oggi, invece, si alza il livello della sfida, con un approccio sistemico, non più limitato a singole produzioni. Sull'obiettivo europeo di accelerare la transizione verso un'economia sostenibile, in quanto circolare e rigenerativa, v. COM(2020) 98 final, «Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più

Tra gli istituti in grado di favorire l'affermarsi del modello e delle strategie dell'economia circolare e di assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione europea spicca la nuova figura del *Circular Procurement* o "appalto circolare". Si tratta dell'evoluzione del concetto di *Green Public Procurement* e di *Sustainable Procurement*, nella sua doppia anima pubblica e privata<sup>46</sup>; evoluzione che integra i principi dell'economia circolare negli approvvigionamenti di beni e servizi pubblici e privati<sup>47</sup>. Al riguardo, la giurisprudenza del Consiglio di Sta-

competitiva»; ris. Parlamento eur., 10 febbraio 2021, «Nuovo piano d'azione per l'economia circolare»; in dottrina, *ex multis*, A.F. URICCHIO, *La costruzione della società ecologica: il Green New Deal e la fiscalità circolare*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2021, pp. 149 ss.; G. ROSSI, "Consumo-ambiente-rigenerazione", in *Avvenire*, 14 dicembre 2021 (disponibile anche in [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it), maggio 2022); L. RICCI, *La triade "rigenerazione, ambiente e consumo" nel "modello circolare"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2023, pp. 4 ss.; M.C. RIZZUTO, *La sostenibilità come chiave di sintesi dell'economia circolare: prospettive e criticità nella filiera agroalimentare*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Dir. econ.*, n. speciale - aprile 2023, pp. 125 ss.

<sup>46</sup> La comunicazione della Commissione CE, COM (2008) 400, «Appalti pubblici per un ambiente migliore», ha riconosciuto al GPP la funzione di «stimolare l'applicazione di norme verdi negli appalti privati» (p. 3), sì che gli Stati membri e le istituzioni europee «sono incoraggiati a rafforzare il collegamento fra settore pubblico e privato in materia di acquisti verdi» (p. 12). Sui fattori che spingono a includere sostenibilità e circolarità nei processi di appalto pubblico e privato, v. M. ANDRECKA, K. PETERKOVÁ MITKIDIS, *Sustainability requirements in EU public and private procurement – a right or an obligation?*, in *Nordic J. Comm. L.*, n. 1, 2017, pp. 55 ss.; C. IRTI, *Gli "appalti verdi" tra pubblico e privato*, in *Contr. impr./Eur.*, 2017, pp. 183 ss.; B. DE DONNO, L. VENTURA, *Sustainable Procurement: The Active Role of the State in Building a Sustainable and Inclusive Economic Growth*, in M.R. MAURO, F. PERNAZZA (eds), *State and Enterprise*, Cham-Torino, 2023, pp. 259 ss.; A. MASCOLO, *Gli appalti sostenibili: il difficile equilibrio tra concorrenza, responsabilità sociale e autonomia amministrativa*, in M. MACCHIA (a cura di), *Costruire e acquistare. Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 191 ss.; L. MÉLON (ed.), *Sustainability in Public Procurement, Corporate Law and Higher Education*, Abingdon-New York, 2024. Tuttavia, il tema degli approvvigionamenti circolari, ampiamente affrontato nel settore pubblico, non appare ancora adeguatamente approfondito in modo sistematico nel settore privato. Per un primo tentativo, in Italia, di elaborare linee guida trasversali a diversi settori aziendali per l'adozione di sistemi di approvvigionamento circolare nel settore privato, v. A. BRANCIFORTI *et al.*, *Linee guida per l'approvvigionamento circolare nel settore privato*, 2020, in [www.globalcompactnetwork.org/it](http://www.globalcompactnetwork.org/it).

<sup>47</sup> Il fenomeno è messo a fuoco dalla Guida elaborata dalla Commissione europea

to è pacifica nell'individuare la *ratio* dell'apposizione obbligatoria agli appalti pubblici di «criteri ambientali minimi» (artt. 57, 83 e 130 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) nell'esigenza di garantire che «la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, “circolari” e nel diffondere l'occupazione “verde”», con la conseguenza di «trasformare il contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica, sociale ed ambientale»<sup>48</sup>.

nell'ottobre 2017, *Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (ove anche la versione italiana del 2018), e dal documento *Circular Procurement. Best Practice Report*, formulato nel maggio 2017 all'interno del progetto *SPP Regions. Regional Networks for Sustainable Procurement* (disponibile in [www.sppregions.eu](http://www.sppregions.eu) e, nella versione italiana del 2018, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)). Tra i principali parametri di integrazione della circolarità negli appalti ecosostenibili, si ritrovano: la durabilità, l'efficienza delle risorse, il riuso, la ristrutturazione/ammodernamento, il riciclaggio e l'acquisto di prodotti realizzati con materiali riciclati. Sul passaggio dal *Green Public Procurement* al *Circular Public Procurement*, cfr. C. FELIZIANI, *I «nuovi» appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. econ.*, 2017, pp. 349 ss.; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020, pp. 71 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3, 2021, pp. 62 ss.; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, *ivi*, n. 2, 2021, pp. 4 ss., spec. pp. 26 ss., i quali definiscono l'appalto circolare come «*blue public procurement*»; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2022, pp. 243 ss.; A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio “mandatory-rigido” ad uno di tipo “funzionale”?*, in *Ceridap*, n. 3, 2023, pp. 64 ss.; M.C. CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), n. 2, 2024, pp. 475 ss.; S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, *cit.*, pp. 62 ss., la quale considera il principio strategico di circolarità come un sub-obiettivo strumentale all'obiettivo della sostenibilità.

<sup>48</sup> Cons. St. 27 maggio 2024, n. 4701, in [www.portali.giustizia-amministrativa.it](http://www.portali.giustizia-amministrativa.it), §§ 6.7 e 8.2, che definisce l'appalto pubblico verde come «segmento dell'economia circolare» (così già Cons. St. 14 ottobre 2022, n. 8773, in [www.eius.it](http://www.eius.it), § 8; Cons. St. 20 marzo 2023, n. 2795, in [www.certifico.com](http://www.certifico.com), § 3.5, in linea con F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 89).

Altrettanto rilevante è la c.d. “responsabilità estesa del produttore” o *Extended Producer Responsibility* (EPR), per effetto della quale chiunque produca o venda prodotti deve essere chiamato a occuparsi dei servizi di smaltimento (artt. 178-*bis* e 178-*ter* c.a.)<sup>49</sup>, senza che la responsabilità finanziaria superi i costi necessari per la prestazione di tali servizi (art. 237, comma 3, c.a.). Un istituto, quindi, che rientra tra gli strumenti di mercato a tutela dell’ambiente<sup>50</sup>, esplicitamente rivolto a promuovere la progettazione di prodotti ecocompatibili, più durevoli e con minore impatto ambientale (in quanto riparabili, riutilizzabili o riciclabili)<sup>51</sup>. Ed è proprio l’EPR a costituire l’asse portante degli obiettivi di economia circolare perseguiti dall’UE con l’intento di prolungare la vita dei prodotti<sup>52</sup>, così evitando o riducendo la formazione ecces-

<sup>49</sup> Come sostituita, la prima disposizione, dall’art. 1 comma 3, d.lgs. n. 116 del 2020; e inserita, la seconda disposizione, dall’art. 1 comma 4, d.lgs. *ult. cit.*

<sup>50</sup> In tal senso, M. COCCONI, *La regolazione dell’economia circolare*, cit., p. 97. Si tratterebbe, dunque, di «una tipica misura di mercato che, però, come sovente accade, inevitabilmente reca con sé anche profili propri degli strumenti “autoritativi”, quantomeno ove si tratti di sistemi obbligatori» (S. VERNILE, *Dall’economia circolare al principio di circolarità*, cit., pp. 112, da cui si cita, e 303).

<sup>51</sup> Nella definizione dell’OECD (OCSE), *Extended Producer Responsibility. A Guidance Manual for Governments*, 2001, e ID., *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*, 2016 (documenti reperibili in [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)), l’EPR è definita come «an environmental policy approach in which a producer’s responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product’s life cycle». Sulla rilevanza, nel modello dell’economia circolare, del processo di ideazione e progettazione sostenibile dei prodotti (c.d. *ecodesign*), v. Ellen MacArthur Foundation, *The Circular Design Guide*, 2017, in [www.circulardesignguide.com](http://www.circulardesignguide.com); in ambito giuridico, F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *L’economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 22 dicembre 2017, pp. 1 ss.; G. TEMPESTA, *Ecodesign: profili normativi*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, pp. 685 ss.; M. COCCONI, *op. cit.*, pp. 96 ss.; B. CELATI, *L’intervento pubblico*, cit., pp. 92 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., pp. 217 ss.; N. GRANATO, *Economia circolare e responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell’economia circolare. Regole, principi, modelli*, Milano, 2023, pp. 69 ss.

<sup>52</sup> I sistemi di EPR, inizialmente elaborati per talune categorie di prodotti, sono stati generalizzati con la direttiva 2018/851/UE (che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti), il cui *considerando* 14 definisce tali regimi come «una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del

siva di rifiuti nel rispetto dei principi di precauzione, prevenzione e tutela della salute e dell'ambiente (art. 177 c.a.), nonché dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti (art. 179 c.a.)<sup>53</sup>. In tal modo, l'EPR va ben oltre il principio «chi inquina paga», capovolgendone la *ratio*: non più inquinare e poi pagare i danni, bensì immettere responsabilmente nel mercato beni ecosostenibili, in piena coerenza con i postulati dell'economia circolare<sup>54</sup> e con il «concetto dell'internalizzazione dei costi delle c.d. esternalità negative»<sup>55</sup>.

Se volgiamo lo sguardo al settore agroalimentare<sup>56</sup>, lo strumento

ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti».

<sup>53</sup> Cfr. G. AMENDOLA, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Dir. giur. agr.*, n. 1, 2021, pp. 1 ss.; V. CORRIERO, *I problemi civilistici*, cit., pp. 86 ss. Definisce l'EPR come «la chiave nella toppa», A. PIEROBON, *Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla poscenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, n. 11, 2020, pp. 1785 ss., spec. p. 1786.

<sup>54</sup> Cfr. M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, pp. 63 ss.

<sup>55</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., p. 218, il quale ricorda che il presupposto dell'EPR è nel fatto che le logiche del mercato possono essere negative per la protezione dell'ambiente, giacché i prezzi potrebbero essere distorti e discriminanti rispetto a pratiche ecocompatibili, mentre «il mercato, lasciato operare secondo le sue dinamiche interne, tende a considerare solo il “prezzo” e a non tenere presente il “costo ambientale” di ciò che viene prodotto» (p. 222). La risposta più recente al problema della internalizzazione delle esternalità negative da parte degli operatori economici è data dalla direttiva 2024/1760/UE, sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*, che mira ad attuare processi globali di attenuazione degli impatti negativi sui diritti umani e degli impatti ambientali negativi nelle catene di valore, integrando la sostenibilità nei sistemi di governo societario e di gestione. In argomento si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a F. DEGL'INNOCENTI, *Verso un'autonomia contrattuale sostenibile*, cit., pp. 94 ss., e L. RUGGERI, *La due diligence della sostenibilità: l'impatto sul diritto contrattuale*, in L. RUGGERI, S. ZUCCARINO (a cura di), *Persona e mercati*, cit., pp. 25 ss.

<sup>56</sup> Cfr. S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare*, cit., p. 843 ss.; M.C. RIZZUTO, *L'incidenza dell'interesse ambientale nella produzione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, p. 448 ss., la quale conviene che una gestione circolare del-

dell'EPR assolve una funzione di prevenzione della produzione di rifiuti alimentari. Addossare in capo ai produttori i costi di gestione del fine vita degli alimenti, comprensivi dei relativi imballaggi (primari e secondari), da un lato, induce i produttori e i distributori a fare i conti con la domanda effettiva di mercato, limitando le eccedenze e gli sprechi alimentari lungo la filiera agroalimentare e ripensando le logiche di etichettatura degli alimenti in chiave di etichettatura ambientale<sup>57</sup>; dall'altro, apre la strada all'incentivazione di modelli di *eco-design* e *upcycling* o "reimpiego migliorativo" nella filiera agroalimentare. Il primo concetto descrive la scelta di privilegiare l'uso di risorse materiali riciclabili e di risorse energetiche rinnovabili; il secondo concetto indica che il materiale di recupero viene elevato a una categoria produttiva di rango superiore (per valore intrinseco o valore aggiunto) a quella originaria, trasformando i rifiuti o gli scarti in una risorsa ad alta redditività per un'altra filiera produttiva (si pensi ai sottoprodotti di lavorazione dell'ortofrutta, dai quali possono essere estratti fitocomposti o realizzati antimicrobici per usi alimentari, officinali e farmaceutici)<sup>58</sup>.

la filiera agroalimentare suggerisce e, anzi, stimola «il passaggio, da una attività economica, indirizzata alla sola produzione, ad una che sia funzionalizzata o, addirittura, affianchi al prodotto, quale oggetto della propria attività, quello della gestione economica ed invero sociale, degli scarti e dei rifiuti, intesa come fonte di programmazione, diretta ad una loro più razionale gestione» (p. 467).

<sup>57</sup> Cfr., sul piano normativo, gli artt. 1, 12, 13, 45, 46 e 47 reg. UE 2025/40, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; il d.lgs. n. 116/2020, in attuazione della direttiva 2018/851/UE e direttiva 2018/852/UE, relative a rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggi, nonché l'art. 219, comma 5, c.a.; in dottrina, N. LUCIFERO, *Economia circolare e prodotti alimentari: l'etichettatura ambientale nel sistema delle fonti del diritto europeo ed interno*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità*, cit., pp. 91 ss., spec. pp. 103 ss. Sulla problematica dell'etichettatura dei prodotti agroalimentari, v. anche P. BORGHI, *Le informazioni volontarie nella disciplina della etichettatura degli alimenti*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *op. cit.*, pp. 93 ss.; D. BALBINO, *La disciplina dell'etichettatura degli alimenti alla stregua di una pratica commerciale (scorretta): quale tutela per il consumatore finale?*, in F.E. CELENTANO, R. DE MEO, M. ROBLES (a cura di), *Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare*, Bari, 2023, pp. 119 ss.; M. GIOIA, *L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2023, pp. 20 ss.

<sup>58</sup> Sul riciclo creativo (*upcycling*), come attività di trasformazione identitaria del

#### 4. Giustizia contrattuale e filiera agroalimentare nel contesto dell'“eccezzionalismo agricolo”

L'implementazione, nell'area dell'Unione europea, dei regimi di EPR potrà, quindi, arginare la produzione eccessiva di rifiuti e, in particolare, di rifiuti alimentari, assicurando una transizione effettiva verso sistemi di economia circolare<sup>59</sup>. Transizione che, sul piano giuridico negoziale, enfatizza il nesso indissolubile tra sostenibilità e giustizia contrattuale, anche nella filiera agroalimentare<sup>60</sup>; nesso ontologico, che arricchisce la portata dello spettro d'azione del concetto di “sostenibilità”, inteso come ricerca di uno stato di equilibrio<sup>61</sup>.

prodotto esausto, v. B. CALABRESE, *Economia circolare e principio di esaurimento: una sfida “sostenibile” per la proprietà industriale?*, in [www.orizzontideldirittocommerciale.it](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it), 10 maggio 2023, pp. 1 ss., spec. pp. 7 ss.; N. LUCIFERO, *op. ult. cit.*, pp. 116 ss.

<sup>59</sup> In questa direzione, si colloca il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la cui Componente 1 della Missione 2, «Agricoltura sostenibile ed economia circolare» (M2C1), persegue tre obiettivi principali, tra i quali lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile, al fine di migliorare le prestazioni ambientali e incrementare la competitività delle aziende agricole, in linea con la strategia europea *From Farm to Fork*. Per un'analisi di tale strategia e della Proposta legislativa sui Sistemi Alimentari Sostenibili, annunciata dalla Commissione europea, v. F. COLI, *La Policy Coherence come strategia per l'attuazione del Food System Approach: il caso dell'Unione europea*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2023, pp. 239 ss.

<sup>60</sup> Coglie il nesso tra giustizia contrattuale e sostenibilità, M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 1291 ss., e in ID. (a cura di), *Contratto e ambiente*, cit., pp. 287 ss. (da cui si cita), spec. pp. 308 ss., spec. p. 310 e p. 318; ID., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, pp. 3 ss., spec. pp. 23 ss.; v. anche N. LIPARI, *Introduzione*, in M. PENNASILICO (a cura di), *op. ult. cit.*, pp. 15 ss., spec. p. 17; ID., *Premesse*, cit., p. 221 s.; P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, ivi, pp. 321 ss., spec. p. 334; G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», cit., p. 101, secondo il quale sostenibilità giuridica significa, anzi tutto, «necessità di adattare le categorie alla domanda di giustizia»; N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nel contesto normativo riformato dal d. Lgs. 198/2021*, in G. PASSAGNOLI *et al.* (a cura di), *Liber Amicorum per Giuseppe Vettori*, Firenze, 2022, pp. 2005 ss.

<sup>61</sup> Cfr., *supra*, § 1. Stato di equilibrio che, con riferimento alla dimensione valoriale della filiera agroalimentare, «si compendia nell'equilibrio ecologico, sintesi semantica di qualità del territorio rurale, rispetto della vita, sicurezza e salute della collettività (all'interno della quale occorre annoverare le generazioni future) e dignità dell'uomo». Così, M. IMBRENDA, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli, 2016,

La giustizia contrattuale, infatti, nella sua essenza, è ricerca, conservazione e, all'occorrenza, ripristino di una condizione di equilibrio e proporzionalità tra le reciproche prestazioni contrattuali<sup>62</sup>, assicurata ora dal ricorso alla clausola generale di buona fede, che esalta lo strumento della rinegoziazione delle clausole contrattuali squilibrate<sup>63</sup>; ora dagli interventi correttivi dei regolamenti contrattuali asimmetrici o iniqui ad opera del giudice o delle Autorità amministrative indipen-

p. 68. È interessante notare che l'art. 210-*bis* regolamento (UE) 1308/2013, «recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli», prevede «iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità». Tale disposizione (introdotta dall'art. 1 § 1, punto 60, regolamento (UE) 2117/2021) definisce, al § 3, come «norma di sostenibilità» la norma volta a contribuire a uno o più degli obiettivi seguenti: «a) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; b) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; c) salute e benessere degli animali». L'art. 7 comma 1, regolamento (UE) 1143/2024, «relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli», prevede a sua volta che un gruppo di produttori, o un gruppo di produttori riconosciuto (v. artt. 32 e 33 reg. *ult. cit.*), «può concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica o nello svolgimento di altre attività soggette a uno o più obblighi previsti dal disciplinare. Tali pratiche mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle prescritte dal diritto dell'Unione o nazionale in termini di sostenibilità, ambientale, sociale o economica o di benessere degli animali».

<sup>62</sup> Per la considerazione dell'equilibrio contrattuale, ossia della proporzionalità dello scambio, come un principio di valenza assiologica, la cui applicazione generalizzata rappresenterebbe una evoluzione naturale del diritto dei contratti contemporaneo, non si prescinda da P. PERLINGIERI, *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità nei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 2001, pp. 334 ss. (poi in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, pp. 441 ss.).

<sup>63</sup> Per un quadro ricco di riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali, è sufficiente il rinvio a T. BELFIORE, *La rinegoziazione del contratto come dovere di correttezza*, in *Cammino dir.*, n. 5, 2023, pp. 1 ss.; D. SANTARPIA, *Il divieto di pratiche commerciali scorrette nella formazione dell'accordo. Brevi osservazioni in tema di rinegoziazione*, in *Jus civ.*, 2023, pp. 692 ss.

denti, nel segno non tanto dell'efficienza, quanto piuttosto della correttezza e trasparenza delle operazioni commerciali<sup>64</sup>, che assicurano la sostenibilità e la resilienza del contratto, ossia la sua capacità non soltanto di resistere all'applicabilità dei consueti rimedi caducatori o ablatori nelle relazioni negoziali, ma ancor più di reagire e ritornare a uno stato di equilibrio in seguito ad un evento perturbante<sup>65</sup>.

In questa luce, lo strumento contrattuale è funzionale non soltanto ad accrescere la quantità e la qualità dei prodotti e dei servizi, ma anche a ripartire in modo più equo i profitti tra gli operatori interessati. Se guardiamo alla filiera agroalimentare<sup>66</sup>, il problema della "giustizia"

<sup>64</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, M. PENNASILICO, "Ménage à trois": la correzione giudiziale dei contratti, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 179 ss.; ID., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio*, cit., pp. 11 ss.; ID., *L'interpretazione tra legge e contratto. Spigolando da «Senso e consenso» di Aurelio Gentili*, in ID. (a cura di), *L'interpretazione tra legge e contratto. Dialogando con Aurelio Gentili*, Napoli, 2019, pp. 11 ss.

<sup>65</sup> Si veda A. GALLARATI, *La resilienza del contratto. Modificazioni e destino delle garanzie, tra relazionalità, incompletezza e crisi d'impresa*, Torino, 2020, il quale definisce come resilienza del contratto «la sua rinnovata capacità di adattarsi alle circostanze, che relazionalità ed incompletezza hanno fatto emergere e stressato»; si che, tale resilienza «passa proprio attraverso le modificazioni del rapporto come rimedio principe all'incompletezza e sintomo più diffuso della crescente relazionalità, a prescindere dal fatto che dette modifiche avvengano per effetto di rinegoziazione, volontaria o imposta, revisione del giudice o, ancora, grazie a meccanismi automatici o di eteroriempimento del rapporto» (p. 4). Sulla resilienza contrattuale, v. già S. LANDINI, *Vincolatività dell'accordo e clausole di rinegoziazione. L'importanza della resilienza delle relazioni contrattuali*, in *Contr. impr.*, 2016, pp. 179 ss.

<sup>66</sup> Occorre chiarire, con autorevole dottrina, che «l'espressione filiera agroalimentare, nell'individuare il complesso delle relazioni di scambio aventi ad oggetto prodotti che partono dai cancelli delle aziende agricole per giungere infine ai depositi e agli spacci della distribuzione commerciale, con l'intervento mediano delle imprese alimentari di trasformazione, si differenzia da un'altra filiera, con cui convive, ossia quella c.d. agro-industriale. Quest'ultima, a sua volta, si articola al suo interno: se la filiera agro-alimentare si riferisce ai rapporti *business to business* posti sempre e solo a valle dell'attività produttiva agricola, quella agro-industriale abbraccia non solo ed in misura sempre più incisiva rapporti *business to business* che intervengono a monte dell'attività agricola, ma anche rapporti che si collocano a valle di quella». Ciò nonostante, è indubbio che, in entrambe le filiere, «l'anello più debole della catena è pur sempre rappresentato dai produttori agricoli, ora nella veste di fornitori della materia prima alle industrie alimentari e alla grande distribuzione, ora in quella di acquirenti di fattori della produzione necessari per l'esercizio della stessa attività agricola». Così,

è di assicurare il giusto prezzo dei prodotti agricoli e, dunque, la giusta remunerazione ai soggetti economici, che operano al suo interno<sup>67</sup>. Del resto, la direttiva 2019/633/UE, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, fin dal primo *considerando*, enfatizza l'opportunità di introdurre, nell'Unione, «un livello minimo di tutela rispetto alle pratiche commerciali sleali per ridurre la frequenza, in quanto possono avere un effetto negativo sul tenore di vita della comunità agricola». Formulazione in linea con l'art. 39, § 1, lett. *b*, TFUE, che annovera, tra le finalità della PAC, quella di assicurare «un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura».

Pertanto, il problema centrale dei rapporti economici tra i produttori agricoli di base e gli operatori, interessati ad acquisire le produzioni di base, destinate all'alimentazione umana in via diretta o indiretta, «è rappresentato pur sempre dalla misura dei prezzi», la cui fissazione sfugge al controllo da parte del singolo operatore agricolo, «il quale resta così sostanzialmente mortificato nella distribuzione del valore lungo la filiera agro-alimentare, a tutto vantaggio delle industrie alimentari e della grande distribuzione»<sup>68</sup>. Un problema, si direbbe, di

A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, 2021, pp. 199 ss., spec. p. 202.

<sup>67</sup> Cfr. G. D'AMICO, *La giustizia contrattuale nelle filiere agro-alimentari*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 415; G. GUZZARDI, *Formalismo negoziale e tutele nei contratti della filiera agroalimentare*, in *Contratti*, 2022, pp. 551 ss.

<sup>68</sup> Così, A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma, 2020, pp. 251 ss., spec. p. 279 (ora in ID., *Momenti e figure*, cit., pp. 287 ss.); v. anche ID., *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2019, pp. 559 ss., in critica alla scelta del legislatore di introdurre, con la l. n. 44 del 2019, il richiamo ai costi medi di produzione; I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *op. cit.*, pp. 237 ss.; L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, 2024, pp. 15 ss. Il legislatore, di recente, ha introdotto, con l'art. 4 d.l. n. 63/2024 (convertito in legge n. 101 del 2024), nuove definizioni di «costo medio di produzio-

*giustizia commutativa*<sup>69</sup>, come testimonia il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27), il cui art. 62, sebbene intitolato alla disciplina della cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, apriva e generalizzava il proprio ambito di applicazione alle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi comprese quelle agroalimentari, sancendo al secondo comma (lett. *a*) il divieto di imposizione, diretta e indiretta, di «condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni

ne» e «costo di produzione», che modificano gli artt. 2 e 3 d.lgs. n. 198/2021. Tuttavia, l'intervento legislativo, pur intendendo assicurare maggiore chiarezza e precisione normativa, rischia di cristallizzare la fissazione di tali parametri specifici, irrigidendo le dinamiche contrattuali e alterando il naturale funzionamento del mercato. La determinazione amministrativa dei costi impone vincoli che potrebbero risultare inadeguati rispetto alle specificità e alle variabili del mercato agroalimentare, alterando la concorrenza e la libera formazione dei prezzi, a danno dei piccoli produttori agricoli. Diversamente, se il parametro dei costi di produzione (medi e non) fosse utilizzato per mettere in chiaro termini e modalità di attuazione del contratto, anziché come un limite rigido e insuperabile. Con la fondamentale differenza che, «pur fornendo una base per valutare la congruità dei prezzi praticati, esso non dovrebbe automaticamente costituire una condotta prevaricatoria, a meno che non vi siano altri chiari elementi di abuso o scorrettezza, come l'unilateralità della determinazione delle condizioni economiche del contratto» (G. GALASSO, *Il ruolo dell'autonomia contrattuale nel contesto della filiera agricola e alimentare: la vendita sottocosto*, in *Jus civ.*, 2024, pp. 899 ss., spec. p. 909; e v. già A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 566).

<sup>69</sup> In quanto tale, esso «corrisponde – nella materia del contratto – all'idea più immediata che appare evocata dal criterio della “giustizia” (equilibrio contrattuale, proporzionalità delle prestazioni, etc.)». Così, G. D'AMICO, *La giustizia contrattuale*, cit., p. 415, nota 2 (più ampiamente, ID., *Giustizia contrattuale*, in *Enc. dir.*, I tematici, vol. I, *Contratto*, Milano, 2021, pp. 583 ss.). Problema al quale cerca di ovviare la proposta di legge A.C. 851 del 1° febbraio 2023, che intende recare modifiche al d.lgs. n. 198/2021, «in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari». La finalità della proposta, come si legge nella relazione illustrativa, «è quella di tutelare la redditività delle imprese agricole, prevedendo criteri che stabiliscano chiaramente quali siano i fattori che concorrono alla formazione del prezzo inserito nel contratto di cessione, anche alla luce del considerando (6) della direttiva (UE) 2019/633, il quale rileva che, sebbene il rischio commerciale sia un dato di fatto implicito in qualunque attività economica, la produzione agricola è caratterizzata anche da un'estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici» (cfr. il Dossier n. 95 del 17 aprile 2023, in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it)).

contrattuali ingiustificatamente gravose»<sup>70</sup>. Disposizione, questa, che, seppure formalmente abrogata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198, sul contrasto alle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare<sup>71</sup>,

<sup>70</sup> La formulazione del secondo comma, attinente alle «relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni di cui al comma 1», depona per l'operatività generale anche della disposizione contenuta nel primo comma, che faceva riferimento ai «contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale». Del resto, appariva contrario al principio di ragionevolezza che regole, volte a prevenire e reprimere condizioni contrattuali «ingiustificatamente gravose», ossia contegni espressivi dell'abuso di posizione dominante o di dipendenza economica e, più in generale, condotte commerciali sleali, fossero suscettibili di applicazione ai soli rapporti tra imprenditori agroalimentari e non anche alle relazioni commerciali di diverso contenuto. In tal senso, M. TAMPONI, *Liberalizzazioni, "terzo contratto" e tecnica legislativa*, in *Contr. impr.*, 2013, pp. 91 ss., spec. p. 93, p. 103; v. anche R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2012, pp. 1 ss., spec. p. 32, poi in F. ALBISINNI *et al.* (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, pp. 119 ss.; M. LAMICELA, *Correttezza e leale cooperazione tra contraenti in alcune norme di recente adozione. Spunti per una chiave di lettura dell'attuale evoluzione del diritto dei contratti*, in *Jus civ.*, 2016, pp. 233 ss., spec. pp. 264 ss.; P. PERLINGIERI, «Controllo» e «conformazione» degli atti di autonomia negoziale, in *Rass. dir. civ.*, 2017, pp. 204 ss., spec. p. 220; M. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, pp. 1133 ss., spec. pp. 1150 ss.

<sup>71</sup> Il d.lgs. n. 198/2021 attua la direttiva 2019/633/UE. A commento dei due provvedimenti si veda A. JANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2019, pp. 439 ss.; ID., *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2019, pp. 3 ss.; ID., *La "giustizia contrattuale"*, cit., pp. 200 ss. e pp. 222 ss., secondo il quale lo squilibrio che affligge le relazioni negoziali nella filiera è di ordine sistemico, sì che è «fuori dalla portata della giustizia contrattuale perseguita mediante la lotta alle pratiche sleali fornire una risposta sistemica a siffatto problema» (p. 233); ID., *Il d.lgs. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare: una prima lettura*, in *Giust. civ.*, 2021, pp. 739 ss.; ID., *La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agro-alimentare: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022, pp. 18 ss.; v. anche L. RUSSO, *Le pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare e la direttiva UE n. 2019/633*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto*, cit., pp. 377 ss., spec. pp. 383 ss.; M.M. BARONE, *La latitudine applicativa della normativa sul contrasto alle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, pp. 587

sopravvive nella formulazione pressoché identica dell'art. 5, lett. *d*, dello stesso decreto legislativo.

Si conferma, così, l'evoluzione del diritto dei contratti dal potere di porre regole al dovere di «equa negoziazione»<sup>72</sup>, e si palesa una precisa tendenza dell'esperienza negoziale contemporanea, che antepone al principio di libertà contrattuale un'esigenza di equità del contratto, che richiede il riequilibrio dei rapporti di forza tra le parti. In realtà, la teoria del contratto, in passato incentrata sulla struttura dell'atto, si articola oggi in funzione dei modi di svolgimento del rapporto e della valutazione in concreto della proporzionalità e dell'equilibrio contrattuali, come dimostra, ancora una volta, il disposto dell'abrogato art. 62 d.l. n. 1 del 2012, il cui primo comma è anch'esso riprodotto dal d.lgs. n. 198 del 2021, là dove afferma, all'art. 3, comma 1, che i contratti di

ss.; I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, n. 1, 2022, pp. 135 ss.; S. PAGLIANTINI, *L'attuazione della Direttiva 2019/633/UE e la toolbox del civilista*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, pp. 393 ss.; R. PENNAZIO, *L'attuazione della direttiva 2019/633/UE: strumenti di tutela e funzioni di contrasto alle pratiche scorrette nella filiera agroalimentare*, in *Contr. impr.*, 2022, pp. 839 ss.; L. VIZZONI, *Il rilievo delle buone pratiche nella filiera agroalimentare*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, pp. 734 ss., spec. pp. 756 ss.; I. CANFORA, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. agroalim.*, 2023, pp. 43 ss.; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, in S. GARDINI, M.C. RIZZUTO (a cura di), *Dialoghi sulla sostenibilità e lo sviluppo locale*, Napoli, 2024, pp. 127 ss.

<sup>72</sup> Cfr. V. SCALISI, *Regola e metodo nel diritto civile della postmodernità*, in *Riv. dir. civ.*, I, 2005, pp. 292 ss., spec. p. 294, secondo il quale il diritto contrattuale europeo «privilegia la strategia della *conformazione*, ma nella prospettiva di realizzazione di una autonomia di tipo nuovo, c.d. *efficiente*, in grado cioè non soltanto di adempiere a finalità solidaristiche ma soprattutto di dar vita a regole adeguate all'operazione contrattuale perseguita, nonché ispirate a principi di equità negli scambi»; v. anche ID., *Contratto e regolamento nel piano d'azione delle nullità di protezione*, ivi, pp. 469 ss., spec. p. 477; ID., *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità e inefficacia*, in G. VETTORI (a cura di), *Remedies in contract. The Common Rules for a European Law*, Padova, 2008, pp. 235 ss. La dir. 2004/39/CE (c.d. MiFID, attuata con d.lgs. n. 164 del 2007), in materia di mercati degli strumenti finanziari, ha enunciato espressamente, agli artt. 14 e 40, il principio di equa negoziazione, mentre il codice del consumo riconosce ai consumatori e agli utenti come fondamentali i diritti «alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali» (art. 2 comma 2, lett. *e*, d.lgs. n. 206/2005).

cessione di prodotti agricoli e alimentari (ma, meglio si direbbe, ai sensi dell'art. 4, comma 1, «le relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti di cessione»)<sup>73</sup>, per integrare le «buone pratiche commerciali», di cui all'art. 6, «devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni»<sup>74</sup>. L'art. 3, comma 1, precisa ulteriormente, rispetto al precedente enunciato, che tale conformazione deve realizzarsi dalla fase delle trattative fino all'esecuzione del contratto («prima, durante e dopo l'instaurazione della relazione commerciale»), a riprova del perfetto equilibrio che il legislatore mira a perseguire mediante il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, che assume a strumento di regolazione della filiera proprio per imporre un

<sup>73</sup> La prospettiva sistematica e assiologica, confortata dalla lettera della disposizione (come già dell'art. 62, comma 2), «ove si discorre genericamente di relazioni commerciali, riconosce valenza generalizzata in tutti i rapporti tra imprese al divieto di imposizione di condizioni “ingiustificatamente gravose” che assume, come l'art. 9, l. subfornitura, a norma di sistema». Così, acutamente, M. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare*, cit., p. 1151. Ancora sul problema dell'ambito di applicazione della disciplina interna abrogata e vigente, S. GATTI, *Dall'art. 62 d.l. n. 1/2012 all'attuazione della direttiva 2019/633/UE sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare: ambito di applicazione e rimedi civilistici*, in *Contr. impr. Eur.*, 2022, pp. 205 ss., spec. pp. 209 ss.

<sup>74</sup> Molto utili, sia pure a commento dell'abrogato art. 62, A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2012, pp. 545 ss.; ID., *I contratti del mercato agroalimentare: alcune considerazioni di sintesi*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2013, pp. 56 ss.; ID., *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, pp. 237 ss.; F. BARTOLINI, A.M. BENEDETTI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 2013, pp. 641 ss.; L. PETRELLI, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2014, pp. 10 ss.; M. IMBRENDA, *La nuova disciplina dei contratti del mercato agroalimentare*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente*, cit., pp. 125 ss., spec. pp. 144 ss.; EAD., *Le relazioni contrattuali*, cit., pp. 95 ss.; M. MAURO, *Contratti della filiera agroalimentare: squilibrio ed effettività dei rimedi*, in *Pers. e merc.*, 2016, pp. 17 ss.; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017, pp. 122 ss.; A.M. MANCALEONI, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole: riflessioni alla luce dell'esperienza francese*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto*, cit., pp. 313 ss., spec. pp. 332 ss.

equilibrio negoziale attraverso le norme cogenti, che indirizzano la forma e il contenuto del contratto stesso<sup>75</sup>.

Se così è, la disposizione dell'art. 3, comma 1, è destinata a garantire – nel settore di riferimento e, più in generale, nelle relazioni commerciali tra imprenditori – il corretto esercizio dell'autonomia contrattuale, e non certo a fissare «principi ostativi come mai prima d'ora all'esercizio dell'autonomia privata»<sup>76</sup>. In realtà, l'art. 3, come già l'art. 62, «non si pone quale norma dirigitica dell'autonomia contrattuale e con limiti di contenuto del contratto, ma quale disposizione che riflette una *ratio* e una finalità ben precise, ossia quella di (tentare di) dominare una strutturale asimmetria di potere contrattuale tra coloro che producono e gli industriali che trasformano e distribuiscono i prodotti agricoli e alimentari, attraverso interventi in specifici ambiti per riequilibrare i rapporti all'interno del sistema agroalimentare»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Il d.lgs. 198 del 2021*, cit., p. 746; N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione*, cit., pp. 2027 ss.

<sup>76</sup> Così, invece, R. PARDOLESI, *I contratti funzionali alla circolazione e alla gestione di beni e servizi*, in G. GITTI, M. MAUGERI, M. NOTARI (a cura di), *I contratti per l'impresa*, vol. I, *Produzione, circolazione, gestione, garanzia*, Bologna, 2012, pp. 113 ss., spec. p. 120, con riferimento all'art. 62, ma trascurando che l'equilibrio tra le prestazioni contrattuali, come avvertiva già Emilio Betti, «costituisce l'ideale di una sana circolazione dei beni, di una feconda cooperazione delle autonomie e delle attività individuali» (E. BETTI, *Per la riforma del Codice civile in materia patrimoniale. Fasi di elaborazione e mete da raggiungere*, in *RIL*, 1940-1941, pp. 301 ss., spec. p. 337; v. anche la Relazione al codice civile, § 656).

<sup>77</sup> N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione*, cit., p. 2015. Sul problema cruciale della disparità fisiologica di potere economico e negoziale tra la parte agricola e le imprese operanti a monte (industrie fornitrici di mezzi tecnici) e a valle (dedite alla conservazione e/o trasformazione e alla commercializzazione) della filiera produttiva e distributiva, non si prescinda da A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003, spec. pp. 25 ss.; v. anche A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in *Annuario del contratto 2015*, diretto da A. D'Angelo, V. Roppo, Torino, 2016, pp. 3 ss.; ID., *Contractual Justice and Market Efficiency in the Supply Relationships within the Agro-Food Chain*, in *Riv. regol. merc.*, n. 2, 2016, pp. 80 ss.; L. RUSSO, *Le clausole contrattuali "ingiustificatamente gravose" nei contratti della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2020, pp. 220 ss.; R. TORINO, *Déséquilibre significatif e clausole contrattuali ingiustificatamente gravose nella filiera agro-alimentare. Spunti di comparazione giuridica fra Francia ed Italia*, in *Riv. dir. comm.*, 2021, pp. 29 ss., e in E. CALZOLAIO, R. TORI-

È questa la *ratio* che segna gli interventi normativi volti alla regolazione dei rapporti *business to business*, tra imprenditore agricolo e controparte commerciale, espressioni di un sistema più ampio e complesso, che la dottrina più autorevole ha ricondotto all'ambito del c.d. «eccezionalismo agricolo»<sup>78</sup>. Il cuore del fenomeno, a ben vedere, «si concentra sui principali profili strutturali di debolezza che presentano i mercati agricoli e che impediscono loro di funzionare in maniera ottimale: profili strutturali rappresentati fondamentalmente a) dalla fisiologica dispersione dell'offerta agricola tra moltissimi produttori indipendenti, privi di potere di negoziazione nei confronti dei loro interlocutori e condannati ad una innegabile asimmetria informativa nelle relazioni economiche lungo la filiera; b) dall'obiettiva posizione di dipendenza economica in cui si trovano gli agricoltori costretti a subire modalità di negoziazione e clausole contrattuali sostanzialmente squilibrate a vantaggio delle controparti e da queste imposte»<sup>79</sup>.

NO, L. VAGNI (a cura di), *Liber Amicorum Luigi Moccia*, Roma, 2021, pp. 571 ss.; ID., *Potere negoziale e pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare alla luce del D.Lgs. n. 198/2021*, in *Contratti*, 2023, pp. 211 ss.; G. GALASSO, *Il ruolo dell'autonomia contrattuale*, cit., pp. 899 ss.

<sup>78</sup> A. JANNARELLI, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell'«eccezionalità» agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 430 ss. (ora in ID., *Momenti e figure*, cit., pp. 205 ss.); ID., *Cibo e diritti*, cit., pp. 113 ss.; ID., *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2016, pp. 61 ss., spec. pp. 90 ss.; ID., *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, nota a Tar Lazio, 6 novembre 2019, n. 12756 e Cons. St., 2 novembre 2020, n. 6745, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2020, pp. 39 ss.; ID., *Il mercato agro-alimentare europeo*, cit., pp. 272 ss. L'A. chiarisce che il termine indica la presenza diffusa, in molti paesi ad economia di mercato, di «una singolare devianza di trattamento giuridico per cui l'agricoltura (più precisamente l'esercizio dell'attività agricola) è destinataria, meglio beneficiaria, di normative più favorevoli nell'ambito tanto del diritto privato comune, quanto del diritto pubblico rispetto a quelle dettate per gli altri settori economici» (ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, II ed., Bari, 2018, p. 13; v. anche I. CANFORA, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1, 2022, pp. 45 ss.).

<sup>79</sup> A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 23, ove si ricorda che ciò vale, anzi tutto, per la categoria dei c.d. *forward contracts*, oggi alla base del sistema agro-alimentare: «contratti ad esecuzione differita con i quali operatori agricoli, da un lato, e operatori industriali e commerciali, dall'altro, programmano rispettivamente la vendita e l'acquisto

In tale contesto, lo straordinario interesse sistematico e assiologico della disposizione vigente (art. 3), come già della norma originaria (art. 62), è nel fatto che il legislatore ha consacrato, per la prima volta in modo espresso e congiunto, i principi di proporzionalità e di reciproca corrispettività, così discostandosi definitivamente dalla tradizione codicistica, pervasa dal dogma dell'intangibilità dell'autonomia contrattuale e dalla conseguente indifferenza verso la proporzionalità e l'equilibrio tra le prestazioni negoziali<sup>80</sup>.

Soluzione, questa, che trova ora una significativa conferma nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), il cui art. 9, nel ribadire la centralità della buona fede oggettiva nei rapporti commerciali, introduce per la prima volta negli appalti pubblici il «principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale», in virtù del quale, se «sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali» (comma 1). Rinegoziazione che «si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica» (comma 2)<sup>81</sup>.

dei futuri raccolti dei prodotti agricoli da immettere nella catena della trasformazione alimentare o nel circuito della grande distribuzione».

<sup>80</sup> In questi termini, con riguardo all'abrogato art. 62, M. PENNASILICO, *Contratto del consumatore e interpretazione*, in *Studi in onore di Giovanni Iudica*, Milano, 2014, pp. 1041 ss., spec. p. 1045; ID., "Ménage à trois", cit., p. 207; ID., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio*, cit., pp. 18 ss.; v. anche G. RISPOLI, *Equità integrativa e potere correttivo del giudice*, nota a Trib. Prato, 9 ottobre 2012, in *Corr. merito*, 2013, pp. 29 ss., spec. p. 33.

<sup>81</sup> Sul diritto alla rinegoziazione v., *ex multis*, M.E. COMBA, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 1975 ss.; F. LIGUORI, P. LA SELVA, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, in *Ceridap*, n. 3, 2023, pp. 44 ss.; B. MARCHETTI, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Firenze, 2023, pp. 79 ss.; S. VINTI, *Conservazione dell'equilibrio contrattuale tra diritto e rinuncia preventiva*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24, 2023, p. 240 ss.; F. CARINGELLA, *Clausola di rinegoziazione*

Ecco, dunque, che la tecnica della rinegoziazione testimonia, in conclusione, la rinnovata attenzione dell'ordinamento interno per la conservazione e il ripristino dell'originario equilibrio contrattuale (o, potrebbe dirsi, per la sostenibilità e resilienza del rapporto contrattuale), da intendersi ormai, in sede interpretativa e applicativa, come un imprescindibile dato sistematico e assiologico.

\*\*\*

### *Abstract*\*

*Ita*

Il saggio, partendo dall'evoluzione storica della nozione descrittiva e prescrittiva di sostenibilità, analizza il nesso ontologico tra sostenibilità e giustizia contrattuale, con particolare attenzione alla regolazione dell'economia circolare e agli strumenti di conservazione e ripristino dell'equilibrio contrattuale nella filiera agroalimentare.

*nei contratti pubblici (art. 9 D.Lgs. n. 36/2023)*, in M. CONFORTINI, *Clausole negoziali. Profili teorici e applicativi di clausole tipiche e atipiche*, vol. III, Milano, 2024, pp. 509 ss.; G.D. COMPORTE, *La rinegoziazione dei contratti pubblici: una via per il ripensamento di antichi paradigmi*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2024, pp. 11 ss.; S.P. PERRINO, *La rinegoziazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Luiss L. Rev.*, n. 2, 2024, pp. 321 ss.; S. SPUNTARELLI, *La conservazione dell'equilibrio contrattuale: questioni aperte*, in F. MANGANARO, N. PAOLANTONIO, F. TIGANO (a cura di), *La riforma dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023)*, Messina, 2024, pp. 36 ss.; F. TIGANO, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, *ivi*, pp. 29 ss. Ulteriore testimonianza del principio si rinviene nell'art. 17 comma 5, del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14/2019), ove si dispone che, nel corso delle trattative finalizzate al risanamento, «l'esperto può invitare le parti a rideterminare, secondo buona fede, il contenuto dei contratti ad esecuzione continuata o periodica ovvero ad esecuzione differita se la prestazione è divenuta eccessivamente onerosa o se è alterato l'equilibrio del rapporto in ragione di circostanze sopravvenute. Le parti sono tenute a collaborare tra loro per rideterminare il contenuto del contratto o adeguare le prestazioni alle mutate condizioni».

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Parole chiave:* sostenibilità, economia circolare, giustizia contrattuale, filiera agroalimentare

*En*

The essay, starting from the historical evolution of the descriptive and prescriptive notion of sustainability, analyses the ontological link between sustainability and contractual justice, with particular attention to the circular economy regulation and the tools for preserving and restoring contractual balance in the agri-food supply chain.

*Keywords:* sustainability, circular economy, contractual justice, agri-food supply chain



## *Articoli*



*Alessandro Cardinali*

## DIVARI TERRITORIALI E MOBILITÀ SOSTENIBILE: I TRASPORTI MARITTIMI\*

SOMMARIO: 1. Divari territoriali, trasporti e mobilità sostenibile. – 2. Il quadro in cui si inserisce la transizione ecologica. – 2.1. Porti e infrastrutture portuali: amministrazione, pianificazione e gestione. – 2.2. Servizi di cabotaggio, continuità territoriale e obblighi di servizio pubblico. – 3. Le riforme introdotte in attuazione del PNRR. – 4. Le misure per la decarbonizzazione adottate in sede europea. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Divari territoriali, trasporti e mobilità sostenibile*

La questione dei divari territoriali, applicata al settore dei trasporti, si presta a più letture. Da una parte, si possono mettere a confronto i servizi di trasporto che si svolgono all'interno del perimetro di diverse aree geografiche e le infrastrutture a questi funzionali. Da un'altra prospettiva, i servizi di trasporto possono mitigare gli effetti dei divari esistenti, quando consentono dei collegamenti per accedere a beni e servizi che si trovano altrove.

Entrambe le letture convergono su una sfera del fenomeno del trasporto che attiene agli interessi di chi ne fruisce (passeggeri e interessati al carico) e, quindi, sulle esigenze di mobilità di persone e cose. Si tratta di un ambito che da diversi anni è stato individuato<sup>1</sup> quale potenziale frontiera del diritto della navigazione per fondare l'unitarietà di un diritto dei trasporti che già tempo prima era stato teorizzato come allargamento della materia imposto dall'evolversi del fenomeno del trasporto e dagli sviluppi del diritto uniforme che lo regola<sup>2</sup>.

\* Finanziato dall'Unione europea- Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP C53D23002870006.

<sup>1</sup> L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Dir. traspr.*, n. 1, 2004, p. 8.

<sup>2</sup> G. ROMANELLI, *Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 1331, ripubblicato in *Riv. it. sc. giur.*, 2023, p. 3 (collocazio-

Del resto, con riferimento specifico al trasporto passeggeri, si è assistito ad uno sforzo per configurare la mobilità come un diritto sociale legato al principio di uguaglianza<sup>3</sup> o comunque un diritto della persona garantito dagli art. 2 e 16 Cost.<sup>4</sup> Per quanto riguarda il trasporto di cose sono stati richiamati gli art. 41 e 43 Cost.<sup>5</sup>. Sicché, se, nel mondo giuridico, la mobilità ha a che fare con solidarietà e uguaglianza, risulta naturale la sua correlazione con il problema dei divari territoriali.

Tale rapporto appare tanto più evidente se, dalla seconda delle due prospettive menzionate in apertura del presente contributo – quella del collegamento –, si guarda ai trasporti che toccano le isole. Qui viene in rilievo la nozione di continuità territoriale, particolarmente studiata dalla dottrina italiana con riferimento ai collegamenti tra la penisola e la Sardegna<sup>6</sup>.

ne usata per le citazioni successive) e ID., nella presentazione della rivista *Diritto dei trasporti*, pubblicata nel primo numero di *Dir. trasp.*, 1988. Allude ad una vera e propria «necessità di riportare la disciplina della spedizione marittima nell'ambito di un linguaggio proprio ad un sistema del diritto dei trasporti internazionali» S.M. CARBONE, *Il trasporto marittimo di cose nel sistema dei trasporti internazionali*, Milano, 1976, p. 16. Per una critica all'unitarietà del diritto dei trasporti, D. GAETA, *Del trasporto in generale*, in *Dir. trasp.* 1993, n. 1, p. 11. Cfr. la replica di G. ROMANELLI, *Riflessioni sulla disciplina del contratto di trasporto e sul diritto dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 295. A. ZAMPONE, *Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2023, p. 27.

<sup>3</sup> P. CIARLO, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionali*, in L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di) *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, p. 31.

<sup>4</sup> G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 1991, p. 21 e ID., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in M. RIGUZZI e L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002, p. 25.

<sup>5</sup> L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione*, cit., p. 9.

<sup>6</sup> L'argomento è stato oggetto di diversi convegni i cui atti sono raccolti rispettivamente in M. RIGUZZI e L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit.; L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di) *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit.; M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Napoli, 2015. Cfr. inoltre G. PRUNEDDU, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale area della Sardegna ai tempi del Coronavirus*, in *Giureta*, 2021, pp. 1 ss. e TAR Lazio 9 luglio 2021, n. 929, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 384, con nota di G. PRUNEDDU, *Una pronuncia sulla continuità territoriale delle isole*.

Le esigenze di mobilità individuali, di passeggeri e interessati al carico, sono attualmente prese in considerazione unitamente ad altre istanze di carattere superindividuale. Tanto che ormai è quasi immediata l'associazione del concetto di mobilità a quello di sostenibilità, nel binomio della mobilità sostenibile, definita come «insieme delle modalità di trasporto in grado di diminuire le esternalità negative del traffico di merci e persone, sul piano economico, sociale e ambientale»<sup>7</sup>.

Tali istanze sono state ampiamente richiamate all'interno del *Green Deal* europeo<sup>8</sup>, dalla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente<sup>9</sup> e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>10</sup>.

Il presente contributo intende indagare l'assetto degli interessi sottostanti alla mobilità risultante dalle misure di recente introduzione scaturite dall'attuazione delle linee programmatiche contenute nei documenti sopra menzionati nel settore dei trasporti marittimi. Per offrire alcuni spunti sui loro effetti sui divari territoriali, l'analisi si sofferma, in particolare, sui porti e sui servizi di cabotaggio<sup>11</sup>, ossia sui trasporti fra scali italiani. I porti, come si vedrà, rappresentano la chiave di volta della transizione ecologica del comparto marittimo e sono chiamati ad una trasformazione che li renda idonei a servire navi a ridotto impatto ambientale consentendo a queste ultime di funzionare inquinando sempre meno.

<sup>7</sup> L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 305, 306 e ID., *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Giureta* 2013, pp. 19-20. Per un'ulteriore definizione, cfr. C. TELESCA, *Micromobilità elettrica sostenibile: quale regolamentazione giuridica?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 665, p. 683.

<sup>8</sup> COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019. Nella propria comunicazione, la Commissione non mancava di sottolineare che «raggiungere la sostenibilità nei trasporti significa mettere gli utenti al primo posto e fornire loro alternative più economiche, accessibili, sane e pulite rispetto alle loro attuali abitudini in materia di mobilità».

<sup>9</sup> COM(2020) 789 final, Bruxelles, 9.12.2020.

<sup>10</sup> Approvato con decisione del Consiglio UE 16051/23 ADD 1 del 27 novembre 2023.

<sup>11</sup> D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V, 1959, p. 737; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019.

## 2. Il quadro in cui si inserisce la transizione ecologica

Nel considerare la transizione ecologica nel settore dei trasporti marittimi<sup>12</sup>, sembrano potersi isolare due elementi di fatto, non privi di conseguenze anche sui piani giuridico e ambientale.

Il primo consiste nel fatto che i trasporti marittimi – a differenza di quelli terrestri, ma similmente a quelli aerei – non richiedono particolari opere sulle vie percorribili, come strade e ferrovie<sup>13</sup>, ma infrastrutture complesse e strategiche negli snodi terminali<sup>14</sup>. Sotto il profilo giuridico, il ruolo fondamentale dei porti spiega l'ampia disciplina che interviene su aspetti molteplici, che spaziano dalla gestione del porto come realtà dinamica alla dimensione statica dei beni e delle aree che lo compongono. Il sistema normativo deve far sì che le infrastrutture portuali siano realizzate e gestite in modo da assicurare la soddisfazione di vari interessi legati al trasporto. Dal punto di vista ambientale, tali infrastrutture rappresentano le principali opere artificiali atte a consentire i trasporti marittimi. Se da una parte comportano un'alterazione della natura, dall'altra, esse determinano quali navi vi accedono e, in una certa maniera, l'entità dell'impatto sull'ambiente con cui lo fanno.

Il secondo aspetto riguarda l'alternativa tra il ricorso ai servizi di trasporto e l'impiego del mezzo proprio. Per gli spostamenti a terra, soprattutto dei passeggeri, quando il servizio offerto dagli operatori non è adeguato alle esigenze dei singoli, questi hanno una certa facilità nel ricorrere alla soluzione alternativa di spostarsi con veicoli nella propria disponibilità, solitamente autovetture. Per i trasporti marittimi, invece, soprattutto se si pensa ai collegamenti con la maggior parte delle isole, la soddisfazione delle esigenze di mobilità è quasi interamente affidata

<sup>12</sup> F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 567.

<sup>13</sup> L. ANCIS, *La necessità di una vigorosa cura del ferro nel trasporto intracomunitario di merci*, in M.V. PETIT LAVALL, A. PUETZ (a cura di), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*, Madrid, 2018, p. 15.

<sup>14</sup> Cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2013, pp. 229-230. Similmente, P. MASI, *Il sistema dei trasporti tra organizzazione e mercato e le logiche dell'integrazione degli operatori*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Cagliari, 2004, p. 57 e p. 62.

ai prestatori di servizi. La possibilità di ricorrere a veicoli propri o ad altre tecniche di trasporto è talora ridotta talora pressoché inesistente (si pensi alle isole minori, dove non vi sono aeroporti). Sul piano normativo, ciò influenza la regolamentazione dell'intervento dell'autorità pubblica per assicurare che i trasporti integrino un servizio pubblico sufficiente a soddisfare gli interessi della collettività<sup>15</sup>. Per quanto attiene ai riflessi ambientali, l'inquinamento dei trasporti che attuano questi collegamenti dipende anch'esso quasi interamente dai servizi. Così, le cosiddette «misure *shift*», potenzialmente valide per i trasporti terrestri, dove vi è margine per l'incremento della mobilità collettiva<sup>16</sup>, non hanno la stessa efficacia nei trasporti con le isole, dove la mobilità collettiva è dominante. Né attualmente il passaggio ad altri modi di trasporto da e

<sup>15</sup> Il concetto di servizio di trasporto sufficiente è tuttora riportato, pur senza ulteriori specificazioni dal reg. 3577/1992. Il reg. 1191/69 CEE, oggi abrogato e sostituito dal reg. n. 1370/2007, prevedeva che la fornitura di sufficienti servizi di trasporto fosse valutata in funzione, tra le altre cose, delle «possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto» e della «loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate». Il reg. 3577/1992, ad oggi vigente, secondo alcuni ha esteso al settore marittimo le disposizioni sul contratto di servizio introdotte dal regolamento (CEE) 1191/69. In tal senso C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001, p. 239.

<sup>16</sup> Si tratta di misure – essenzialmente finalizzate a concentrare cose e persone sparse su tanti autoveicoli che congestionano le strade con tante emissioni su altri mezzi di trasporto (in prevalenza ferrovie) – che, relativamente alla mobilità terrestre, rientrano tra le soluzioni individuate per il raggiungimento degli obiettivi della decarbonizzazione. In tal senso il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) del 2019: «Per i trasporti si attribuisce rilievo prioritario alle politiche per il contenimento del fabbisogno di mobilità e all'incremento della mobilità collettiva, in particolare su rotaia, compreso lo spostamento del trasporto merci da gomma a ferro». Il passaggio è richiamato anche dal PNRR, il quale, nell'articolare gli obiettivi alla base degli investimenti sulle infrastrutture ferroviarie descrive così le criticità esistenti relative al trasporto passeggeri: «attualmente, il 90% del traffico di passeggeri in Italia avviene su strada (860 miliardi di passeggeri/km all'anno), mentre sulle ferrovie viaggia solo il 6% dei passeggeri (rispetto al 7,9% in Europa), con la conseguenza che il settore del trasporto risulta tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni climalteranti, con un contributo pari al 23,3% delle emissioni totali di gas serra» e con riferimento al trasporto merci afferma: «in assenza di collegamenti ferroviari efficace e efficienti, il trasporto su strada rimane l'opzione principale: le merci viaggiano per circa per il 54,5% su strada (circa 100 miliardi di tonnellate-km) e per circa l'11 % su rotaia (rispetto al 18,7% circa in Europa), con conseguenti congestioni e problemi di sicurezza lungo le arterie autostradali».

per le isole risulta conveniente, almeno in termini di emissioni, dato che il trasporto aereo è considerato più inquinante di quello marittimo<sup>17</sup>. Da altro, lato, già da tempo, per quanto attiene al cabotaggio tra porti non collocati sulle isole, lo spostamento delle merci dalle vie del trasporto stradale alle rotte delle navi è visto come strumento di politica dei trasporti con finalità ambientale, proprio perché contribuisce a decongestionare le strade e, così, a ridurre le emissioni climalteranti<sup>18</sup>.

Le conseguenze sul piano giuridico sopra accennate per ciascuno dei due aspetti presi in considerazione toccano le due categorie in cui è distinta l'attività amministrativa in materia di navigazione, ossia «l'attività amministrativa nei beni pubblici destinati alla navigazione e principalmente nei porti e negli aeroporti», il primo aspetto, e la «attività amministrativa della navigazione in senso stretto, relativa cioè alle navi e agli aeromobili in navigazione», il secondo<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> La situazione potrebbe cambiare con velivoli di nuova generazione che richiedono infrastrutture più semplici, aprendo al trasporto aereo luoghi dove la realizzazione di un aeroporto è preclusa, e che potrebbero avere emissioni inferiori a quelle degli aeromobili attualmente impiegati. Tale prospettiva è allo stato più concreta con riferimento ai trasporti urbani. Cfr. M. FALCONI, *Riflessioni sul futuro del trasporto urbano sostenibile*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 214. Sulle istanze di una mobilità aerea innovativa, anche extraurbana, cfr. A. MARINO, *Prime riflessioni sui vertiporti nella recente disciplina ENAC*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 75; G. PRUNEDDU, *La Urban Air Mobility (UAM) e le nuove frontiere della mobilità*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 173.

<sup>18</sup> G. DE VITA, *I servizi marittimi*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Il cinquantenario del codice della navigazione*, Atti del Convegno di Cagliari del 28-30 marzo 1992, Cagliari, 1993, p. 183, pp. 192-193. G. ROMANELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659, pp. 670-671; C. VAGAGGINI, *Il marebonus: il nuovo incentivo del settore marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 749.

<sup>19</sup> In questi termini A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, p. 123, secondo i quali l'attività amministrativa della navigazione in senso stretto comprende anche la costituzione e il controllo dei servizi di linea della navigazione marittima, tra cui rientrano i servizi di cabotaggio.

### 2.1. Porti e infrastrutture portuali: amministrazione, pianificazione e gestione

Gli obiettivi di sostenibilità ambientale delle infrastrutture portuali si aggiungono a quelli imposti dalla globalizzazione. Da tempo, il paradigma dello sviluppo sostenibile è stato declinato nel settore dei trasporti nel senso di valorizzare gli effetti benefici sull'ambiente di un sistema logistico efficiente<sup>20</sup>, che richiede infrastrutture tecnicamente all'avanguardia<sup>21</sup> e una loro gestione che tenga nella dovuta considerazione molteplici fattori.

Nel nostro ordinamento, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture portuali hanno come premessa fondamentale l'appartenenza dei porti al demanio (art. 822 c.c. e 28 c.nav.)<sup>22</sup>. Ciò vale anche oggi che è pacifico che accanto alla dimensione tradizionale statica dei porti come bene demaniale debba essere considerata la loro dimensione dinamica<sup>23</sup>. Il porto inteso come fulcro di servizi pubblici e privati connessi al trasporto richiede una forma di governo portuale idonea a favorire la

<sup>20</sup> Cfr. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p. 23;

<sup>21</sup> M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, p. 187.

<sup>22</sup> M. CASANOVA, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, numero speciale di *Dir. maritt.*, n. 1, 2010, pp. 319-320; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1990, p. 44; L. ACQUARONE, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. maritt.*, 1983, p. 83; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I-1, Milano, 1987, pp. 694 ss.; F. D'ANIELLO, *Porti*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 292; D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 23; F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 92; G. PERICU, *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 424.

<sup>23</sup> A. XERRI, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 40; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto marittimo e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 97; G. MAGNARO, *Il porto da «bene demaniale» ad «azienda»*, in *Dir. econ.* 2008, p. 257; F. MUNARI, *La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Dir. maritt.*, 2004, p. 399; G. DI GIANDOMENICO, *Porti e demanialità*, in A. ANTONINI (a cura di) *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 217, pp. 221-222; M. CASANOVA, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, cit., p. 326; A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l'Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 23.

prestazione di tali servizi, contemperando i vari interessi che si concentrano attorno ai servizi e sulle aree portuali, tenuto conto che queste ultime, come si è detto, sono demaniali.

A partire dalla legge n. 84 del 1994 (cosiddetta legge porti)<sup>24</sup>, nei principali scali italiani<sup>25</sup>, tale funzione è esercitata da apposite autorità, denominate originariamente autorità portuali<sup>26</sup> e, dopo la riforma del 2016<sup>27</sup>, autorità di sistema portuale<sup>28</sup>. Si tratta di enti pubblici non economici «di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» dotati di «autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria» (art. 6, comma 5, legge porti).

Il ruolo – quanto meno principale<sup>29</sup> – dell'autorità di sistema è quello di governare le attività che altri soggetti svolgono nei porti da questa

<sup>24</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84.

<sup>25</sup> Nei porti che non rientrano in un sistema portuale, l'autorità marittima pone in essere l'attività amministrativa prevista dagli artt. 62 e ss. c.nav. Inoltre, le competenze dell'autorità marittima in tali porti sono ribadite con riferimento a determinate attività dagli artt. 16, 17 e 18 della legge porti. L'art. 14 prevede le competenze che residuano in capo all'autorità marittima anche nei porti che rientrano in un sistema portuale. Cfr. G. VERMIGLIO, *Autorità marittima e autorità di sistema portuale nel d. lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 1127.

<sup>26</sup> L. TULLIO, *L'amministrazione e la gestione dei porti italiani*, in ID. *Scritti inediti di diritto della navigazione*, Napoli, 2016, p. 528, p. 532. Cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, 367; ID, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 38 ss.; F. BERLINGIERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. maritt.*, 1994, p. 238; M. GRIGOLI, *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. maritt.*, 1998, p. 228; M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Economia e dir. terziario*, 2000, p. 311.

<sup>27</sup> D.lgs. n. 169/2016.

<sup>28</sup> F. MUNARI, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. Maritt.*, 2017, p. 581; F. MANCINI, *Le autorità di sistema portuale*, in *Libro dell'anno del diritto 2017*, consultabile su [www.treccani.it](http://www.treccani.it). La riforma del 2016 è stata successivamente integrata dal d.lgs. n. 232/2017; E. VERMIGLIO, *Dall'autorità portuale all'autorità di sistema portuale: continuità e discontinuità*, in *Giureta*, 2020, p. 1.

<sup>29</sup> Nonostante l'espressa definizione normativa e diversi ulteriori indizi della natura regolatoria delle attività delle autorità di sistema portuale, il modello di governo tracciato dalla legge porti è stato interpretato dalle istituzioni europee nel senso di attribuire alle autorità di sistema portuale attività di impresa, con riferimento alla concessione di aree del demanio portuale. Cfr. Decisione (UE) n. 2021/1757 della Commissione del 4 dicembre 2020 relativa al regime di aiuti SA.38399 — 2019/C (ex 2018/E);

amministrati<sup>30</sup>. A tal fine, le autorità, oltre a disciplinare le attività in questione e a vigilare sopra di esse, rilasciano autorizzazioni (art. 16 legge porti) e concessioni su aree e banchine portuali (art. 18 legge porti)<sup>31</sup>. In tal modo l'attività imprenditoriale nei porti non è assunta dall'autorità, che perciò non compete con chi invece la esercita in un mercato dove vi è concorrenza tra soggetti che possono ottenere l'esclusiva su alcune porzioni del demanio portuale. Affinché non siano favoriti ingiustamente alcuni operatori a svantaggio di altri, l'affidamento in concessione deve attenersi ad alcune regole di selezione del beneficiario.

Al contempo, alle autorità di sistema portuale è riservata una rilevante attività in materia di pianificazione<sup>32</sup>, incidendo così sullo sviluppo nel tempo degli scali (art. 5 legge porti).

La pianificazione e l'affidamento in concessione di aree e banchine sono quindi momenti fondamentali dell'amministrazione portuale in relazione alle infrastrutture. Eppure, il disegno contenuto nella legge porti

Tribunale UE 20 dicembre 2023, causa T-166/21, in *Di trasp.*, 2024, p. 579, con nota di A. GUANDALINI, *Il regime fiscale delle Autorità di sistema portuale*. L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, in *Dir. trasp.*, 2021, p. 131; D. MARESCA, *L'autorità di sistema portuale è amministrazione pubblica o impresa? Brevi note a margine della recente procedura SA (38339) 2018/E della Commissione europea*, in *Dir. maritt.*, 2020, p. 309; L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, in *Dir. trasp.*, 2021, p. 131; E. VERMIGLIO, *L'Autorità di Sistema Portuale: natura giuridica dell'Ente e qualificazione dell'attività, alla luce degli orientamenti europei in materia di tassazione dei porti italiani*, in *Eurojus*, 2022, p. 143; G. TELLARINI, *La natura giuridica delle AdSP nella controversia tra Governo italiano e Commissione europea*, in *Giureta*, 2024, p. 701 e ID., *La natura giuridica delle ADSP nella controversia tra governo italiano e commissione europea*, in A. ANTONINI, G. CALVELLI, M. DEIANA, M. PIRAS, A. ZAMPONE (a cura di) 1942-2022 *Gli ottanta anni del Codice della navigazione: passato, presente e futuro*, Atti dei convegni di Roma, 21 aprile, Cagliari, 9 giugno, Trieste, 16 settembre, p. 119.

<sup>30</sup> Per l'«intrinseca "imprenditorialità"» delle Autorità di sistema portuale, M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, Napoli, 2017, p. 386.

<sup>31</sup> C. INGRATOCCI, *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. maritt.*, 2007, p. 991.

<sup>32</sup> D. BOCCHESI, *Il piano regolatore portuale*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Demanio marittimo e porti spunti di studio per una ri-codificazione*, Cagliari, 2014, p. 214; G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, cit.; F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, in *Giureta*, 2008, p. 121; A. ROMAGNOLI, *Il Piano Regolatore Portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 61.

sia sulla pianificazione che sull'affidamento delle concessioni ha faticato a tradursi in realtà.

Il procedimento previsto per l'approvazione dei documenti di pianificazione, nonostante precedenti tentativi risolvere il problema, si è scontrato con la difficoltà di conciliare le posizioni dei vari enti coinvolti<sup>33</sup>. Il tentativo di semplificare i procedimenti di pianificazione portuale deve fare i conti con la complessità dell'assetto delle competenze sul demanio marittimo<sup>34</sup>, in cui si sovrappongono l'elemento della funzionalità e le istanze del decentramento amministrativo<sup>35</sup>. I porti, inoltre, sono materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost., il ché ha dato luogo a un alimentato contenzioso tra Stato e regioni dinanzi alla Corte costituzionale.

Il rilascio delle concessioni – che, ai sensi dell'art. 18, comma 3<sup>36</sup>, legge porti, avrebbe dovuto seguire un regolamento atto a adeguarne la disciplina alle normative comunitarie – ha continuato, per quasi trent'anni, ad avvenire secondo la disciplina del codice della navigazione<sup>37</sup>, seppur con al-

<sup>33</sup> M. P. LA SPINA, *Brevi note sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 232 del 13 dicembre 2017 in materia portuale*, in *Giureta*, 2018, p. 237; M. D'ARIENZO, S. PUGLIESE, *Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, p. 305, p. 316.

<sup>34</sup> Con riferimento specifico al demanio portuale, cfr. G. VERMIGLIO, *La portualità tra Stato e regioni*, in E. FANARA (a cura di) *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Acireale 27-31 agosto 2001, Messina, 2002, p. 167; A. XERRI, *Rapporti tra Autorità Portuali e Regioni*, in *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*, Atti del Convegno *La riforma portuale dell'ordinamento portuale italiano* di Ravenna 27-28 febbraio 2004, Bologna, 2006, p. 97.

<sup>35</sup> A. XERRI, *Per una comune cultura dell'acqua: proprietà e gestione del demanio marittimo*, in *Dir. maritt.*, 2011, p. 398, pp. 408-409; ID., *Ordinamento portuale e settore trasporto: aspetti evolutivi*, in ID. (a cura di) *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 19, p. 21; G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. maritt.* 2005, p. 110.

<sup>36</sup> Nella sua versione anteriore all'ultima modifica di cui si dirà più avanti nel §3.

<sup>37</sup> P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *Federalismi.it.*, n. 18, 2022, p. 1, p. 5.

cuni accorgimenti<sup>38</sup>, in attesa che fosse emanato il regolamento previsto dall'art. 18 (adottato solamente nel 2022, come si vedrà di seguito)<sup>39</sup>.

Questi problemi, rimasti a lungo irrisolti, sono stati messi al centro delle riforme previste per la seconda componente (intermodalità e logistica integrata) della terza missione (infrastrutture per una mobilità sostenibile) del PNRR.

## 2.2. Servizi di cabotaggio, continuità territoriale e obblighi di servizio pubblico

Anche sotto il profilo dell'attività amministrativa della navigazione «in senso stretto» cui si è fatto sopra cenno<sup>40</sup>, un cambiamento di prospettiva piuttosto radicale rispetto alla disciplina del codice della navigazione si è avuto per effetto delle spinte verso la liberalizzazione derivanti dall'appartenenza alla allora Comunità europea<sup>41</sup>.

Se per la riforma portuale ciò è avvenuto su impulso del legislatore nazionale<sup>42</sup>, seppur in reazione a pressioni esercitate a livello europeo<sup>43</sup>, per i servizi di trasporto vi è stato un intervento diretto del legislatore europeo<sup>44</sup>. Comunque preceduto dalla giurisprudenza che aveva esteso i

<sup>38</sup> D. MARESCA, *La libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, in *Dir. maritt.*, 2012, p. 288.

<sup>39</sup> §3.

<sup>40</sup> §2.

<sup>41</sup> Attualmente l'art. 58, par. 1, TFUE dispone: «La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti». Le disposizioni del titolo VI del Trattato «si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili» (art. 100, par. 1, TFUE) e «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni» (art. 100, par. 2, TFUE).

<sup>42</sup> P. BRAMBILLA, *La concessione portuale*, Torino, 2022, p. 33.

<sup>43</sup> Corte giust. CEE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, in *Foro it.*, 1992, n. 4, p. 225, con note di C. BRUSCO, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, e di F. MACARIO, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina «antitrust»: la vicenda delle compagnie portuali*. Seguì una lettera del Vicepresidente della Commissione delle Comunità europee, pubblicata in *Foro it.*, 1992, n. 4, p. 490.

<sup>44</sup> Cfr. V. POWER, *EU Shipping Law*, Abingdon, 2019, p. 281, il quale sottolinea co-

principi fondamentali dei trattati al settore dei trasporti marittimi<sup>45</sup>, il passaggio verso la liberalizzazione del traffico interno allo stesso Stato è segnato, seppur con un percorso graduale, dal regolamento (CEE) n. 3577/1992<sup>46</sup>.

Il problema della continuità territoriale – definita da taluna dottrina come «la condizione nella quale viene garantito il diritto alla mobilità a tutti i cittadini comunitari, senza penalizzare quelli residenti in territori meno favoriti, in aree periferiche, isolate, depresse, attraverso servizi di trasporto ragionevoli e adeguati, sia dal punto di vista dei costi che sul piano qualitativo»<sup>47</sup> – nel mercato liberalizzato dei servizi di cabotaggio, deve fare i conti con il divieto di aiuti di Stato<sup>48</sup>. Ciò richiede in principio l'abbandono del sistema delle sovvenzioni<sup>49</sup> con cui si è a lungo provato a dare una risposta al problema della continuità territoriale con

me mentre i servizi nei porti siano sottoposti al principio generale di libera prestazione dei servizi, per i servizi da un porto a un altro il principio in questione è stato applicato attraverso atti di normazione secondaria.

<sup>45</sup> Corte giust. CEE 4 aprile 1974, causa C-167/73, in *Foro it.*, 1974, n. 4, p. 199, con nota A. TIZZANO.

<sup>46</sup> Regolamento (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio del 7 dicembre 1992. P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 109, p. 111; P. VIGLIETTA, *La liberalizzazione del cabotaggio*, in A. XERRI (a cura di), *Profili di diritto della navigazione*, Napoli, 2013, p. 169; D. BOCCHESI, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, in *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, p. 4, p. 23 e ss.; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, cit., p. 12.

<sup>47</sup> F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742, p. 1744.

<sup>48</sup> La Commissione europea è intervenuta in più occasioni fissando i parametri secondo i quali alcune misure adottate dagli Stati membri possono essere approvate come compatibili con i Trattati. Cfr. gli «Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi» Comunicazione C(2004)43. L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di) *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 485, p. 492.

<sup>49</sup> A. SERRA, *Servizi marittimi sovvenzionati e concorrenza*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 119; A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 133.

le isole<sup>50</sup>, sistema da cui i collegamenti italiani hanno faticato ad affrancarsi, con rilevanti contenziosi<sup>51</sup>.

Per «garantire adeguati servizi di trasporto regolari verso, da e tra le isole»<sup>52</sup>, l'art. 4 del regolamento (CE) n. 3577/1992 prevede la possibilità per gli Stati membri di concludere contratti di servizio pubblico o di imporre obblighi di servizio pubblico. Si tratta di alternative mediante le quali lo Stato vincola lo svolgimento dei servizi di trasporto di cabotaggio con le isole<sup>53</sup> al rispetto di alcune condizioni che non sarebbero rispettate se fosse lasciato agli armatori di determinarle secondo la loro convenienza dal punto di vista commerciale<sup>54</sup>. In altre parole, quando le regole del libero mercato e della concorrenza non soddisfano i criteri di continuità, regolarità, capacità frequenza e tariffazione, lo Stato può adottare dei correttivi per evitare che alcune tratte siano abbandonate, servite a prezzi troppo elevati, a frequenze troppo basse o solamente in alcuni periodi dell'anno. Tra queste misure, vi è anche la possibilità di prevedere compensi da corrispondere agli armatori a fronte degli obblighi imposti. Tale possibilità è inquadrabile quale deroga al divieto di aiuti di Stato, considerando il trasporto di cabotaggio un servizio di interesse economico generale<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> G. DE VITA, *I servizi marittimi*, cit., pp. 184 ss.

<sup>51</sup> Ci si riferisce in particolare alle ripercussioni delle sovvenzioni in favore di Tirrenia e delle altre società del relativo gruppo, su cui cfr. C. CELLERINO, *La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato*, in *Dir. maritt.*, 2017, p. 23; Corte giust. UE 23 gennaio 2019, causa C-387/17, in *Dir. maritt.*, 2019, p. 570, con nota di C. CELLERINO, *La sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019 relativa al caso Traghetti del Mediterraneo (IV): una «mano tesa» alla Corte di cassazione nella condanna dello Stato italiano*. Corte giust. UE 10 giugno 2010, causa C-140/09, in *Dir. maritt.*, 2010, p. 491, con nota di C. GAMBINO, *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il caso «Traghetti del Mediterraneo II»*; Cass. 19 aprile 2000, n. 5087, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 911. Una sintesi dei procedimenti avviati dalla Commissione dal 1999 sulla vicenda è riportata nella decisione (UE) della Commissione del 30 settembre 2021 relativa alle misure SA.32014, SA.32015, SA.32016.

<sup>52</sup> Nono considerando del regolamento (CE) n. 3577/1992 del Consiglio.

<sup>53</sup> Tali trasporti sono definiti dall'art. 2, punto 1 lett. c): «trasporto via mare di passeggeri o merci fra: porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro; porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro».

<sup>54</sup> Cfr. la definizione dell'art. 2, punto 4.

<sup>55</sup> Art. 93 TFUE.

Poiché simili misure incidono sull'accesso al mercato e possono alterare il funzionamento del meccanismo concorrenziale, per essere legittime, esse devono intervenire in maniera non discriminatoria e proporzionata<sup>56</sup>. Le condizioni affinché il compenso per gli obblighi di servizio pubblico non sia considerato un aiuto di Stato illegittimo sono ricondotte alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul caso *Altmark*<sup>57</sup>. Sul piano teorico, la differenza tra un aiuto di Stato e il compenso accordato al vettore che svolge un servizio pubblico di trasporto è individuata nel fatto che il secondo, a differenza delle sovvenzioni mirate a ripianare perdite gestionali, costituisce la «pura copertura del deficit derivante dalla gestione di quel servizio, e solo di quello, da parte dello Stato o dell'ente pubblico»<sup>58</sup>.

Gli obblighi di servizio pubblico possono essere introdotti secondo due alternative. Possono essere imposti a livello orizzontale, mediante sistemi di dichiarazioni, autorizzazioni o licenze, rendendoli applicabili a tutti gli armatori che intendono servire una rotta. Gli obblighi possono altresì essere individuati in un contratto di servizio pubblico. In tal caso, vi sono tenuti gli armatori contraenti e sono lasciati spazi più ampi per la loro definizione, comprendendo (ad esempio anche requisiti di qualità del servizio che non potrebbero essere oggetto di obblighi di servizio pubblico, il cui contenuto deve rispondere all'elenco tassativo di cui all'art. 4, par. 2 del regolamento CE n. 3577/1992)<sup>59</sup>.

Affinché sia osservato il principio di non discriminazione, gli obblighi non possono essere ritagliati su misura per alcune compagnie di na-

<sup>56</sup> L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, cit., p. 497; R. ABBATE, *Rilevanza del pubblico servizio e degli oneri di servizio pubblico in materia di trasporti marittimi secondo la normativa comunitaria. Brevi considerazioni in relazione ad un «caso nazionale»*, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 890. Cfr. la Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, COM(2014) 232 final.

<sup>57</sup> Corte giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00.

<sup>58</sup> Così, A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, cit., pp. 151-152. Cfr. i già citati orientamenti della Commissione del 2004, che, oltre a specificare l'attinenza con i costi d'esercizio del servizio, ammette aiuti volti a finanziare l'acquisto di attrezzature di trasbordo, entro la misura del 10% dell'investimento.

<sup>59</sup> D. BOCCHESI, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, cit., p. 38.

vigazione e, quando sia fatto ricorso a contratti di servizio pubblico, la loro stipula deve essere preceduta da una procedura competitiva ad evidenza pubblica.

Premesso che le funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di cabotaggio sono ripartite tra lo Stato e le regioni (attribuendo a queste ultime i servizi che si svolgono all'interno di una regione)<sup>60</sup>, un ruolo rilevante sui servizi connotati da oneri di servizio pubblico è riservato all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)<sup>61</sup>. Essa, infatti, provvede a «stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta»<sup>62</sup> e a «definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici»<sup>63</sup>.

Anche l'adeguamento alla disciplina europea relativa ai servizi di cabotaggio, in Italia ha subito diversi ritardi. Il processo di privatizzazione di Tirrenia e delle sue partecipate ha portato, per i collegamenti con le isole maggiori, ad un prolungamento della fase transitoria, la cui fine ha coinciso con il periodo pandemico.

Successivamente, i servizi marittimi di rilevanza nazionale hanno visto l'apertura al mercato di quattro delle dieci rotte precedentemente oggetto di convenzione, sulla base del registrato venir meno della necessità di erogare compensi per assicurare i livelli di servizio, con risparmio quindi di risorse pubbliche<sup>64</sup>. Per una linea si è fatto ricorso ad obblighi

<sup>60</sup> Art. 19-ter comma 7, d.l. n. 135/2009, il quale rinvia al d.lgs. n. 422/1997.

<sup>61</sup> M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di) *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p. 329.

<sup>62</sup> D.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, art. 37, comma 2, lett. d). Sul punto l'Autorità ha adottato la delibera n. 96/2018 relativa alle «Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico»

<sup>63</sup> Art. 37, comma 2, lett. f). Cfr. la delibera ART n. 22/2019 sulle linee guida in materia di affidamento dei servizi di cabotaggio marittimo.

<sup>64</sup> Cfr. Parere n.1/2021 dell'ART, reso ai sensi della misura 3, punto 10 della delibera ART n. 22/2019.

di servizio pubblico di tipo orizzontale<sup>65</sup>. Le rimanenti 5 rotte, tra il 2021 e il 2023, sono state oggetto di contratto di servizio pubblico all'esito di gare ai sensi del cosiddetto codice dei contratti pubblici<sup>66</sup>.

Più difficoltà hanno incontrato i servizi regionali per il collegamento con le isole minori<sup>67</sup>.

### 3. *Le riforme introdotte in attuazione del PNRR*

Nel quadro sopra delineato, il PNRR ha introdotto tre riforme per lo sviluppo del sistema portuale.

La più rilevante appare quella relativa alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica, attuata mediante legge di conversione<sup>68</sup> del d.l. n. 121/2021 (cosiddetto decreto infrastrutture)<sup>69</sup>.

In risposta alla difficoltà di comporre gli interessi delle diverse amministrazioni nel corso dei procedimenti, è stato attribuito maggior potere decisionale nell'adozione degli strumenti di pianificazione portuale alle autorità di sistema portuale e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> D.m. Eco. e fin. n. 23/2021.

<sup>66</sup> D.lgs. n. 50/2016.

<sup>67</sup> Cfr. il bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari trasporti, poste e telecomunicazioni del 18 febbraio 2025, p. 103.

<sup>68</sup> L. n. 156/2021.

<sup>69</sup> D.l. n. 121/2021.

<sup>70</sup> Il documento di pianificazione strategica di sistema previsto dall'art. 5 della legge porti è stato sostituito dal documento di programmazione strategica di sistema. La sua approvazione è passata da un iter in cui era necessaria l'intesa con i comuni interessati a un procedimento che vede comuni e regioni interessati chiamati a rendere un «parere non ostativo» entro un termine di quarantacinque giorni. Similmente, per quanto riguarda i piani regolatori portuali l'approvazione della regione interessata è stata sostituita da un parere limitato «alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto» di comune e regione interessati. L'approvazione del piano regolatore portuale è quindi attribuita all'autorità di sistema; quella del documento di programmazione strategica di sistema, al Ministero delle infrastrutture e dei

La soluzione è stata criticata perché ritenuta in contrasto con l'intento di coordinare l'infrastrutturazione di ciascuno scalo con il sistema trasportistico nazionale che aveva ispirato la creazione dei sistemi portuali nel 2016, imprimendo un segno tra il centralismo e l'atomismo<sup>71</sup>.

In seguito al ricorso di alcune regioni, le norme della riforma sono state sottoposte al giudizio della Corte costituzionale<sup>72</sup>. La semplificazione operata dal legislatore ha, quanto meno in parte, superato il vaglio di costituzionalità, proprio in ragione dell'esigenza di unitarietà derivanti dal preminente valore nazionale dato dal d.l. 77/2021 alla puntuale e sollecita attuazione degli interventi previsti nel piano nazionale di ripresa e resilienza. Adottando un approccio apparso ad alcuni commentatori disomogeneo<sup>73</sup>, la mancata previsione di strumenti di codecisione – che coinvolgono, oltre all'autorità di sistema portuale, gli enti locali interessati – è stata considerata legittima per il piano regolatore portuale e illegittima in relazione al documento di programmazione strategica di sistema.

Attualmente, quindi le autorità di sistema hanno visto accresciuto il proprio ruolo nello sviluppo infrastrutturale dei porti da queste amministrazioni, in una logica che favorisce l'elaborazione da parte di ciascuna autorità di una propria strategia per lo sviluppo del suo sistema<sup>74</sup>.

La legge porti è stata modificata anche in relazione alle concessioni di aree e banchine con la seconda delle tre riforme per lo sviluppo del

trasporti.

<sup>71</sup> M. RAGUSA, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, p. 227, p. 251, ove è citato l'intervento nella *community* "Porti città territori" dell'Istituto nazionale di urbanistica di F. KARRER, consultabile presso [www.inu.it](http://www.inu.it), che allude ad «una pianificazione territoriale di livello statale operata però dal “basso”».

<sup>72</sup> Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 399, con nota di A. MUSUMECI, *Cooperare e pianificare si può secondo la Corte costituzionale, ma solo fino a un certo punto! Osservazioni a margine della sentenza n. 6 del 2023*.

<sup>73</sup> A. MUSUMECI, *op. ult. cit.*, pp. 452 ss.

<sup>74</sup> Cfr. M. RAGUSA, *Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale*, in C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, p. 129, pp. 177 ss.

sistema portuale<sup>75</sup>. La crescita di uno scalo è infatti fortemente influenzata anche dagli investimenti compiuti dai privati che ottengono in concessione aree portuali ove svolgere operazioni portuali. È stato efficacemente affermato che «con il rilascio della concessione l'impresa portuale diviene un partner dell'Autorità di Sistema nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo indicati nei piani portuali»<sup>76</sup>.

Il nuovo art. 18 della legge porti ha introdotto alcuni elementi essenziali della procedura per il rilascio delle concessioni di aree e banchine nei porti, continuando a prevedere che fossero definiti in un apposito regolamento diversi criteri per guidare l'operato delle autorità di sistema. Due elementi del testo novellato segnano una presa di posizione abbastanza netta del legislatore. Da un lato, le concessioni sono affidate «sulla base di una procedura ad evidenza pubblica»<sup>77</sup>. Dall'altro, con una certa continuità con la procedura prevista dal codice della navigazione, è conservata la possibilità dell'avvio della procedura su istanza degli interessati<sup>78</sup>.

Il decreto previsto dall'art. 18 della legge porti è stato finalmente pubblicato in Gazzetta Ufficiale sul finire del 2022 ed è così entrato in vigore il nuovo «regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine»<sup>79</sup>. Pochi mesi dopo sono state adottate le linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento<sup>80</sup>.

Il nuovo assetto è dichiaratamente teso a favorire maggiormente la concorrenza e a ridurre la discrezionalità dell'amministrazione concedente, prevedendo procedure in linea con i principi di derivazione eu-

<sup>75</sup> L. n. 118/2022 il cui art. 5 ha previsto il nuovo testo dell'art. 18 legge porti.

<sup>76</sup> Così F. STRADELLA, *La procedura di rilascio della concessione di aree e banchine a seguito della piena attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994*, in *Dir. trasp.*, 2024, p. 259, p. 267.

<sup>77</sup> Così, l'art. 18, comma 1 ha sostituito il precedente richiamo all'adeguamento alle normative comunitarie, considerato «impalpabile» da P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, cit., p. 15.

<sup>78</sup> Cfr. art. 5 D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione).

<sup>79</sup> D.m. Infr. e Tra. 28 gennaio 2022, n. 202.

<sup>80</sup> D.m. Giust. 7 agosto 2023, n. 110. M. BRIGNARDELLO, *Linee guida sul regolamento in materia di concessioni portuali: una nuova puntata di una storia infinita*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 552.

ropea. Tale aspetto è stato valutato positivamente<sup>81</sup> insieme alla rilevanza che l'elemento economico delle proposte progettuali ha assunto accanto a quello tecnico<sup>82</sup>. Tra i parametri di cui l'autorità concedente deve tener conto sono previsti «sostenibilità e impatto ambientale del progetto industriale proposto»<sup>83</sup>. Dalle linee guida sembra che, all'atto pratico, la valutazione del criterio in questione avverrà in termini di conformità del piano di investimento contenuto nelle domande di rilascio di concessioni ai principi *do not significant harm*. Il criterio della sostenibilità non è quindi valorizzato tra gli obiettivi da conseguire, che rimangono lo sviluppo del traffico e della logistica intermodale e garantire le più ampie condizioni di accesso al terminal portuale.

L'ultima riforma prevista dal PNRR per lo sviluppo dei porti ha introdotto delle procedure semplificate per la realizzazione di infrastrutture per la fornitura di energia elettrica da terra alle navi durante la fase di ormeggio<sup>84</sup>. L'art. 33 del d.l. n. 36 del 2022 dispone che i progetti per la realizzazione di tali opere siano considerati «di pubblica utilità e caratterizzati da indifferibilità ed urgenza» (comma 1). Il titolo per la costruzione e l'esercizio degli impianti è individuato in un'autorizzazione unica, rilasciata dalla regione all'esito di una conferenza dei servizi promossa dall'autorità di sistema portuale o dalla regione competente alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate. La norma fissa i tempi per la conclusione del procedimento sottoponendoli al controllo del Ministero, che in caso di ritardo propone interventi correttivi e assegna ulteriori termini alla regione, superati i quali è «proposto» l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 8 l. n. 131 del 2003<sup>85</sup>.

Il PNRR include altresì nella voce «sviluppo del sistema portuale» un investimento, indicato come «interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (*Green ports*)», su cui si avrà modo di tornare<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> Cfr. il parere reso in merito da Cons. Stato 31 ottobre 2022.

<sup>82</sup> F. STRADELLA, *La procedura di rilascio della concessione di aree e banchine a seguito della piena attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994*, cit., p. 286.

<sup>83</sup> Art. 2, comma 4, lett. g), d.m. Infr. e Tra. 28 gennaio 2022, n. 202.

<sup>84</sup> Art. 33 d.l. n. 36/2022.

<sup>85</sup> In tal senso il comma 4-bis, introdotto dalla l. n. 79/2022 di conversione.

<sup>86</sup> §5.

#### 4. Le misure per la decarbonizzazione adottate in sede europea

Il processo di transizione ecologica nei trasporti marittimi non può non tenere conto delle misure adottate in sede europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Il settore marittimo, infatti, è tra quelli presi in considerazione dal pacchetto «Fit for 55», al cui interno sono confluiti gli atti legislativi dell'Unione europea per arrivare a ridurre del 55% le emissioni entro il 2030<sup>87</sup>.

In particolare, per valutare gli effetti sui divari territoriali, deve essere in questa sede considerata, seppur brevemente, la normativa finalizzata alla decarbonizzazione dei trasporti marittimi<sup>88</sup>.

Infatti, come rilevato dallo stesso legislatore europeo essa può avere l'effetto di rendere più costosi i trasporti marittimi e di incidere sull'attrattività degli scali per le compagnie di navigazione, aspetti che possono incidere sul diritto alla mobilità e sulla coesione territoriale<sup>89</sup>.

Molta preoccupazione in tal senso ha generato l'inserimento dei trasporti marittimi nell'ambito dell'*Emissions Trading System* (ETS)<sup>90</sup>.

Le emissioni prodotte da navi di stazza superiore a 5000 GT in viaggi per il trasporto di cose e passeggeri da o per porti di Stati membri sono monitorate<sup>91</sup> e conteggiate ai fini della determinazione delle quote che devono essere restituite dalle società di navigazione<sup>92</sup>. Queste ultime, quindi, al pari di altri operatori inseriti nel sistema, dovendo reperir-

<sup>87</sup> C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale del settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2024, p. 199, pp. 206 ss.

<sup>88</sup> F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, cit., pp. 593 ss.; G. SPERA, *La decarbonization nel settore dello shipping: recenti sviluppi*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 939, pp. 950 ss.; C. ZOURNATZI, *La nuova legislazione dell'Unione europea sulla decarbonizzazione nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2025, p. 315

<sup>89</sup> Cfr. il considerando n. 13 del Regolamento (UE) 2023/1805 del 13 settembre 2023 e, in parte, il considerando n. 21 della Direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023.

<sup>90</sup> Direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE.

<sup>91</sup> Regolamento (UE) 2015/757 del 29 aprile 2015, modificato nell'ambito del pacchetto *Fit for 55%* dal regolamento (UE) 2023/957 del 10 maggio 2023.

<sup>92</sup> Nozione definita nell'attuale versione dell'art. 3, lett. w), della direttiva ETS del 2003 che riconduce essenzialmente ai soggetti responsabili per l'attuazione del codice ISM (*International Safety Management*), su cui cfr. A. BOGLIONE, *L'ISM (International Safety Management) Code*, in *Dir. maritt.*, 1999, p. 654.

re sul mercato quote corrispondenti al livello di emissioni dichiarato<sup>93</sup>, sono incentivate a ridurre le emissioni.

Il sistema ETS è stato criticato in radice come strumento di lotta al cambiamento climatico<sup>94</sup>, ma rientra indubbiamente tra le strategie dell'Unione europea. La Commissione, nel suo primo report di monitoraggio sugli effetti della direttiva ETS sui trasporti marittimi, ha ribadito i benefici per l'ambiente che si attendono nel settore<sup>95</sup>. Lo stesso rapporto non registra cambiamenti nel mercato per effetto di comportamenti elusivi conseguenti all'introduzione della normativa. Al tempo stesso, mentre si scrive, circola la notizia secondo cui l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato avrebbe aperto un'indagine sull'aumento dei prezzi dei traghetti operato dalle compagnie di navigazione in reazione all'entrata in vigore della disciplina sugli ETS<sup>96</sup>.

Al di là degli incentivi rappresentati dalla possibilità di risparmiare sui costi derivanti dalla restituzione delle quote, la riduzione delle emissioni è imposta agli armatori dal regolamento sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, cosiddetto *Fuel EUMaritime*<sup>97</sup>.

Tale regolamento fissa dei limiti di emissioni annue di gas serra per le navi di stazza lorda superiore a cinquemila GT che toccano i porti europei (indipendentemente dalla loro bandiera). I limiti si riferiscono all'intensità dei gas a effetto serra dell'energia usata durante la sosta in porto e dell'energia utilizzata per le tratte in cui è previsto uno scalo in un porto di uno Stato membro. Tali limiti sono progressivamente ridotti

<sup>93</sup> Alla direttiva è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. n. 147/2024, che ha introdotto gli art. da 12-*bis* a 12-*octies* del d.lgs. n. 47/2020. In particolare, l'obbligo di restituzione e il relativo termine è indicato nell'art. 36, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 47/2020.

<sup>94</sup> L. FERRAJOLI, *Per una costituzione della terra*, Milano, 2022, p. 122, parla di «assurda creazione di un mercato delle emissioni». Cfr. il par. 171 della lettera enciclica *Laudato si'*, di Papa Francesco, *Sulla cura della casa comune*, dove si sostiene l'inefficacia del sistema.

<sup>95</sup> COM(2025) 110 final del 18.3.2025 «*Monitoring of the implementation of Directive 2003/87/EC in relation to maritime transport*».

<sup>96</sup> *L'effetto Ets sui biglietti dei traghetti sotto il faro dell'Antitrust*, www.shippingitaly.it, 5 giugno 2025.

<sup>97</sup> Regolamento (UE) 2023/1805 del 13 settembre 2023.

nel tempo a scadenze quinquennali (art. 4, par. 2) e il loro superamento è sanzionato (art. 23).

Per le medesime navi, il regolamento *Fuel EU Maritime* prevede altresì l'obbligo, a partire dal 1° gennaio 2030, di utilizzare l'alimentazione elettrica a terra o una tecnologia a zero emissioni quando si trovano nei porti di uno Stato membro. La norma (art. 6) rinvia ad un altro atto del pacchetto *Fit for 55%*, il regolamento sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi<sup>98</sup>. Da tale collegamento si evince che l'obbligo riguarda le navi ormeggiate nei porti della rete centrale e della rete globale TEN-T (art. 9).

### 5. Considerazioni conclusive

Vista nel suo insieme, la disciplina ripercorsa sembra ispirata all'istituzione di un sistema virtuoso secondo cui le compagnie di navigazione hanno disincentivi a inquinare e pertanto sono portate a intervenire sulle proprie flotte in modo da far sì che operino con emissioni via via più ridotte. Le infrastrutture necessarie per contenere l'impatto sull'ambiente dei trasporti marittimi dovranno essere realizzate velocemente grazie a procedure semplificate. I porti più competitivi sarebbero quindi quelli che, sfruttando meglio gli strumenti della pianificazione e scegliendo meglio i concessionari che doteranno gli scali di infrastrutture, assicureranno la possibilità alle navi di svolgere collegamenti e sostare con meno emissioni. Le risorse, del PNRR e non, consentirebbero ai porti di attrezzarsi per essere attrattivi, ma anche di favorire il rinnovo delle flotte<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Regolamento (UE) 2023/1804, che ha abrogato la direttiva 2014/94/UE.

<sup>99</sup> Su tale secondo aspetto interviene l'investimento «Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi» del piano nazionale complementare alla missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), componente 2 (energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile). Il fondo complementare al piano nazionale di ripresa e resilienza è stato adottato con d.l. n. 59/2021. Il d.m. del 15 luglio 2021 del Ministero dell'economia e della finanza ha articolato il piano prevedendo nell'allegato I la scheda progetto relativa dal nome «Rinnovo delle flotte bus, treni e navi verdi – Navi». Con il d.m. Eco. e Fin. 15 luglio 2021, n. 389 il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha individuato gli interventi ammessi a finanziamento.

Tuttavia, innescare questo meccanismo virtuoso presenta alcune difficoltà, anzitutto, perché non è emersa un'unica tecnologia per alimentare le navi riducendo le emissioni<sup>100</sup>. E dalla tecnologia impiegata dalle navi dipendono le infrastrutture da realizzare.

Il peso specifico delle scelte delle amministrazioni portuali è aumentato in modo sensibile e vi è una molteplicità di fattori che incidono sulla direzione verso cui pendono decisioni. Un esempio di tali criticità e delle loro ripercussioni mi sembra rappresentato dalla vicenda del rinnovo della flotta per i collegamenti nello Stretto di Messina<sup>101</sup>.

Per il comparto marittimo in generale, questo dovrebbe significare la possibilità di emergere per porti che compiranno le scelte che si riveleranno più attrattive a svantaggio di altri.

Quindi il prodursi di divari che sembrano quasi un effetto voluto da questo regime competitivo<sup>102</sup>. Del resto, il *Green Deal* europeo ha come obiettivo dichiarato un'economia «moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva».

<sup>100</sup> Le «Linee guida per la redazione dei documenti di pianificazione energetico ambientale dei sistemi portuali» approvata con il d.m. 17 dicembre 2018 del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare si riferiscono all'importanza di diffondere l'alimentazione a gas naturale liquefatto e l'elettrificazione delle banchine. Cfr. R. DANIELIS, *Il PNIEC e la decarbonizzazione dei trasporti: le potenzialità dei biocarburanti*, in *REPoT*, 2019, n. 3, p. 2 ss. Il gas naturale liquefatto (GNL), tuttavia, è considerato un combustibile di transizione, ma non la soluzione per arrivare all'obiettivo delle zero emissioni di carbonio. Cfr. il comunicato stampa pubblicato in base ai dati di uno studio di *Transportation & Environment, Trasporti marittimi. Il combustibile GNL non è sostenibile: quando è importato, inquina fino al 30% in più di quanto previsto dalle leggi UE*, [www.transportenvironment.org](http://www.transportenvironment.org), 18 novembre 2024.

<sup>101</sup> Cfr. il rapporto della Corte dei conti, deliberazione del 14 febbraio 2025, n. 32/2025/G. In sintesi, il ritiro dell'unica domanda presentata per la realizzazione di un deposito di GNL, ha indotto l'Autorità di sistema dello Stretto a decretare la chiusura del procedimento (Decreto del Presidente del 14 dicembre 2022, n. 253). Il sub-investimento II della scheda «Rinnovo delle flotte bus, treni e navi verdi – Navi» del piano per gli investimenti complementari prevedeva finanziamenti che presupponevano navi dotate di motori per la propulsione mediante GNL.

<sup>102</sup> Come rilevato da L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, cit., p. 138: «la Commissione, tramite la sua prerogativa oggi sancita dall'art. 106, § 3 TFUE (di controllo del mercato unico sotto il profilo della concorrenza), ha proposto degli orientamenti per il settore portuale, tali per cui i porti europei si intendono inseriti in un unico mercato comune tendenzialmente in concorrenza».

Va rilevato, a proposito dei divari tra porti, che i progetti per i *green port* finanziati dal PNRR riguardano solo le autorità di sistema portuale del centro-nord. A quanto consta, ciò è motivato col fatto che il programma di coesione “Infrastrutture e reti”<sup>103</sup> ha previsto finanziamenti per progetti analoghi per le altre autorità di sistema del sud. Al di là di valutazioni sull’entità dei finanziamenti previsti dalle due iniziative, che non rientrano nello scopo delle valutazioni che si intende svolgere in questa sede, è stato rilevato come simili misure non attengano propriamente al concetto di *green port* elaborato in dottrina<sup>104</sup> e risultante dagli standard internazionali<sup>105</sup>, ma si concentrino soprattutto sull’elettrificazione delle banchine, evidenziando i limiti degli effetti benefici di tali misure<sup>106</sup>.

Per quanto attiene alla continuità territoriale con le isole, l’impatto della disciplina europea può dirsi in parte differito, dato che l’Italia si è avvalsa delle esenzioni consentite per i collegamenti oggetto di obblighi di servizio pubblico<sup>107</sup>.

Nella contemperazione di interessi, si può affermare che, alle istanze della transizione ecologica, è stato giustamente anteposto il diritto alla mobilità delle comunità delle isole. La soluzione è giustificata dalla natura di tale diritto quale preconditione per l’esercizio di altre libertà<sup>108</sup> e sembra in qualche modo in linea con le considerazioni che ispirano il principio delle comuni ma differenziate responsabilità<sup>109</sup>. L’attenzione

<sup>103</sup> Delibera CIPE del 1° dicembre 2016, n. 58.

<sup>104</sup> Cfr. R. LOMBARDI, *Porti Verdi e sostenibilità del trasporto marittimo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2, 2011, p. 179.

<sup>105</sup> Peraltro, richiamati nelle «Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale» adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel 2017.

<sup>106</sup> L. PROVENZANO, *Green ports, cold ironing e fumosità delle navi: le contraddizioni nella tutela della qualità dell’aria dei porti italiani*, in *Giureta*, 2024, p. 581.

<sup>107</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione relativa alle esenzioni che l’Italia intende applicare a norma dell’articolo 2, paragrafi 3 e 6, del regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio sull’uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, (C/2024/7470), del 17 dicembre 2024.

<sup>108</sup> G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 3.

<sup>109</sup> V. De LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 10 dicembre 2009.

da parte dell'Unione europea all'elemento dell'insularità appare tanto più comprensibile alla luce dell'evoluzione della nozione di coesione territoriale che le istituzioni unitarie hanno introdotto negli Stati membri<sup>110</sup>.

Del resto, la già citata strategia per una mobilità sostenibile e intelligente elaborata dalla Commissione aveva avuto modo di affermare che «il passaggio a una mobilità sostenibile, intelligente e resiliente deve essere giusto o, in caso contrario, rischierà di non prodursi» (par. 89)<sup>111</sup>.

\*\*\*

### *Abstract\**

*Ita*

Il saggio analizza il rapporto tra divari territoriali e mobilità sostenibile nel settore dei trasporti marittimi, con particolare attenzione ai servizi di cabotaggio e alla funzione strategica dei porti. Viene esaminato l'impatto delle recenti riforme, nazionali ed europee, in materia di pianificazione portuale, concessioni e decarbonizzazione, alla luce degli obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza e del *Green Deal* europeo. Gli interventi analizzati, pur volti a modernizzare il settore, sembrano poter accentuare i divari territoriali, mettendo in luce la necessità di considerare la relazione tra esigenze di mobilità e di tutela ambientale.

<sup>110</sup> P. FOIS, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione europea*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 37; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico nelle aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 579, pp. 589 ss.

<sup>111</sup> Cfr. C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale del settore dei trasporti*, cit., p. 199. La questione interroga le interazioni tra ambiente e insularità, i quali hanno entrambi recentemente trovato – nel caso dell'insularità dovrebbe dirsi più correttamente ritrovato – espressa menzione all'interno della Costituzione. L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Oss. cost. AIC*, n. 6, 2022, p. 111; G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it.*, n. 1, 2022, p. 188.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Parole chiave:* PNRR, mobilità sostenibile, servizi di cabotaggio, continuità territoriale, porti.

*En*

The paper analyzes the relationship between territorial disparities and sustainable mobility in the maritime transport sector, with a particular focus on cabotage services and the strategic role of ports. It examines the impact of recent national and European reforms concerning port planning, concessions, and decarbonization, in light of the objectives of the National Recovery and Resilience Plan and the European Green Deal. While aimed at modernizing the sector, the measures analyzed appear likely to exacerbate territorial disparities, highlighting the need to consider the link between mobility needs and environmental protection.

*Keywords:* PNRR, sustainable mobility, cabotage services, territorial continuity, ports.

Giulia Formici – Marica Mileo\*

## RIPENSARE IL RUOLO DEL CONSUMATORE ALIMENTARE NELL'ERA DELLA SOSTENIBILITÀ E DELLE COMUNICAZIONI GREEN: NUOVE TRAIETTORIE

SOMMARIO: 1. Transizione ecologica e sistemi agro-alimentari: una necessaria riflessione sul ruolo del consumatore. – 2. Dalla protezione alla responsabilizzazione: l'evoluzione giuridica della figura del consumatore alimentare nelle politiche dell'Unione europea. – 2.1. La crescente importanza e delicatezza della “comunicazioni *green*” e il pericolo di *greenwashing* nel contesto agro-alimentare. – 2.2. La difficile strada europea tra Direttiva *Greenwashing*, proposte naufragate e sfide ancora aperte. – 3. Consumo consapevole, responsabilità collettiva: verso il paradigma del “consumatore-cittadino” e oltre la “solitudine decisionale”.

### 1. *Transizione ecologica e sistemi agro-alimentari: una necessaria riflessione sul ruolo del consumatore*

Nell'attuale contesto globale, connotato dall'aumento preoccupante delle temperature, dalla scarsità di risorse naturali e dai cambiamenti climatici sempre più evidenti, i sistemi agro-alimentari sono sottoposti a *stress test* inediti e articolati. La stretta interrelazione tra clima, ambiente e produzione alimentare, invero, porta i *food systems* a subire profondamente e, al contempo, a contribuire in misura significativa ai fenomeni di *climate change*, perdita di biodiversità e depauperamento di risorse non rinnovabili<sup>1</sup>. Se a ciò si sommano le fragilità derivanti da

\* Nell'ambito di una riflessione comune, i paragrafi 1 e 3 sono stati scritti da Giulia Formici e il paragrafo 2 da Marica Mileo.

<sup>1</sup> Sul rapporto tra sistemi agro-alimentari, ambiente e clima, si rinvia *ex multis*, a: A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2022; FAO, *Achieving SDGs without Breaching the 1.5C Threshold: A Global Roadmap*, Roma, 2023; M.C. RIZZUTO, *Cambiamento climatico: un problema di intreccio tra globale e locale. Spunti di riflessione dalla filiera agroalimentare quale modello virtuoso di circolarità e sostenibilità*, in *BioLaw*

delicate situazioni geo-politiche e crisi pandemiche globali<sup>2</sup>, il quadro dei sistemi agro-alimentari così tratteggiato non può che apparire estremamente problematico e a tinte fosche.

È dinnanzi a tale allarmante scenario che l'esigenza di salvaguardia e promozione della *sostenibilità* nell'ambito agro-alimentare si è venuta a (ri)affermare con forza<sup>3</sup>, quale imprescindibile pilastro della sicurezza alimentare nella sua accezione di *food security*<sup>4</sup>. Consentire un accesso adeguato al cibo per le generazioni presenti e future non può oggi, infatti, realizzarsi disgiuntamente dalla creazione di *sustainable food systems* che siano cioè in grado non solo di rispondere ad una

*Journal*, n. 2, 2023, pp. 253 ss. e nello stesso numero A. IACOVINO, L. RANDAZZO, *Climate Change and Food Security in the One Health Perspective*, pp. 293 ss.; F. BRUNO, G. RUSSO CORVACE, *Environment and Climate Change*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS (eds.), *European and Global Food Law*, Milano, 2025, pp. 420 ss.

<sup>2</sup> L. COSTATO, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2021, pp. 7 ss.; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2021, pp. 45 ss.; L. DI LULLO, *Conflitti armati e (in)sicurezza alimentare: il ruolo del diritto internazionale*, in *Quaderni di SidiBlog*, n. 10, 2024, pp. 17 ss.

<sup>3</sup> A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015; M. THAKUR (ed.), *Sustainable Food Systems*, Cham, 2024; P. BORGHI, "La" *sostenibilità e "le" sostenibilità. L'UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionale e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, pp. 245 ss.; M. HOLLE, *Sustainability in European Agri-Food Law*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS (eds.), *European and Global Food Law*, cit., pp. 409 ss.

<sup>4</sup> Per riprendere la definizione fornita dal *World Food Summit* del 1996, la *food security* è «l'accesso materiale ed effettivo della popolazione, in ogni tempo, ad un cibo sufficiente, sano e nutriente per mantenere una vita sana ed attiva»; su questo essenziale concetto, si rinvia, senza pretesa di completezza, a: J. ZIEGLER, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, A/56/150, 23 luglio 2001; L. COSTATO, *Riscoprire la food security*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4, 2020, p. 1 ss.; A. MORRONE, M. MOCCHEGGIANI (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna, 2022; I. CANFORA, *La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare*, cit., pp. 3 ss.; L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, pp. 2167 ss.; S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare. Una lettura olistica e comparata della food security*, Napoli, 2024.

domanda in costante crescita – dettata da una popolazione mondiale in aumento e da mutate abitudini alimentari –, ma anche di limitare il proprio impatto sull'ambiente e sugli ecosistemi<sup>5</sup>, nonché di assicurare un ritorno economico e sociale equo e dignitoso<sup>6</sup>. Non stupisce dunque che il termine “sostenibilità”, nella sua triplice accezione<sup>7</sup>, abbia accompagnato la determinazione degli obiettivi di sviluppo dei sistemi agro-alimentari, tanto a livello internazionale – ne è un esempio il contenuto del *Sustainable Development Goal* (SDG) n. 2 “Zero Hunger” predisposto dall'ambiziosa Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>8</sup> –, quanto a livello sovranazionale<sup>9</sup> e nazionale<sup>10</sup>.

La riscoperta centralità di una multidimensionale *sostenibilità alimentare*, quale traguardo essenziale per il futuro dei nostri *food systems*, ha posto quindi in evidenza l'importanza di una sempre più in-

<sup>5</sup> E.M. BERRY et al., *Food Security and Sustainability: Can One Exist without the Other?*, in *Public Health Nutrition*, n. 13, 2015, pp. 2293 ss.; R. GUINÉ et al., *Food Security and Sustainability: Discussing the Four Pillars to Encompass Other Dimensions*, in *Foods*, n. 11, 2021, 2732. Per una riflessione su sostenibilità ambientale e sicurezza alimentare, G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, SP-2, 2023, pp. 785 ss.

<sup>6</sup> L. PAOLONI, *La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4, 2020, pp. 5 ss.

<sup>7</sup> Come noto, l'utilizzo del termine sviluppo sostenibile e la sua prima definizione risalgono al Rapporto “*Our common future*”, elaborato dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (c.d. Commissione Brundtland); per una riflessione sui tre pilastri della sostenibilità (sociale, economica ed ambientale), B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *Three Pillars of Sustainability: In Search of Conceptual Origins*, in *Sustainability Science*, n. 14, 2019, pp. 681 ss. e per considerazioni più ampie, tra i tanti, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2008; G. ATKINSON et al. (eds.), *Handbook of Sustainable Development*, Londra, 2014; L. CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025.

<sup>8</sup> Risoluzione Assemblea Generale Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, A/RES/70/1, 21 ottobre 2015.

<sup>9</sup> Per una panoramica delle politiche e strategie adottate in materia di sostenibilità dei sistemi agro-alimentari nell'Unione europea, si rinvia a M. HOLLE, *Sustainability in European Agri-Food Law*, cit., nonché al Para. 2 del presente lavoro.

<sup>10</sup> Nel contesto italiano, ad esempio, la Componente 1, Missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è dedicato proprio ad “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”.

vocata «*large scale transition*»<sup>11</sup>, di un cambio di paradigma<sup>12</sup> che, per realizzarsi pienamente, abbisogna dell’apporto dell’intera società, del coinvolgimento degli *stakeholders*, in un puzzle composito nel quale è richiesto il contributo di tutti, dal produttore al consumatore (per riprendere una nota strategia europea<sup>13</sup>). Non a caso, anche nei già richiamati SDGs, grande rilievo viene attribuito alla promozione di «*sustainable consumption and production patterns*» (SDG n. 12), ponendo l’accento sul considerevole apporto che una domanda consapevole e informata e un’offerta responsabile e attenta all’impatto ambientale e socio-economico possono fornire per il raggiungimento di sistemi – anche agro-alimentari – sostenibili<sup>14</sup>.

Ecco che, in tale contesto, i soggetti privati, nel loro ruolo di attori che operano decisioni di consumo, capaci peraltro di orientare la domanda<sup>15</sup>, divengono – o almeno dovrebbero divenire – co-protagonisti della transizione ecologica<sup>16</sup>. Del resto, la consapevolezza del rilievo

<sup>11</sup> M. HOLLE, *Sustainability in European Agri-Food Law*, cit., pp. 409 ss.

<sup>12</sup> P. BORGHI, “*La*” sostenibilità e “*le*” sostenibilità, cit.

<sup>13</sup> Il riferimento qui è alla celebre Comunicazione della Commissione, *Strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, COM(2020)381final, 20 maggio 2020.

<sup>14</sup> Non a caso, numerosi Target nell’SDG 12 hanno diretta ripercussione sul settore agro-alimentare, dal Target 12.3 sulla riduzione dello spreco alimentare, al Target 12.7 sul *sustainable public procurement*. Su questo importante SDG, si rinvia a L. REISCH, C. SUNSTEIN (eds.), *The Elgar Companion to Consumer Behaviour and the Sustainable Development Goals*, Cheltenham, 2025.

<sup>15</sup> Come si dirà più approfonditamente nel prosieguo di questo lavoro, i consumatori possono farsi «promotori di una ‘spinta gentile’ idonea a indurre le imprese a rimodulare i propri processi produttivi in funzione della sostenibilità ambientale», C. SARTORIS, *Doveri di informazione delle imprese sostenibili e consumo responsabile nel settore agroalimentare*, in *Persona e Mercato*, n. 2, 2024, p. 593.

<sup>16</sup> Tale tendenza è riscontrabile in diverse aree di consumo e con riferimento a diversi prodotti/servizi, dalla moda (B. POZZO, *Fashion...Italian Style*, in *Italian Law Journal*, n. 1, 2023, pp. 263 ss.) alle fonti di energia sostenibili. Si è andato quindi a sviluppare il concetto di “*environmental consciousness*”, inteso come «*consideration for the environmental effects of individual or group behaviours and decisions, typically leading to more sustainable practices and a reduced environmental footprint*», C. FREE, S. JONES, M-S. TREMBLAY, *Greenwashing and Sustainability Assurance: A Review and Call for Future Research*, in *Journal of Accounting Literature*, June 2024. Sul punto anche I. RIVA, *Comunicazione di sostenibilità e rischio di greenwashing*, in *Rivista di diritto*

assunto da scelte di acquisto e stili di vita pare essere testimoniata, negli ultimi decenni, da una sensibilità crescente verso approcci etici o “politici” nell'alimentazione<sup>17</sup>, ispirati ad una maggiore attenzione ai temi della tutela dell'ambiente e del benessere animale. Tra questi approcci, si registra sempre più sovente l'adozione di regimi e diete vegetariane e vegane, accompagnate altresì dall'emersione di una categoria di consumatori “climatariani”<sup>18</sup>, mossi da valutazioni volte a limitare o evitare abitudini connotate da negativi risultati sul clima<sup>19</sup>.

L'evoluzione del ruolo del consumatore alimentare merita pertanto oggi una seria ed accurata considerazione, non solo per le sue ripercussioni socio-economiche, etiche o ambientali, ma anche per le sue conseguenze giuridiche. Come si dirà, il riconoscimento di tale soggetto quale tassello fondamentale per il successo di politiche pubbliche e il raggiungimento di obiettivi globali ha portato legislatori e *policyma-*

*to alimentare*, n. 1, 2023, pp. 55 ss. Una simile consapevolezza e attenzione sta interessando sempre di più anche l'ambito delle nuove tecnologie e, in particolare, dell'Intelligenza Artificiale: sul punto O. POLLICINO, M. FASCIGLIONE, F. PAOLUCCI, *AI e sostenibilità. Verso una compliance integrata*, Torino, 2025.

<sup>17</sup> Emerge così l'interessante concetto di “*political consumerism*”, definibile come «*market-oriented engagements emerging from societal concerns associated with production and consumption*», K.P. PURNHAGEN, J. VAN ZEBEN, P. OOSTERVEER, *Beyond Food Safety. EU Food Information Standards as a Facilitator of Political Consumerism and International Law Enforcement Mechanism*, in *Wageningen Working Papers in Law* n. 1, 2020, p. 19, che rinvia anche a D. STOLLE, M. MICHELETTI, *Political Consumerism. Global Responsibility in Action*, Cambridge (US), 2013.

<sup>18</sup> Così C. SARTORIS, *Doveri di informazione delle imprese sostenibili*, cit.; sul tema anche J.J. CZARNEZKI, *Food, Law & the Environment: Informational and Structural Changes for a Sustainable Food System*, in *Utah Environmental Law Review*, n. 2, 2011, pp. 263 ss.; C. PARKER et al., *Consumer Power to Change the Food System? A Critical Reading of Food Labels as Governance Spaces*, in *Food Law & Policy*, n. 7, 2019, pp. 1 ss.; N.E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table: Food Labeling and the Role of Consumers as Agents of Food Systems Change*, in *Oregon Law Review*, n. 91, 2020, pp. 92 ss.; E. CELIK, *Ethical and Sustainable Consumer Behaviours within the Context of Food Ethics*, in D. BOGUEVA (ed.), *Consumer Perceptions and Food*, Cham, 2024, pp. 741 ss.

<sup>19</sup> Si veda M.M. BARONE, G. CAPOBIANCO, *(Dis)informazione verde e tutela consumeristica nel panorama normativo e giurisprudenziale europeo*, in *Ambienteditto.it*, n. 3, 2023, pp. 1 ss., che richiamano gli esiti di diverse indagini relative all'approccio dei consumatori in materia di scelte di acquisto sostenibili.

kers ad attribuire una maggiore responsabilizzazione in capo al consumatore, da osservarsi non più unicamente quale titolare di diritti ma anche di doveri. Una lettura, questa, che impone di (ri)scoprire la dimensione “collettiva”, oltre che individuale, del ruolo svolto dal consumatore, suggerendo così una necessaria riflessione sul rilievo “pubblicistico” o “costituzionale” di tale soggetto<sup>20</sup>.

Il presente contributo intende allora approfondire ed esplorare il percorso trasformativo della figura del consumatore, identificandone le radici giuridiche nonché gli interventi legislativi che ne hanno coadiuvato la realizzazione, ponendo particolare attenzione alle disposizioni in materia di c.d. comunicazione di sostenibilità o *green claims*<sup>21</sup>. Questi, infatti, rappresentano strumenti di informazione del consumatore e, conseguentemente, di maggiore responsabilizzazione dei soggetti privati nelle scelte di acquisto capaci, in ultima istanza, di contribuire al processo evolutivo sopra citato.

Partendo quindi dallo studio delle strategie e risposte legislative messe in campo nello specifico contesto dell’Unione europea per attribuire una crescente centralità al ruolo del consumatore nella transizione ecologica, anche mediante la garanzia di informazioni di sostenibilità corrette e attendibili, il paragrafo 2 del presente lavoro esamina criticamente il quadro esistente, dal *Green Deal*<sup>22</sup> alla Nuova Agenda dei consumatori<sup>23</sup>, sino alla Direttiva 2024/825/UE (c.d. Direttiva *Green-*

<sup>20</sup> M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’ambiente*, n. 3, 2020, pp. 4 ss., in cui si evidenzia l’importanza di un approccio «unitario di studio, che potrei definire civil-costituzionale», nell’ottica di una valorizzazione dei principi di solidarietà ma anche di sostenibilità nella ricostruzione e analisi della figura del consumatore.

<sup>21</sup> Come si vedrà in seguito, la comunicazione *green* può «assumere diverse fisionomie e presentarsi al consumatore sotto forma di *claim* in etichetta, slogan pubblicitari, simboli, loghi, marchi, certificazioni volontarie», I. RIVA, *Comunicazione di sostenibilità*, cit., p. 55. Si veda anche B. POZZO, *I green claims, l’economia circolare e il ruolo dei consumatori nella protezione dell’ambiente: le nuove iniziative della Commissione UE*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, n. 4, 2020, pp. 709 ss.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640final, 11 dicembre 2019.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione, *Nuova agenda dei consumatori. Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile*, COM(2020)696final, 13 novem-

washing)<sup>24</sup> e alla più recente Visione<sup>25</sup>, sottolineando l'attivismo regolatorio europeo in materia, senza mancare di evidenziare quanto ancora rimane incompiuto. Il paragrafo conclusivo intende proporre infine alcune considerazioni che, muovendo proprio dalla disciplina analizzata, accompagnano verso una lettura evolutiva e "costituzionale" della figura del consumatore alimentare – giungendo financo a parlare di "consumatore-cittadino" –, rimarcando potenzialità, criticità e sfide ancora aperte nell'era della sostenibilità.

## 2. Dalla protezione alla responsabilizzazione: l'evoluzione giuridica della figura del consumatore alimentare nelle politiche dell'Unione europea

### 2.1. La crescente importanza e delicatezza delle "comunicazioni green" e il pericolo di greenwashing nel contesto agro-alimentare

Com'è stato osservato, «*The environmental crisis, together with the other emergencies of recent years, has forced the European Union to adopt extraordinary measures of reaction, resulting in a rethink of its economic and social identity*»<sup>26</sup>.

Pur nella consapevolezza che i cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono sfide mondiali – e che come tali richiedono una risposta mondiale – la Commissione, l'11 dicembre 2019, presentava la propria «Strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, 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 econo-

bre 2020.

<sup>24</sup> Direttiva 2024/825/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2024 che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, COM(2025)75final, 19 febbraio 2025.

<sup>26</sup> Così V. RUBINO, *The New EU Regulatory Framework on Environmental Information in Product Labelling. Remarks from the Consumer Perspective*, in *European Food and Feed Law*, n. 2, 2024, pp. 79 ss.

mica sarà dissociata dall'uso delle risorse»<sup>27</sup>. Per la riuscita del piano, che «riformula su nuove basi l'impegno [...] ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, ovvero il compito che definisce la nostra generazione»<sup>28</sup>, è stata sottolineata la necessità che tutti svolgano un ruolo attivo nella transizione ecologica, consumatori compresi.

Ne deriva, pertanto, il riconoscimento dell'importanza delle informazioni commerciali di tipo ambientale quali elementi essenziali nelle mani sia di coloro che promuovono il messaggio, sia di coloro che lo ricevono: i *green claims* veicolano infatti conoscenze fondamentali, da un lato, per incentivare la libertà di autodeterminazione delle scelte di acquisto<sup>29</sup> e, dall'altro, per muovere i produttori nella direzione di rendere note le proprie strategie di sostenibilità, così da poterne trarre un ritorno competitivo<sup>30</sup>, nell'ottica di quello che è stato definito *green marketing*<sup>31</sup>.

Come appare evidente, l'utilizzo delle "comunicazioni verdi" sopra descritto consente di instaurare un circolo positivo di reciproco vantaggio e influenza tra domanda e offerta, creando virtuosismi di mercato capaci, in ultima analisi, di coinvolgere anche le aziende maggiormente restie o semplicemente disinteressate a limitare il proprio impatto ambientale. Queste ultime, per non subire uno svantaggio concorrenziale, saranno spinte a colmare le distanze e innalzare i propri standard e strategie aziendali e commerciali in tema di sostenibilità ambientale e sociale<sup>32</sup>. In questo senso, le attestazioni e comunicazioni

<sup>27</sup> *Green Deal*, p. 2.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> V. RUBINO, *Il ruolo del consumatore nella strategia verde dell'Unione europea: considerazioni sulle proposte normative in materia di informazioni ambientali*, in *Eurojus*, n. 4, 2023, pp. 210 ss.

<sup>30</sup> Su tali profili, G. STRAMPELLI, *L'informazione non finanziaria tra sostenibilità e profitto*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2022, pp. 145 ss.; M. TOMMASINI, *Green claim e sostenibilità ambientale. Le tutele ed i rimedi apprestati dall'ordinamento contro le pratiche di greenwashing*, in *Diritto di famiglia e delle Persone*, n. 2, 2023, pp. 858 ss.

<sup>31</sup> Da intendersi come l'insieme di strategie «finalizzate a rivolgere l'attenzione del consumatore sulle singole qualità ambientaliste del prodotto», A. TROISI, *La comunicazione ambientale: il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2022, p. 353.

<sup>32</sup> Sul tema, M.T. CUOMO et al., *Solid Green and Greenwashing: When Is Commu-*

verdi possono consentire di trasformare un costo – quello delle prestazioni ambientalmente virtuose, tendenzialmente più onerose – in un volano economico<sup>33</sup>, così tramutando una sfida in un'opportunità – per riprendere proprio uno degli obiettivi del *Green Deal* europeo<sup>34</sup> –.

I *green claims* rappresentano pertanto strumento strategico di competitività e concorrenza e, al contempo, mezzo di *empowerment* del consumatore, ben potendo divenire parte integrante del processo di responsabilizzazione e trasformazione *green* tanto del modello produttivo, quanto – per ciò che qui maggiormente ci interessa<sup>35</sup> – del modello di consumo.

Simili potenzialità possono tuttavia realizzarsi solo se viene assicurata la correttezza, attendibilità e verificabilità delle asserzioni promosse. Il rischio altrimenti è quello di scivolare in pratiche di *greenwashing* – per usare un neologismo ormai tristemente entrato nel nostro comune vocabolario<sup>36</sup> –. Tale modello di business «in cui le imprese “ripuliscono” il loro *brand* attraverso strategie di *marketing* e pubblicitarie che magnificano una sensibilità ambientale non corrispondente alle lo-

*nication Really Green?*, in *Micro&Macro Marketing*, n. 3, 2015, pp. 463 ss.

<sup>33</sup> S. VERNILE, *L'ambiente come “opportunità”. Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del “secondo” e del “quarto settore” tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2022, pp. 11 ss.

<sup>34</sup> Il paragrafo 1. della Comunicazione, infatti, è intitolato «Trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica».

<sup>35</sup> Tra le svariate interessanti analisi sul tema dei *green claims* che si concentrano maggiormente sugli obblighi in capo ai produttori, si rinvia a L. MARCHEGANI, *Riflessioni su informazione non finanziaria, comunicazione d'impresa e fiducia degli stakeholders*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, n. 1, 2021, pp. 105 ss.

<sup>36</sup> Con tale termine, coniato negli USA negli anni '80, ci si riferisce al fenomeno di «appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di un'immagine verde», mediante l'uso di asserzioni non veritiere o che non possono essere verificate. «A seconda delle circostanze, tale pratica può comprendere tutti i tipi di affermazioni, informazioni, simboli, loghi, elementi grafici e marchi, nonché la loro interazione con i colori, impiegati sull'imballaggio, sull'etichetta, nella pubblicità, su tutti i media (compresi i siti internet), da qualsiasi organizzazione che si qualifichi come «professionista» e ponga in essere pratiche commerciali nei confronti dei consumatori», Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno*, C/2021/9320, para. 4.1.1.

ro reali pratiche commerciali»<sup>37</sup>, finisce col creare una forte distorsione del mercato ma anche col limitare o, addirittura, azzerare la fiducia dei consumatori nel potere e incisività delle proprie decisioni, con un conseguente effetto negativo in termini di responsabilizzazione<sup>38</sup>. Le pratiche volte a mostrare un «ambientalismo di facciata»<sup>39</sup>, alterano il corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali basate sull'attribuzione del valore di leva economica alle strategie e azioni di sostenibilità operate dai soggetti privati<sup>40</sup>, siano essi consumatori o produttori; ciò è in grado di interrompere il meccanismo virtuoso che può essere innescato da scelte imprenditoriali e di consumo *green oriented*<sup>41</sup>.

Proprio cogliendo rischi e potenzialità del quadro sopra delineato, la «Nuova Agenda dei Consumatori. Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile»<sup>42</sup> del 13 novembre 2020, prevedeva che, nell'anno 2021, la Commissione presentasse sia una proposta legislativa volta a responsabilizzare i consumatori per la transizione verde con migliori informazioni sulla sostenibilità dei prodotti e una migliore protezione contro determinate pratiche, come il *greenwashing*, sia una proposta legislativa sulla fondatezza delle dichiarazioni verdi basata sui metodi dell'impronta ambientale<sup>43</sup>. Le due proposte di direttiva, vale a dire quella «che modifica le Direttive 2005/29/CE<sup>44</sup> e 2011/83/UE<sup>45</sup> per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consu-

<sup>37</sup> M. TOMMASINI, *Green claim e sostenibilità ambientale*, cit., p. 861, in cui vengono riportati i dati relativi allo *screening* promosso dalla Commissione europea nel 2021 che rileva un aumento significativo del fenomeno del *greenwashing*.

<sup>38</sup> Come richiamato anche da M.M. BARONE, G. CAPOBIANCO, *(Dis)informazione verde e tutela consumeristica*, cit.

<sup>39</sup> M.C. REALE, *Comunicare l'impegno per l'ambiente: le nuove regole europee contro il greenwashing*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2024, pp. 101 ss.

<sup>40</sup> Così S. VERNILE, *L'ambiente come "opportunità"*, cit.

<sup>41</sup> F. BERTELLI, *CSR Communication e consumo responsabile: un circolo virtuoso per la circular economy?*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, 2022, pp. 193 ss.

<sup>42</sup> *Supra* nt. 23.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>44</sup> Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 sulle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori.

<sup>45</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori.

matori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione»<sup>46</sup> e quella «sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali)»<sup>47</sup>, sono state entrambe presentate dalla Commissione, rispettivamente, il 30 marzo 2022 e il 23 marzo 2023. Solo la prima, tuttavia è – a oggi – sfociata in un atto legislativo, precisamente, nella summenzionata Direttiva *Greenwashing*.

## 2.2. La difficile strada europea tra Direttiva *Greenwashing*, proposte naufragate e sfide ancora aperte

La Direttiva *Greenwashing*, adottata secondo la procedura legislativa ordinaria e sulla base dell'art. 114 TFUE<sup>48</sup>, ha modificato la Direttiva 2005/29/CE<sup>49</sup>, innanzitutto incrementando le definizioni di cui all'art. 2. Più nel dettaglio, tra le definizioni aggiunte, meritano particolare attenzione quella di “asserzione ambientale”, di cui alla lettera o)<sup>50</sup>, e quella di “asserzione ambientale generica” di cui alla lettera p),

<sup>46</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione, COM(2022)143final, 2022/0092 (COD).

<sup>47</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali), COM(2023)166final, 2023/0085 (COD). Sottolinea V. RUBINO, *The New EU Regulatory Framework*, cit., p. 83, come la proposta di Direttiva sulle asserzioni ambientali (Direttiva *Green Claims*) sia stata concepita quale *lex specialis* rispetto alla Direttiva *Greenwashing*.

<sup>48</sup> Il paragrafo 1 dell'art. 114 TFUE prevede che «Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno».

<sup>49</sup> Stante la natura di beni consumabili dei prodotti alimentari, verranno prese in considerazione le sole modifiche alla direttiva 2005/29/CE.

<sup>50</sup> Testualmente: «nel contesto di una comunicazione commerciale, qualsiasi messaggio o rappresentazione avente carattere non obbligatorio a norma del diritto dell'Unione o nazionale, in qualsiasi forma, compresi testi e rappresentazioni figurati-

da intendersi, quest'ultima, quale «qualsiasi asserzione ambientale formulata per iscritto o in forma orale, anche attraverso media audiovisivi, non inclusa in un marchio di sostenibilità<sup>51</sup> e la cui specificazione non è fornita in termini chiari ed evidenti tramite lo stesso mezzo di comunicazione». Inoltre, la Direttiva in esame ha novellato gli artt. 6 e 7, con riferimento alle pratiche che debbono essere considerate ingannevoli, sia in termini di azione, sia in termini di omissione, sulla base di una valutazione caso per caso. In particolare, alla luce delle modifiche apportate, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della Direttiva 2005/29/CE, sarà considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false – che possono riguardare ora anche «le caratteristiche ambientali o sociali» del prodotto – e sia pertanto non veritiera o che in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, persino qualora l'informazione sia di fatto corretta, e in ogni caso induca o sia idonea a indurre tale soggetto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Ai sensi del paragrafo 2, art. 6, invece, sempre sulla base delle modifiche apportate dalla Direttiva *Greenwashing*, saranno considerate ingannevoli quelle pratiche commerciali che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, inducano o siano idonee ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso mediante «la formulazione di un'asserzione ambientale relativa a prestazioni ambientali future senza includere impegni chiari, oggettivi, pubblica-

ve, grafiche o simboliche, quali marchi, nomi di marche, nomi di società o nomi di prodotti, che asserisce o implica che un dato prodotto, categoria di prodotto, marca o operatore economico ha un impatto positivo o nullo sull'ambiente oppure è meno dannoso per l'ambiente rispetto ad altri prodotti, categorie di prodotto, marche o operatori economici oppure ha migliorato il proprio impatto nel corso del tempo».

<sup>51</sup> Per “marchio di sostenibilità”, lettera q), deve intendersi «qualsiasi marchio di fiducia, marchio di qualità o equivalente, pubblico o privato, avente carattere volontario, che mira a distinguere e promuovere un prodotto, un processo o un'impresa con riferimento alle sue caratteristiche ambientali o sociali oppure a entrambe, esclusi i marchi obbligatori richiesti a norma del diritto dell'Unione o nazionale». Per approfondimenti sul tema: C. GALLI, *Inganno, comunicazione e co-branding nel settore agroalimentare*, in *Il Diritto Industriale*, n. 2, 2025, pp. 120 ss.

mente disponibili e verificabili» (lettera d) o «la pubblicizzazione come vantaggi per i consumatori di elementi irrilevanti che non derivano dalle caratteristiche del prodotto o dell'impresa» (lettera e).

Sulla base poi del nuovo paragrafo 7, art. 7 della Direttiva 2005/29/CE, introdotto dalla Direttiva in esame, nel caso in cui l'operatore economico fornisca un servizio di confronto fra prodotti, le «informazioni sul metodo di raffronto, sui prodotti raffrontati e sui fornitori di tali prodotti, così come sulle misure predisposte per tenere aggiornate le informazioni», divengono «informazioni rilevanti», l'omissione delle quali rende la pratica, nella fattispecie concreta, suscettibile – ai sensi del paragrafo 1 del medesimo articolo – di essere considerata come ingannevole<sup>52</sup>.

Infine, di particolare rilievo è l'ampliamento del novero delle pratiche da considerarsi sleali in ogni caso, inserite nell'Allegato I della Direttiva 2005/29/CE, tra le quali si legge oggi: «Esibire un marchio di sostenibilità che non è basato su un sistema di certificazione o non è stabilito da autorità pubbliche», «Formulare un'asserzione ambientale generica per la quale l'operatore economico non è in grado di dimostrare l'eccellenza riconosciuta delle prestazioni ambientali pertinenti all'asserzione», «Formulare un'asserzione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso o l'attività dell'operatore economico nel suo complesso quando riguarda soltanto un determinato aspetto del prodotto o uno specifico elemento dell'attività dell'operatore economico», «Asserire, sulla base della compensazione delle emissioni di gas a effetto serra, che un prodotto ha un impatto neutro, ridotto o positivo sull'ambiente in termini di emissioni di gas a effetto serra».

Prima di svolgere alcune considerazioni critiche sulla portata della Direttiva *Greenwashing*, pare utile illustrare, seppur brevemente, gli altri “percorsi” tracciati dalle politiche dell'Unione europea in grado di incidere sulla figura del consumatore alimentare. Importante punto

<sup>52</sup> L'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2005/29/CE così dispone: «È considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, ometta informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induca o sia idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso».

di partenza di tale ricostruzione non può che essere ravvisato nella nota Strategia “Dal produttore al consumatore”, posta al centro del *Green Deal* e finalizzata a costruire un sistema alimentare sostenibile<sup>53</sup>. Quest’ultima avrebbe dovuto rappresentare «un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare» e «un’opportunità per migliorare gli stili di vita, la salute e l’ambiente» e prevedeva, a tal fine, che la Commissione formulasse una proposta legislativa volta a determinare «un quadro per un sistema alimentare sostenibile entro la fine del 2023»<sup>54</sup>. Tale *framework* – c.d. *legislative framework for sustainable food systems* –, a seguito di un’ampia consultazione e di una valutazione d’impatto<sup>55</sup>, avrebbe dovuto prendere in esame «le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare» e quindi adottare disposizioni riguardanti anche i consumatori, nonché elaborare «definizioni comuni e requisiti e principi generali per i sistemi alimentari e gli alimenti sostenibili», che ben avrebbero prodotto effetti sulle comunicazioni di sostenibilità relative ai prodotti agro-alimentari. Una simile proposta, tuttavia, non ha visto la luce. Lo stesso destino è toccato ad un’altra proposta, dall’ancor più evidente impatto sulle dinamiche relative ai *green claims*: la «Proposta relativa a un quadro per l’etichettatura<sup>56</sup> di sostenibilità dei prodotti alimentari», prevista dal Progetto di Piano di azione allegato alla Strategia “Dal produttore al consumatore” e che avrebbe dovuto essere avanzata nel 2024<sup>57</sup>.

Il mutamento dell’assetto politico determinato dalle elezioni europee del 2024 ha di certo inciso sulla mancata realizzazione di tali

<sup>53</sup> Per un bilancio della Strategia “Dal produttore al consumatore”, si veda M. ALESSANDRINI, F. CAZZINI, S. ROLANDI, *The Future of Food Law after and Beyond the Farm to Fork Strategy*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 15, 2024, pp. 215 ss.

<sup>54</sup> *Supra* nt. 13, p. 5.

<sup>55</sup> L’«*Inception Impact Assessment*» relativo al «*Legislative framework for sustainable food systems*» (FSFS) è reperibile in [www.food.ec.europa.eu](http://www.food.ec.europa.eu).

<sup>56</sup> Con riferimento alle criticità derivanti dal crescente numero di indicazioni in etichetta, si veda L. BAIRATI, *Protezione del consumatore di alimenti e disinformazione per eccesso*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, vol. II, pp. 633 ss.

<sup>57</sup> *Supra* nt. 13, Allegato, p. 3.

“promesse” legislative<sup>58</sup>. Molte delle iniziative del primo mandato von der Leyen hanno, infatti, subito un rallentamento, se non addirittura, in alcuni casi – come quelli appena richiamati – un vero e proprio arresto. In tale contesto connotato da un cambiamento degli equilibri in seno al Parlamento nonché del Consiglio, l’insediamento della nuova Commissione ha inevitabilmente segnato un delicato momento di passaggio che – al di là della sorte delle iniziative in discorso – merita sin da ora di essere tenuto in debito conto. Volendo individuare una chiave di lettura per tentare una prima verifica della “tenuta” della sostenibilità alimentare – e, conseguentemente, del ruolo del consumatore alimentare – nel nuovo corso politico e istituzionale, un documento utile è senz’altro rappresentato dalla “Visione per l’agricoltura e l’alimentazione” del febbraio 2025<sup>59</sup>. La Visione continua senza dubbio a prefiggersi l’obiettivo della sostenibilità alimentare ma lo “intreccia” con altre finalità, quali l’attrattività, la competitività e la redditività del settore agro-alimentare, facendo anche espresso riferimento all’ulteriore concetto di sovranità alimentare<sup>60</sup>. Un forte accento viene posto, poi, sia sull’innovazione, sia sulla semplificazione<sup>61</sup> del quadro normativo: la moltiplicazione sostanziale delle norme, delle certificazioni, degli obblighi e delle metodologie di comunicazione in materia di sostenibilità si sarebbe tradotta – nella fotografia scattata dalla Commissione – in un panorama frammentato, caratterizzato da incoerenze tra le norme, incomparabilità delle iniziative e segnali fuorvianti, che continuerebbero, per quanto qui più d’interesse, a comportare il rischio di pratiche di *greenwashing*.

In una transizione ispirata all’idea di un ritorno alle “radici” – al fine di ristabilire il legame tra cibo, territorio, stagionalità, culture e tradizioni locali –, l’importanza del ruolo del consumatore continua a es-

<sup>58</sup> M. INGLESE, *Verso la sostenibilità alimentare: un lungo, accidentato e auspicabile percorso?*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 1, 2025, pp. 55 ss.

<sup>59</sup> *Supra* nt. 25.

<sup>60</sup> Per un’analisi giuridica del concetto di sovranità alimentare, v. G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, n. 3, 2017, pp. 435 ss.; F. IPPOLITO, *Fields of gold up in the air: la sovranità alimentare negli accordi commerciali conclusi dall’Unione europea*, in *Eurojus*, 2024, pp. 11 ss.

<sup>61</sup> Non a caso il lettone Valdis Dombrovskis, Commissario europeo per l’economia e la produttività, è anche Commissario per l’attuazione e la semplificazione.

sere ribadita. Sebbene, sul punto, la Visione si limiti – quasi laconicamente – ad assicurare che la Commissione «continuerà ad applicare la normativa dell'UE in materia di tutela dei consumatori per prevenire le pratiche commerciali sleali», essa riafferma altresì con forza l'importanza della lotta contro dichiarazioni ambientali ingannevoli e di marchi di sostenibilità inaffidabili; una lotta, questa, che continua ad essere considerata quale condizione preliminare e imprescindibile per permettere ai consumatori di compiere scelte sostenibili. Il rilievo di questi ultimi nelle politiche sovranazionali di transizione ecologica del settore agro-alimentare pare dunque confermato anche nelle più recenti linee di indirizzo politiche qui richiamate, pur con diverse sfumature e un accento più marcato verso la competitività e la solidità del mercato interno.

Se è certamente essenziale continuare ad osservare gli sviluppi che connoteranno i primi interventi della Commissione recentemente insediata, pare parimenti utile cercare di trarre alcune preliminari considerazioni sul percorso sino ad ora posto in essere dall'Unione europea; ciò al fine di mettere in evidenza alcune criticità o, comunque, potenzialità allo stato inesprese.

Pur rimanendo (s)oggetto di un elevato livello di protezione nel mercato interno<sup>62</sup>, il consumatore ha senza dubbio conosciuto una parabola di responsabilizzazione, confermata anche dalla Direttiva *Greenwashing*.

Tale intervento legislativo, infatti, chiarendo i presupposti sulla base dei quali una comunicazione relativa alla sostenibilità di un prodotto deve essere considerata sleale, ha certamente il merito di regolare un ambito strettamente funzionale all'effettivo rafforzamento del consumatore. Nel rapporto irriducibilmente impari – finanche conflittuale – con l'operatore economico, l'atto legislativo in discorso intende ricordare al consumatore che in questa relazione, seppur fortemente asim-

<sup>62</sup> Come ricorda M. CERIONI, *Diritti dei consumatori e degli utenti*, Napoli, 2014, p. 39, con la risoluzione n. 543 del 1973 denominata *Consumer Protection Charter*, approvata dal Consiglio d'Europa si ebbe la prima tutela diretta dei consumatori in Europa. Due anni dopo, la Comunità Economica Europea (CEE) emanò la risoluzione del 14 aprile 1975 che, «seppur non avente valore precettivo, rappresentò la pietra miliare del diritto comunitario verso la tutela diretta dei diritti dei consumatori».

metrica, è titolare di un potere. Nonostante la variegata offerta di prodotti alimentari non sostenibili (sotto uno o più profili), egli ha la facoltà (oltre che il diritto) di scegliere le derrate idonee a sostenere modelli di consumo più virtuosi; “agendo” sulla domanda, il consumatore avrebbe anche il potere, da ultimo, come già messo in luce, di modificare l’offerta. Un compito certo non banale (quanto al risultato atteso), ma che allo stesso tempo delinea la portata dell’“impegno” richiesto: consumare (*i.e.* acquistare) i prodotti che vengono presentati come più sostenibili, sulla base delle informazioni fornite dai produttori stessi.

Se in tale paradigma la centralità dell’informazione per assicurare l’effettività della *consumer choice* (uno dei due pilastri insieme alla *food safety* sulla quale si basa l’architettura della *EU food law*)<sup>63</sup> appare in modo oltremodo chiaro, ci si potrebbe chiedere, tuttavia, se il solo “*information centric approach*” sia sufficiente o sia comunque ancora l’unico mantenibile<sup>64</sup>. In altre parole, se gli interventi legislativi dell’Unione debbano andare solo nella direzione di rafforzare il consumatore, consentendogli di fare scelte responsabili anche dal punto di vista ambientale, oppure se siano necessarie scelte normative in grado di incidere più significativamente sul mercato. A questo dovrebbe sommarsi l’ulteriore sfida di far coincidere, all’interno dell’ambiente alimentare, le opzioni più sostenibili con quelle economicamente più accessibili.

Nonostante tali interrogativi aperti e le incertezze determinate dalle diverse proposte naufragate che non hanno permesso un pieno compimento del più ampio e articolato percorso inizialmente delineato a livello sovranazionale, la responsabilizzazione del consumatore resta qualcosa da cui certamente non si può prescindere per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, con l’auspicio che ciò possa costi-

<sup>63</sup> *Ex multis*, H. SCHEBESTA e K. PURNHAGEN, *EU Food Law*, Oxford, 2024.

<sup>64</sup> Come sottolineato da V. DELHOMME, *Rethinking Consumer Empowerment: New Directions for Sustainable Food Law in an Era of EU Discontent*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 15, 2024, pp. 232 ss., «*If one is serious about building a more sustainable food system, consumers must be provided with a food environment that truly facilitates healthier and more sustainable choices. This means regulating more thoroughly the food that is offered in our store, going beyond safety, but setting stricter standards as to their composition and nutritional value. This means also restricting the advertising and promotion of unhealthy and unsustainable foods, more than is done today*», p. 233.

tuire terreno fertile per una ritrovata partecipazione degli individui (*recte* cittadini) alla vita della comunità, al fine di perseguire il bene comune e in modo da realizzare una transizione veramente giusta e che non lasci indietro nessuno<sup>65</sup>, nemmeno coloro che consumatori non possono essere.

### 3. *Consumo consapevole, responsabilità collettiva: verso il paradigma del “consumatore-cittadino” e oltre la “solitudine decisionale”*

La panoramica regolatoria sin qui analizzata e le considerazioni sopra svolte permettono di proporre, in conclusione, alcune riflessioni più ampie e “di sistema” sul ruolo attribuito al consumatore alimentare nella transizione ecologica. Inserendosi nel più ampio tentativo di promozione di un nuovo paradigma di sviluppo economico<sup>66</sup>, la disciplina in materia di comunicazione di sostenibilità e, conseguentemente, di lotta al *greenwashing* predisposta dal legislatore europeo è da intendersi – pur con i già evidenziati limiti – quale tappa funzionale e necessaria nell’articolato percorso evolutivo della figura del consumatore stesso che, da destinatario di tutele, diviene altresì potenziale attore del cambiamento verde<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> *Green Deal*, p. 18.

<sup>66</sup> Come evidenziato nel paragrafo 2 del presente lavoro, le iniziative regolatorie dell’UE in materia di *empowerment* del consumatore debbono essere necessariamente inserite nel più ampio contesto di strategie e politiche volte a promuovere la sostenibilità nello sviluppo economico e nel mercato europeo, come chiaramente emerge dalle affermazioni contenute nel Green Deal. Sul punto nonché sulle future traiettorie del Green Deal – e non solo –: A. MATTHEW, *Prospects for the European Green Deal in Agriculture and Food in the 2024-2029 Political Cycle*, in *New Medit*, n. 3 Special Issue, 2025, p. 4 ss.

<sup>67</sup> In questo senso, «*A new type of consumer is emerging; a consumer who uses information as a tool of knowledge because he or she is attentive to the effects of his or her consumption choices on the environment, animal welfare and the social and ethical aspects of social living*», con un passaggio quindi da un consumatore inteso come «*person influenced by the market*», ad una «*influential person*», «*agent of change*»; così S. CARMIGNANI, A. GRECO, *Consumer Protection*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS (eds.), *European and Global Food Law*, Milano, 2025, p. 449.

Del resto, «*If it is recognized that consumers are part of the current ecological problem, it is reasonable and fair to assume that consumers are also part of developing more sustainable solutions*»<sup>68</sup>; muovendo da tale premessa, non può che riconoscersi l'esigenza di una partecipazione pro-attiva dei privati nella transizione ecologica, nell'ottica di realizzare concretamente quella «responsabilità condivisa» che trova le sue radici nella concezione stessa di sviluppo sostenibile<sup>69</sup>.

In tal senso, «*The role of consumers in European law [...] has been experiencing a shift of focus from a purely individual based perspective to a more collective and political role of consumers as drivers of social changes*»<sup>70</sup>: la riscoperta della dimensione “sociale e collettiva” delle decisioni di consumo<sup>71</sup> consente insomma di allontanarsi da una ricostruzione del consumatore quale mero soggetto passivo («consumato», per usare le parole di Rodotà<sup>72</sup>), influenzato dal mercato o mosso dalla mera esigenza di soddisfare bisogni individualistici. Piuttosto, tale figura deve riconoscersi – anche – nella sua dimensione di «soggetto politico», così determinando un cambio di prospettiva dalla portata potenzialmente trasformativa: prendendo consapevolezza della possibilità di perseguire, mediante le scelte di acquisto, obiettivi “altri” – politici, sociali, ambientali, solidali –, «la distinzione tra consumatore e cittadino viene meno»<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> E. DE BAKKER, H. DAGEVOS, *Reducing Meat Consumption in Today's Consumer Society: Questioning the Citizen-Consumer Gap*, in *Journal of Agriculture and Environmental Ethics*, 25, 2012, p. 877.

<sup>69</sup> Come evidenziato da G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, p. 596.

<sup>70</sup> M. GOLOBARDES, *Revisiting European Consumer Protection through the Lens of Sustainable Markets*, in M. SANTOS SILVA et al. (eds.), *Routledge Handbook of Private Law and Sustainability*, Abingdon, 2024, p. 160.

<sup>71</sup> S. CARMIGNANI, *L'informazione ai tempi della sostenibilità*, cit., p. 32; F. DI IACOVO, G. BRUNORI, S. INNOCENTI, *Il cibo come scelta collettiva: le nuove dimensioni del civismo negli alimenti*, in S. SAVINI, A. CORRADO (a cura di), *Cibo locale*, Napoli, 2013, pp. 125 ss.

<sup>72</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 130, che richiama B. BARBER, *Consumati. Da cittadini a clienti* (2008), trad. it., Torino, 2010.

<sup>73</sup> L. BAIRATI, *L'etica del consumatore nella governance globale del cibo*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2020, p. 29.

E se ciò è vero per svariate tipologie di prodotti/servizi, l'innovativa connessione “consumatore-cittadino” diviene ancora più forte, evidente e potente nei suoi possibili effetti quando il bene di consumo è il cibo. Quest'ultimo, infatti, negli ultimi decenni, è divenuto oggetto di serie considerazioni che hanno promosso un mutamento della concezione dell'alimento da semplice *commodity*, al pari di qualsiasi altro oggetto – e retto da logiche di profitto – ad un bene funzionale alla vita e allo sviluppo libero tanto dell'individuo quanto della collettività<sup>74</sup>. Il cibo nella sua misura relazionale diviene “bene comune”, «oggetto di interesse obiettivo della collettività (..), la cui funzionalizzazione alla persona umana impegna l'intera comunità politica»<sup>75</sup>. Letto in tali termini<sup>76</sup>, il cibo – e il diritto al cibo – assume il rilievo di «componente della cittadinanza» e, addirittura, di «cittadinanza globale»<sup>77</sup>, cioè propria di una società in cui le scelte del singolo hanno ripercussioni che travalicano i confini nazionali, così come globali sono le sfide che affliggono i *food systems* nel mondo<sup>78</sup>.

Il consumatore alimentare, allora, deve scoprirsi “consumatore-cittadino”<sup>79</sup>, le cui decisioni, abitudini e stili di vita devono sì essere

<sup>74</sup> Sia consentito sul punto di rinviare a G. FORMICI, *Regolare il “cibo incommestibile”: identità culturale, sicurezza alimentare e food divide*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, cit., p. 279 ss. e alla bibliografia ivi citata.

<sup>75</sup> A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCHEGANI (a cura di), *La regolamentazione della sicurezza alimentare*, cit., Bologna, 2022, p. 17.

<sup>76</sup> Analizzando il paradigma “*consumer-citizen*”, Georgopoulos parla di «*food consumption as a political act (in Aristotle's original meaning of politikon) – that is, an act that does not refer to a strictly individual interest but is evaluated in the light of the needs and purposes of the polis, that is, society*», T. GEORGOPOULOS, *Expanding European and Global Food Law Beyond Food*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS (eds.), *European and Global Food Law*, cit., p. 58.

<sup>77</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 127.

<sup>78</sup> E. WEBSTER, A. GUPTA, R. AMBROS (eds.), *Transnational Food Security*, Abingdon, 2020.

<sup>79</sup> Utilizzano tale paradigma, *ex multis*, H.W. MICKLITZ, *Squaring the Circle? Reconciling Consumer Law and the Circular Economy*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, n. 6, 2019, pp. 229 ss. che evidenzia come il legame tra responsabilizzazione del consumatore e cittadinanza nonché la profondità del cambiamento che il riconoscimento di tale connessione comporta; ma anche J. DAVIES, *The European*

tutelati quali espressioni della libertà personale – finanche religiosa e culturale<sup>80</sup> – ma debbono altresì essere concepiti nel loro legame con la doverosità, la solidarietà, l'assolvimento di un compito attivo – di responsabilità appunto – nei confronti degli altri consociati. Accostarsi al paradigma di “consumatore-cittadino”, quindi, comporta lo sforzo di associare alla “scelta” alimentare l'accezione di “responsabile”, capace di recare in sé un'idea di “cura”<sup>81</sup> e di “interesse” verso la comunità, l'ambiente e gli animali.

Una rinnovata cittadinanza nel/del consumo, dunque, richiede di ispirare le decisioni di acquisto alimentari individuali ai valori “comuni” e “collettivi” di solidarietà e sostenibilità; simili scelte divengono in tal modo capaci di espandersi nello spazio (nel concetto di “cittadinanza globale” appunto) e nel tempo, richiamando una “doverosità” e “solidarietà”<sup>82</sup> estesa nei confronti di chi ancora non è (quelle “genera-

*Consumer Citizen in Law and Policy*, Cham, 2011; N.E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table*, cit., p. 110 parla del concetto ibrido di “*citizen-consumer*” come connotato da «*an ideal rooted in collective responsibility to social and ecological commons*». Parla addirittura di «*consumer social responsibility*» K. CSERES, *Consumer Social Responsibility in Dutch Law: A Case Study on the Role of Consumers in Energy Transition*, in *Erasmus Law Review*, 1, 2019, pp. 94 ss.

<sup>80</sup> C. PICIOCCHI, *Courts, Pluralism and Law in the Everyday*, Abingdon, 2024.

<sup>81</sup> In questi termini M.P. MITTICA, *Il dovere di nutrire*, in L. CALIFANO (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità*, Milano, 2022, pp. 31 ss., dove viene affermato, con specifico riferimento al cibo, come «Il diritto al cibo è, nella sua più alta accezione, il diritto a nutrirsi di consapevolezza, e della capacità di rispondere in termini di responsabilità», p. 54.

<sup>82</sup> Sulla connessione tra dovere, responsabilità, cittadinanza e solidarietà, nonché sulla necessità di una riscoperta della dimensione dei “doveri”, *ex multis*, E. PALICI DI SUNI, *Doveri, solidarietà e stato sociale: il pensiero di Giorgio Lombardi*, in M. ROSBOCH (a cura di), *I doveri costituzionali*, 2023, Torino, p. 61 ss. che riprende il pensiero di Lombardi; R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, Torino, 2007; T. GRECO, *Il ritorno dei doveri*, in *Cultura e diritti*, n. 1, 2012, pp. 91 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Diritto per forza*, Torino, 2017; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016. Per una riflessione su solidarietà, responsabilità, doverosità connesse ad ambiente e sostenibilità, si legga M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale*, cit., ma anche F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2002, pp. 215 ss., richiamato in G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., in cui si

zioni future” oggetto, negli ultimi anni, di rinnovata attenzione dottrina e politica<sup>83</sup>).

Abbracciare tale paradigma, nella sua valenza solidaristica e sostenibile, implica pertanto la necessità «di abbandonare l’approccio che tende a valorizzare quasi esclusivamente la dimensione del diritto, ritenendola di gran lunga prevalente su quella del dovere, e dare invece nuovo risalto a questa seconda dimensione in entrambe le sue valenze, individuale e collettiva, instillando nei singoli sin dall’infanzia la convinzione del fatto che il cibo, al pari di altre fonti con cui lo si produce, non costituisce una risorsa inesauribile e che occorre quindi farne un uso cosciente e responsabile, nell’interesse proprio e degli altri»<sup>84</sup>.

Come si comprende da queste ultime parole, l’assunzione del ruolo di «agente del cambiamento»<sup>85</sup> da parte del consumatore non è certamente operazione automatica, isolata e definitiva. Una delle maggiori critiche – o forse dei timori – espresse avverso la strategia, sin qui presentata, della responsabilizzazione dei consumatori e della valorizzazione della identità di “consumatore-cittadino” è quella infatti di considerarla quale “*silver bullet*” della transizione ecologica; in altre parole, di elevarla ad unica soluzione per un concreto cambio di paradigma dei sistemi agro-alimentari. Tralasciando i pur rilevanti profili di «*consumerist pessimism*»<sup>86</sup> nonché le preoccupazioni derivanti da una crisi sempre più profonda del paradigma informativo<sup>87</sup> – in grado di minare

parla di saldatura tra ambiente, doverosità e solidarietà, con un’analisi che risulta di rilievo anche con riferimento al cibo.

<sup>83</sup> *Ex multis*, sulle generazioni future R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente*, in *Diritto dell’economia*, Numero monografico, 2021. Su cibo e generazioni future, G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *DPCE*, Fasc. Spec., 2019, pp. 145 ss.

<sup>84</sup> T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all’Italia*, in *Torunskie Studia Polsko-Wloskie*, n. 1, 2022, p. 59.

<sup>85</sup> S. CARMIGNANI, *L’informazione ai tempi della sostenibilità*, cit., p. 32.

<sup>86</sup> N.E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table*, cit., p. 111 e, quindi, di inaffidabilità del consumatore in grado di limitare significativamente la portata “trasformativa” delle azioni di tali soggetti.

<sup>87</sup> Sul rischio derivante da una mole eccessiva di informazioni, C. SUNSTEIN, *Too Much Information: Understanding What You Don’t Want to Know*, Cambridge (US), 2020.

alle fondamenta il potere attrattivo della comunicazione di sostenibilità, la sua persuasività e la sua capacità di tramutarsi tanto in strumento di scelte consapevoli quanto di valorizzazione degli investimenti *green* –, ciò che viene da taluni criticamente rilevato è come «*acts of consumption alone cannot constitute an effective response to complex problems (...), drawing attention away from political action*»<sup>88</sup>.

Una simile valutazione ha il merito di riportare l'attenzione sull'importanza essenziale di una collaborazione fattiva tra diversi attori pubblici e privati e sul rifiuto, di conseguenza, di una visione che affidi unicamente alle scelte di consumo e all'attivismo di un riscoperto “consumatore-cittadino” il destino della transizione ecologica. Questa, al contrario, deve fondarsi su una “*private-public partnerships*”<sup>89</sup> e, dunque, su un intervento delle istituzioni per un'azione integrata, olistica e partecipata, che sappia agire in diversi ambiti<sup>90</sup> e che a ciò accosti *anche* (ma non unicamente) la valorizzazione e responsabilizzazione del consumatore, creando le condizioni – economiche, sociali, culturali ed educative – necessarie per rendere tale soggetto portatore di una solidarietà alimentare e di un consumo sostenibile concreti.

<sup>88</sup> N.E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table*, cit., p. 111 e, nello stesso senso, M. GOLOBARDES, *Revisiting European Consumer Protection*, cit.

<sup>89</sup> N.E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table*, cit., che richiama C. SUNSTEIN, *Empirically Informed Regulation*, in *Harvard Public Law Working Paper*, 13-03, 2011. Sul ruolo dei pubblici poteri, si veda anche A. MOLITERNI, *La transizione alla “green economy” e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020, pp. 51 ss.

<sup>90</sup> Non a caso vi è chi è ravvisa nella funzione educativa della comunicazione di sostenibilità e nel suo ruolo di responsabilizzazione del consumatore una sorta di «atteggiamento rinunciatario delle istituzioni europee», S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e Diritto*, cit., vol. II, p. 673. Sulla necessità di interventi normativi e di *policies* in diversi ambiti per fronteggiare la sfida della sostenibilità, si veda: F. GALLI et al., *A Transition towards Sustainable Food Systems in Europe*, Pisa, 2018; EEA, *Transforming Europe's Food System-Assessing the EU Policy Mix*, EEA Report 14, 2022; parla di un “*food duty*” da riconoscersi in capo tanto ai cittadini quanto alle autorità pubbliche F. FONTANAROSA, *L'entomofagia nel panorama normativo europeo e comparato: dal right to food al food duty*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2023, pp. 40 ss.

In questo senso, l'adozione di disposizioni – quali quelle esaminate nel paragrafo 2 – finalizzate, tra le altre cose, ad una corretta informazione e ad una appropriata educazione<sup>91</sup> e sensibilizzazione, non può che essere vista come *una* realizzazione – benché non unica e risolutiva – dello sforzo regolatorio e di intervento pubblico.

Insomma, la transizione verso sistemi alimentari sostenibili abbisogna di un approccio collettivo, di una «nuova coscienza della responsabilità» condivisa tra soggetti pubblici e privati, nonché di una «nuova solidarietà tra gli uomini»<sup>92</sup>. Tenendo a mente tali profili di complessità ed evitando situazioni di “solitudine decisionale” degli attori privati, continuare a riflettere sul ruolo del consumatore alimentare e sulle strategie – anche regolatorie – in grado di inserire nei rapporti di consumo gli obiettivi della sicurezza e sostenibilità alimentare, facilitando l'affermarsi del paradigma di “consumatore-cittadino”, rappresenta senza dubbio un imprescindibile e rilevante punto di osservazione per immaginare e costruire il futuro dei sistemi alimentari sostenibili<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Sull'educazione, C. DALIA, *Il diritto del consumatore all'educazione e la sua concreta attuazione tra utopia e realtà*, in *Iura&Legal Systems*, n. 4, 2021, pp. 1 ss.; A. MUSIO, *L'educazione alimentare e il ruolo delle comunità intermedie*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2024, pp. 29 ss.; in M. ANTONELLI, E. CADEL, S. MASSARI, *Verso il 2030. Educare alla cittadinanza attiva attraverso la sostenibilità alimentare e ambientale*, in *Equilibri*, n. 1, 2020, pp. 98 ss., le Autrici parlano del cibo come di un «linguaggio per educare alla cittadinanza globale».

<sup>92</sup> Così H.G. GADAMER, *Bildung e umanesimo* (1989), trad. it., Genova, 2012, p. 110, parlando del problema ecologico e delle sue possibili soluzioni, richiamato in M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale*, cit., p. 14.

<sup>93</sup> T. PERILLO, *Dal consumatore “debole” al consumatore “attivo”: itinerari della “conversione ecologica”*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2022, pp. 391 ss.

\* \* \*

*Abstract*\*

*Ita*

Nell'attuale dibattito sulla sostenibilità dei sistemi agro-alimentari, il presente contributo analizza le strategie e gli interventi regolatori adottati dal legislatore sovranazionale al fine di promuovere una responsabilizzazione del consumatore, ponendo particolare attenzione alla disciplina in materia di comunicazioni verdi e conseguente lotta al *greenwashing*. Una simile evoluzione del ruolo del consumatore induce a riflettere sul paradigma del “consumatore-cittadino” e sull'importanza di riscoprire la dimensione “collettiva” e “solidale” delle scelte alimentari di consumo.

*Parole chiave:* consumatore alimentare, *greenwashing*, consumatore-cittadino, comunicazioni di sostenibilità.

*En*

Within the current debate on sustainable food systems, this paper examines the strategies and regulatory measures adopted at the EU level to foster consumer responsibility, with a particular focus on the discipline on green claims and the fight against greenwashing. The evolving role of consumers in the green transition prompts reflection on the compelling paradigm of the “consumer-citizen” and highlights the importance of rediscovering the “collective” and “solidarity”-based dimensions of food consumption choices.

*Keywords:* food consumer, greenwashing, consumer-citizen, green claims.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).



SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le tre ondate del contenzioso climatico: *public, private e financial climate litigation*. – 3. *Financial climate litigation*: casi studio in Europa e nel mondo. – 3.1. Francia: il contenzioso climatico contro BNP Paribas. – 3.2. Belgio: ClientEarth rinuncia all'azione contro la Banca Nazionale Belga. – 3.3. Brasile: l'asserita violazione dell'Accordo di Parigi. – 4. Le possibili azioni civili contro le banche italiane. – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Con l'espressione *climate change litigation* (c.d. contenzioso climatico) si indica l'insieme degli strumenti legali con i quali si sottopone ad un giudice civile la risoluzione di questioni afferenti al tema del cambiamento climatico e ai connessi effetti avversi sulla salute umana e sull'ambiente. Si introduce in tal modo un'idea di processo civile quale luogo deputato alla risoluzione di controversie attinenti a tematiche che, direttamente o indirettamente, incidono sul surriscaldamento globale<sup>1</sup>.

L'ultimo decennio è stato testimone di un notevole incremento di azioni giudiziarie proposte da parte di singoli cittadini o associazioni ambientaliste contro Stati, imprese e/o intermediari finanziari con lo scopo di proteggere l'ambiente ed il sistema climatico<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sabin Center for Climate Change Law, Columbia University. Cfr. altresì E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigation, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.

<sup>2</sup> S. ESKANDER et al., *Global Lessons From Climate Change Legislation and Litigation*, in *Environmental and Energy Policy and the Economy*, n. 2, 2021, p. 44 ss.; C. SARTORETTI, *La Climate change litigation sbarca a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU*, in *DPCE online*, n. 2, 2024; J. SETZER et al., *Global Trends in Climate Change Litigation*, in [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk), 2022; L. C. VANHALA,

A livello globale, il numero totale di casi di contenzioso afferenti al tema del cambiamento climatico è più che raddoppiato dal 2015, portando il numero totale di casi ad oltre tremila (la maggior parte di essi concentrati principalmente negli Stati Uniti)<sup>3</sup>.

Il rapido aumento dei casi di contenzioso climatico nel mondo impone una riflessione sul contenzioso quale strumento giuridico efficace nel perseguire le banche come asserite “finanziatrici” del cambiamento climatico<sup>4</sup>.

Per comprendere opportunamente il fenomeno del contenzioso nei confronti delle banche quale nuovo “target” delle azioni climatiche, è necessario innanzitutto comprendere le origini della *climate change litigation* nonché le precedenti “ondate” di contenziosi climatici che sono state avviate contro Stati e governi, prima, e contro le imprese, poi<sup>5</sup>.

## 2. Le tre ondate del contenzioso climatico: la public, private e financial climate litigation

I casi di *climate change litigation* sono stati originariamente pro-

*Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, in *WIREs Climate Change*, n. 3, 2019.

<sup>3</sup> P. ANGELINI, *Le molteplici sfumature del cambiamento climatico attraverso le lenti della risoluzione delle controversie*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 8 novembre 2004; E. DE WIT, *Climate Change Litigation Update*, in [www.nortonrosefulbright.com](http://www.nortonrosefulbright.com), 2020; NGFS, *Climate-related litigation: recent trends and developments*, in [www.ngfs.net](http://www.ngfs.net), 2023; G. RIGOBELLO, *La Climate change litigation in Europa. Riflessioni preliminari per una proposta tassonomica*, in *Sant’Anna Legal Studies*, n. 2, 2022; The Economist, *Climate-change lawsuits*, in [www.economist.com](http://www.economist.com), 2017.

<sup>4</sup> E. BERNARDINI et al., *Banche centrali, rischi climatici e finanza sostenibile*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 608, 2021, pp. 1-72; T. BATOUDAKI, *Double Trouble: The Rise of Greenwashing and Climate Litigation for Banks*, in [www.sustainalytics.com](http://www.sustainalytics.com), 26 gennaio 2024; J. HAY, *Climate litigation threatens to take banks by surprise*, in [www.globalcapital.com](http://www.globalcapital.com), 2024; J. SETZER et al., *Climate change litigation and central banks*, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu), 2021.

<sup>5</sup> Deloitte, *Climate litigation risk and the financial sector: A perspective on recent developments*, in [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com), 2024; Euromoney, *Climate litigation is the new ESG risk for banks*, in [www.euromoney.com](http://www.euromoney.com), 2024; Fitch Wire, *Climate-related litigation a risk for European Banks*, in [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com), 2023.

mossi contro Stati e governi per indurli all'adozione di politiche finalizzate a mitigare i cambiamenti climatici a tutela della salute dei propri cittadini<sup>6</sup>. Tale prima ondata di contenziosi climatici ha preso il nome di *public climate litigation*, ossia azioni promosse contro "soggetti pubblici" con il fine di influenzarne la politica ambientale e climatica<sup>7</sup>.

Emblematico in tale contesto è sicuramente il contenzioso promosso nel 2013 dall'associazione non governativa Urgenda contro lo Stato olandese<sup>8</sup>. Quest'ultimo infatti è stato convenuto in giudizio dall'associazione attrice per non aver adottato politiche climatiche in linea con gli obiettivi imposti dagli accordi internazionali, fra cui l'Accordo di Parigi, ed avere così altresì violato, fra gli altri, le obbligazioni positive imposte dagli artt. 2 (diritto alla vita) ed 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte suprema olandese, confermando le decisioni assunte dai giudici olandesi di prime e seconde cure, ha condannato nel 2019 lo Stato olandese ad adottare entro la fine del 2020 le misure idonee a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 25% rispetto al 1990<sup>9</sup>.

Sulla scia del successo dei casi esteri, anche in Italia è stato promosso un caso di *public climate litigation*: l'associazione A Sud *et al.* ha promosso dinanzi al Tribunale civile di Roma la causa denominata "Giudizio Universale" contro lo Stato italiano, accusato di non aver adempiuto agli obblighi di mitigazione e adattamento climatico scaturenti dall'Accordo di Parigi e, in generale, di non aver adottato misure sufficientemente adeguate a ridurre e mitigare le emissioni di gas serra, così violando anche i diritti fondamentali dell'uomo<sup>10</sup>. Conseguente-

<sup>6</sup> V. FELISATTI, *Climate change litigation in pillole: un focus su alcuni profili di responsabilità statale*, in [www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it), 2021; G. INDRACCOLO, *Stati inadempienti, Climate change litigation*, in [www.ultimavoce.it](http://www.ultimavoce.it), 2023.

<sup>7</sup> S. BIGLIERI, *Climate change litigation in Italia*, in [www.dentons.com](http://www.dentons.com), 2022; M. CARDUCCI, *Are Climate Change Litigations Possible in Italy?*, in [www.blogdroiteuropeen.com](http://www.blogdroiteuropeen.com), 2020.

<sup>8</sup> P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2021.

<sup>9</sup> *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com), 2020.

<sup>10</sup> C. PIOVANO, *Climate Change Litigation in Italy: The Dawn of a New Era?*, in

mente, gli attori hanno chiesto al Tribunale di Roma di accertare la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano per danni da cambiamento climatico e pertanto di condannare quest'ultimo all'adozione di ogni necessaria misura alla riduzione delle emissioni nazionali di gas serra<sup>11</sup>. Dopo quasi tre anni di contenzioso, il Tribunale di Roma si è di recente espresso rilevando il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo, affermando che rientrano «nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo»<sup>12</sup>.

Il risultato favorevole di contenziosi come quello *Urgenda* ha contribuito alla genesi di una “seconda ondata” di *climate change litigation*, ossia quella promossa nei confronti delle imprese private per pretese responsabilità rispetto alle emissioni di gas serra (definita, pertanto, come *private climate litigation*)<sup>13</sup>.

Casi di contenzioso climatico contro le imprese (anche multinazionali) si sono infatti moltiplicati sia negli Stati Uniti che in Europa. L'esempio più significativo può sicuramente considerarsi il caso Royal Dutch Shell – impresa petrolifera olandese – si accusata da Milieudéfense, la filiale olandese di Friends of the Earth, di non aver attuato una politica di sostenibilità ambientale e climatica sufficientemente adeguata secondo quanto imposto dall'Accordo di Parigi. Con una sentenza del 26 maggio 2021, il Tribunale distrettuale dell'Aia ha sostenuto che l'azienda petrolifera abbia violato standard di diligenza non scritti derivanti dagli accordi internazionali e che tale violazione

www.cliffordchance.com, 2021; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico*, cit.

<sup>11</sup> V. CHABERT, *Giudizio Universale: una Climate litigation tutta italiana*, in www.opiniojuris.it, 2024; A. LATINA, *Giustizia climatica: cittadini all'attacco*, in www.ispionline.it, 2023.

<sup>12</sup> Trib. Roma 26 febbraio 2024, n. 3552. Cfr. altresì V. CHABERT, *Giudizio Universale*, cit.; R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early Reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Questions of International Law*, 2021.

<sup>13</sup> N. PETER et al., *The Rise of Climate Change Litigation – Part 2*, in www.trinityllp.com, 2023; S. PETRARCA, *Sempre più Paesi interessati dai contenziosi climatici, impennata del climate-washing*, in www.futuranetwork.eu, 2024; F. ROLLA, *Climate change litigation: un nuovo fronte per le imprese italiane?*, in www.ntplusrdiritto.ilsole24ore.com, 2021.

possa comportare un danno all'ambiente<sup>14</sup>. Il Tribunale dell'Aia ha così condannato la Royal Dutch Shell a ridurre le emissioni di gas serra del 45% rispetto ai livelli del 2019 entro il 2030 tramite l'adozione di una modifica significativa della propria politica di sostenibilità aziendale. A novembre 2024, la Corte di Appello olandese ha annullato la decisione del giudice di prime cure olandese ritenendo che, considerato lo scarso consenso fra i climatologi sulla percentuale specifica di riduzione delle emissioni climalteranti a cui imprese come Shell dovrebbero attenersi, non sia possibile imporre allo stato una precisa soglia di riduzione delle emissioni di gas serra ad una singola impresa<sup>15</sup>.

Con l'evolversi e il proliferarsi di azioni climatiche avviate contro Stati e imprese, gli attivisti di tutto il mondo hanno di recente rivolto l'attenzione anche al settore finanziario, con l'intento di convenire in giudizio le banche come asseriti "finanziatori" dei grandi emettitori. Si è così avviata la terza e (per ora) ultima ondata di contenzioso climatico, da alcuni definita come *financial wave*, che ha visto promosse richieste risarcitorie nei confronti di istituti finanziari di tutto il mondo in virtù di una dedotta violazione agli obblighi imposti dall'Accordo di Parigi e/o dalle leggi nazionali od europee<sup>16</sup>.

Il presente contributo si propone, dunque, di esaminare i principali contenziosi esteri promossi contro gli istituti finanziari in materia climatica, con il fine ultimo di comprendere se, sulla scia delle esperienze estere, possano essere fondatamente avviate analoghe azioni contro le banche operanti nel panorama giuridico italiano.

<sup>14</sup> S. BIGLIERI, *Climate change litigation in Italia*, cit.; L. SALTALAMACCHIA, *Il contenzioso climatico a livello nazionale: una panoramica dei casi internazionali più rilevanti*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2024.

<sup>15</sup> Greenreport, *La Corte d'Appello olandese annulla la sentenza Shell, ma conferma la responsabilità di ridurre le emissioni*, in [www.greenreport.it](http://www.greenreport.it), 2024; M. PIGNATELLI, *Shell sconfigge gli ambientalisti: non dovrà tagliare del 45% le emissioni*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2024.

<sup>16</sup> A. DI TURI, *Nelle 'Climate Litigation' entrano le banche (anche la Bce): un segno che le cause sono determinanti*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 2024; F. ELDERSON, *Come hell or high water: addressing the risks of climate and environment-related litigation for the banking sector*, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu), 2024.

### 3. Financial climate litigation: *casi studio in Europa e nel mondo*

#### 3.1. *Francia: il contenzioso climatico contro BNP Paribas*

La Francia, adottando già nel 2017 la legge sul dovere di vigilanza delle imprese (legge n. 2017-399), ha assunto un ruolo chiave nello sviluppo della legislazione nazionale afferente alla neutralità climatica, diventando al contempo uno dei primi paesi teatro di contenziosi climatici contro le banche<sup>17</sup>.

La summenzionata legge, ispirata in parte ai Principi guida elaborati dalle Nazioni Unite in relazione ai diritti fondamentali dell'uomo (ivi incluso quello ad un ambiente salubre) e in parte alle Linee guida elaborate dall'OCSE in ambito di sostenibilità bancaria e finanziaria<sup>18</sup>, rappresenta una tappa fondamentale per la prevenzione e salvaguardia dei diritti umani e dell'ambiente<sup>19</sup>.

Con essa si introduce, per la prima volta nel panorama legislativo francese, una vera e propria obbligazione di vigilanza in capo a banche ed imprese da soddisfarsi mediante la redazione e l'attuazione di un piano dettagliato in grado di identificare, valutare, prevenire e segnalare eventuali rischi per l'uomo, l'ambiente e il clima ingenerati dalle attività poste in essere da imprese e banche<sup>20</sup>.

Il testo della legge, composto da tre articoli, è confluito in due nuove disposizioni fondamentali del Codice di commercio francese, ossia gli articoli L.225-102-4 e L.225-102-5.

<sup>17</sup> P. TEYNIER, *First decisions by the Chamber of the Paris Court of Appeal specialised in emerging litigation (Chamber 5-12)*, in [www.teynier.fr](http://www.teynier.fr), 2024.

<sup>18</sup> Si vedano in particolare le Linee guida dell'OCSE: 1) *Due Diligence for Responsible Corporate Lending and Securities Underwriting* che raccomanda agli istituti bancari di mettere in atto piani adeguati a prevenire o mitigare gli impatti negativi derivanti dalle loro attività; 2) *Responsible Business Conduct for Institutional Investors* che prevede misure di *due diligence* con particolare riguardo alle attività di investimento correlate ai combustibili fossili.

<sup>19</sup> E. ARISTOVA et al., *Corporate climate change responsibilities under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 73, 2024, pp. 505-525.

<sup>20</sup> A. STEVIGNON, *Devoir de vigilance : les contours de la recevabilité des actions en injonction sont (enfin) fixés*, in [www.dalloz-actualite.fr](http://www.dalloz-actualite.fr), 2024.

Più nello specifico, l'articolo L.225-102-4 prevede che «qualsiasi società che impieghi, al termine di due esercizi consecutivi, almeno cinquantamila dipendenti al suo interno» sia obbligata a «porre in essere e attuare in modo efficace un piano di vigilanza». Tale piano deve prevedere «le misure di ragionevole vigilanza finalizzate ad identificare i rischi e a prevenire gravi pregiudizi per i diritti umani e le libertà fondamentali, la salute e la sicurezza delle persone e l'ambiente, derivanti dalle attività della società e delle controllate». Ai sensi del successivo art. 225-102-5, poi, se il piano non è redatto correttamente o è inadeguato a misurare e prevenire questi rischi, l'azienda è «responsabile dei danni che avrebbe potuto prevenire» e, di conseguenza, è obbligata al loro risarcimento secondo le regole della responsabilità civile prevista dagli articoli 1240 e 1241 del Codice civile francese<sup>21</sup>.

In forza di tale contesto legislativo, BNP Paribas è stata la prima banca francese ad essere convenuta in giudizio dalle associazioni francesi attive nel settore del cambiamento climatico, ossia Notre Affaire à Tous, Les Amis de la Terre e Oxfam France, proprio per aver asseritamente violato, fra gli altri, il menzionato dovere di vigilanza<sup>22</sup>.

Più nello specifico, in data 23 febbraio 2023, le summenzionate associazioni, dinanzi al Tribunale di Parigi, hanno convenuto BNP Paribas, accusandola di aver violato la legge nazionale francese sul dovere di diligenza, declinato nell'obbligo di redigere un piano di prevenzione e mitigazione dei rischi per i diritti umani, l'ambiente e il clima<sup>23</sup>.

Le violazioni addebitate a BNP Paribas investono non solo le modalità di redazione del piano, ma anche, più in generale, la mancanza di trasparenza nel comunicare le informazioni circa gli impatti ambientali e climatici dei propri finanziamenti.

Più nello specifico, secondo la ricostruzione delle associazioni ambientaliste, il piano redatto dalla banca violerebbe l'obbligo di vigilanza poiché, fra gli altri, risulterebbe:

<sup>21</sup> *La legge francese in materia di doveri di vigilanza delle società madri e delle imprese controllanti*, trad. it. pubblicata in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 154, 2017.

<sup>22</sup> Business & Human Rights Resource Centre, *BNP Paribas lawsuit (re fossil fuel investment, filed in France)*, in [www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org), 25 ottobre 2022.

<sup>23</sup> *Notre Affaire à Tous, Les Amis de la Terre and Oxfam France v. BNP Paribas*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

- non autosufficiente, a causa dei molteplici rimandi a strumenti di *soft law* non vincolanti adottati a livello internazionale;
- non sufficientemente chiaro circa gli impatti climatici derivanti dalle attività poste in essere dalla banca nei settori dei combustibili fossili (sia direttamente dalla banca stessa che indirettamente dalle imprese finanziate);
- non trasparente, a causa di una mancata diffusione e rendicontazione di adeguate informazioni circa le emissioni di gas serra ingenerate dalle proprie attività creditizie;
- non adeguato, a causa della mancanza di informazioni dettagliate ed esaurienti sugli investimenti in società attive nel settore dei combustibili fossili<sup>24</sup>.

Alla luce delle dedotte violazioni, le associazioni ambientaliste hanno chiesto al Tribunale di Parigi di ordinare a BNP Paribas di cessare istantaneamente ogni finanziamento a sostegno di società coinvolte in attività basate sull'utilizzo di combustibili fossili e, per quanto riguarda gli investimenti già in atto, di sfruttare la propria influenza per condurre le società finanziate a interrompere simili attività e/o rinunciare preventivamente all'avvio delle medesime. È stato chiesto inoltre di condannare la banca ad adottare e attuare pubblicamente misure idonee a mantenere il surriscaldamento globale entro 1,5 °C oppure, ove ciò non sia ritenuto possibile, di almeno «finanziare la neutralità climatica del mondo» prevista per il 2050<sup>25</sup>.

Allo stato, il caso è pendente dinanzi al Tribunale di Parigi la cui decisione è attesa entro la fine del 2026.

### 3.2. Belgio: ClientEarth rinuncia all'azione contro la Banca Nazionale Belga

Il 13 aprile 2021, ClientEarth, un'associazione internazionale a tutela degli interessi ambientali, ha promosso un contenzioso climatico contro la Banca Nazionale Belga (“BNB”) per aver «sostenuto indirettamente le industrie inquinanti» tramite l'acquisto di «titoli emessi da

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

società come Eni, EDP e Schlumberger, giganti dei combustibili fossili, in conformità al programma europeo noto come *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP)»<sup>26</sup>.

Secondo la ricostruzione attorea, infatti, la partecipazione della BNB al programma *Corporate Sector* della Banca Centrale Europea (“BCE”) si è concretizzata in una violazione della normativa europea sul clima e sui diritti umani<sup>27</sup>.

Il *Corporate Sector Purchase Program* (“CSPP”) della BCE si concretizza in un programma attraverso il quale le banche centrali nazionali (fra cui anche le banche centrali di Belgio, Francia, Finlandia, Germania, Italia e Spagna) acquistano titoli emessi da società private non bancarie di adeguata qualità creditizia<sup>28</sup>.

Secondo l’associazione ambientalista, il CSPP sarebbe stato progettato e realizzato senza tener conto delle questioni climatiche, così compromettendo seriamente gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra perseguiti dall’Unione. In particolare, ClientEarth sostiene che oltre la metà delle obbligazioni acquistate nell’ambito del CSPP siano riconducibili a settori ad alta intensità di gas serra e che il programma, pertanto, aggravi la crisi climatica<sup>29</sup>.

È per tale ragione che ClientEarth, al fine di ostacolare i finanziamenti di imprese inquinanti nell’ambito del programma di acquisto di titoli della BCE, ha promosso un contenzioso contro BNB<sup>30</sup>.

Le violazioni attribuite alla banca nazionale belga sono la violazione dell’articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell’UE e dell’articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, entrambi i quali riguardano l’obbligo di integrare la protezione ambientale nelle politiche dell’Unione<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> ClientEarth, *We’re withdrawing our case against the Belgian National Bank*, in [www.clientearth.org](http://www.clientearth.org), 2022.

<sup>27</sup> *ClientEarth v. Belgian National Bank*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

<sup>28</sup> Banca d’Italia, *Asset Purchase Programme (APP)*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2023; European Central Bank, *Guide on climate-related and environmental risks*, in [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu), 2020.

<sup>29</sup> *ClientEarth v. Belgian National Bank*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

<sup>30</sup> H. MAY et al., *ClientEarth withdraws lawsuit against the Belgian National Bank*, in [www.sustainability.freshfields.com](http://www.sustainability.freshfields.com), 2022.

<sup>31</sup> Ivi.

Il 1° dicembre 2021, il Tribunale di Bruxelles ha respinto le argomentazioni di ClientEarth ritenendole infondate nel merito. Nello specifico, il Giudice ha ritenuto che l'associazione ambientalista non abbia adeguatamente provato che l'acquisto di titoli effettuato dalla BNB costituisca una manifesta violazione della normativa europea relativa alla protezione dell'ambiente<sup>32</sup>. Nel gennaio 2022, ClientEarth ha reso pubblico l'impegno di promuovere appello avverso la sentenza emessa dal giudice di prime cure al fine di ottenere certezza sulla «validità giuridica» del CSPP<sup>33</sup>.

Nel settembre 2022, la Banca Centrale Europea (BCE) ha aggiornato la *policy* del programma per ottemperare alla necessità di limitare il surriscaldamento globale, dichiarando formalmente di accettare l'obbligo di incorporare i cambiamenti climatici nelle operazioni di politica monetaria<sup>34</sup>.

In pendenza del giudizio di secondo grado, ClientEarth ha rinunciato alla propria azione, affermando che l'impegno formale assunto dalla BCE consentisse di superare i profili di illegalità lamentati originariamente con la richiesta di risarcimento<sup>35</sup>.

Tuttavia, l'associazione ambientalista ha fatto salva la possibilità di intraprendere ulteriori azioni legali in futuro qualora il «programma riformato» menzionato al periodo che precede non sia «correttamente eseguito»<sup>36</sup>.

### 3.3. Brasile: l'asserita violazione dell'Accordo di Parigi

Anche il Brasile è stato ed è tuttora scenario delle prime azioni civili climatiche contro la banca di sviluppo nazionale.

Il 21 giugno 2022, Conectas Direitos Humanos – associazione non governativa per la protezione dei diritti umani – ha formulato una do-

<sup>32</sup> G. CROISANT, *NGO ClientEarth withdraws lawsuit against ECB's quantitative easing programme*, in [www.sustainablefutures.linklaters.com](http://www.sustainablefutures.linklaters.com), 2024.

<sup>33</sup> H. MAY, et al., *ClientEarth withdraws lawsuit against the Belgian National Bank*, cit.

<sup>34</sup> *ClientEarth v. Belgian National Bank*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

<sup>35</sup> ClientEarth, *We're withdrawing our case against the Belgian National Bank*, cit.; G. CROISANT, *NGO ClientEarth withdraws lawsuit*, cit.

<sup>36</sup> ClientEarth, *We're withdrawing our case against the Belgian National Bank*, cit.

manda di risarcimento contro la Banca di Sviluppo del Brasile (BNDES) nonché contro la sua controllata BNDESPar<sup>37</sup>.

Secondo la ricostruzione attorea, la Politica Ambientale e Sociale per Operare nei Mercati dei Capitali adottata dalla BNDESPar non prevederebbe criteri adeguati di mitigazione climatica. Più nello specifico, secondo quanto argomentato dall'associazione, la banca convenuta non monitorerebbe né comunicherebbe le emissioni di carbonio causate da attività sostenute dal portafoglio di investimenti e, comunque, continuerebbe a detenere quote azionarie in settori fra i più intensivi emittenti di CO<sub>2</sub> dell'economia brasiliana. Conectas avrebbe altresì evidenziato che – all'epoca dell'avvio del contenzioso – oltre il 65% delle partecipazioni detenute dalle banche convenute fosse in società ad intense emissioni di gas serra<sup>38</sup>.

Da ciò conseguirebbe – secondo quanto argomentato dall'associazione – che la carenza di regolamenti e protocolli interni alle banche per valutare e quantificare l'impatto dei propri investimenti sull'aggravarsi della crisi climatica violerebbe – fra gli altri – anche gli impegni assunti dal Brasile nell'ambito dell'Accordo di Parigi<sup>39</sup>.

In virtù di quanto sopra, Conectas ha richiesto al tribunale brasiliano di ordinare a BNDESPar e alla sua controllante, BNDES, di redigere e presentare entro 90 giorni un piano contenente misure, regole e meccanismi in grado di orientare i propri investimenti (nonché eventuali disinvestimenti) verso la riduzione delle emissioni di gas serra delle imprese finanziate entro il 2030, così conformandosi agli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi<sup>40</sup>.

Entrambe le banche si sono costituite in giudizio affermando che il loro sistema interno è dotato di procedure strutturate e protocolli adeguati ad affrontare le questioni ambientali, sociali e climatiche, ivi inclusa l'adeguata promozione del mercato del carbonio. A ciò hanno anche aggiunto che, comunque, l'Accordo di Parigi prevede un impe-

<sup>37</sup> *Conectas Direitos Humanos v. BNDES and BNDESPAR*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

<sup>38</sup> Conectas, *Unprecedented new case demands commitment from BNDESPar to climate targets*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

<sup>39</sup> *Ivi*.

<sup>40</sup> Conectas, *NGO demands in Court reduction of emissions by BNDESPar*, in [www.conectas.org](http://www.conectas.org).

gno (solo volontario e a lungo termine) per gli Stati contraenti ad adottare misure di mitigazione e adattamento climatico. Da ultimo, sempre secondo le difese delle banche convenute, tale contenzioso climatico realizzerebbe una violazione del principio di separazione dei poteri in quanto attribuirebbe al ramo giudiziario una vera e propria istanza di governance politica del clima. Infatti, essendo società a partecipazione pubblica, le banche non godrebbero di un'autonomia tale da poter sviluppare una propria politica ambientale e climatica, dovendosi in ogni caso conformarsi alle politiche decise a livello nazionale<sup>41</sup>.

Il caso è attualmente pendente davanti al Tribunale Federale di Brasilia.

#### 4. *Le possibili azioni civili contro le banche italiane*

Il panorama giuridico italiano non consta al momento di alcun contenzioso climatico promosso contro le banche nazionali assimilabile alle esperienze estere sopra descritte.

Le possibili esitazioni circa l'avvio di tali contenziosi in Italia è probabilmente da rinvenirsi nella difficoltà di identificare una valida base giuridica su cui impennare eventuali casi di “*financial climate litigation*” dinanzi a giudici ordinari.

È infatti da considerare che la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (“UNFCCC”), così come i successivi protocolli di Kyoto e il ben noto Accordo di Parigi, si rivolgono unicamente agli Stati e, salvo per alcune disposizioni dell'Accordo di Parigi e del Protocollo di Kyoto, non prevedono obblighi specifici nemmeno in capo a questi ultimi.

Ciononostante, è evidente che il rischio di contenziosi climatici contro gli intermediari finanziari sia direttamente proporzionale allo sviluppo e incremento di norme giuridiche in grado di imporre vincoli stringenti in tema di cambiamento climatico<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> *Conectas Direitos Humanos v. BNDES and BNDESPAR*, in [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com); Conectas, *Unprecedented new case demands commitment from BNDESPAR to climate targets*, cit.

<sup>42</sup> P. ANGELINI, *Le molteplici sfumature del cambiamento climatico attraverso le len-*

Quanto al panorama giuridico europeo, vi sono alcune norme in materia di sostenibilità ambientale che acquisiscono un impatto particolare sugli istituti finanziari. Particolarmente rilevanti sono infatti gli obblighi imposti alle imprese scaturenti dalla direttiva 2022/2464/UE (*Corporate Sustainability Reporting Directive* – “CSRD” – entrata in vigore il 5 gennaio 2023) e dalla recentissima direttiva 2024/1760/UE (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* – “CSDDD” – entrata in vigore il 25 luglio 2024). Entrambe le direttive sono state adottate come parte del pacchetto di misure applicative del regolamento 2021/1119/UE, anche noto come “*Green Deal*”, adottato dall’Unione proprio al fine di contrastare l’impellente fenomeno di surriscaldamento globale perseguendo un obiettivo di neutralità climatica entro il 2050<sup>43</sup>.

La direttiva CSRD impone a tutte le imprese superanti determinati limiti dimensionali (art. 5)<sup>44</sup> nonché agli «enti di interesse pubblico», fra cui gli «enti creditizi» e le «imprese di assicurazioni», obblighi di rendicontazione comprendenti le «informazioni necessarie» sia «alla comprensione dell’impatto dell’impresa sulle questioni di sostenibilità» sia «alla comprensione del modo in cui le questioni di sostenibilità

*ti della risoluzione delle controversie, cit.*

<sup>43</sup> M. FREY, *Dall’Agenda 2030 al Green Deal europeo: il cambiamento climatico è entrato in maniera dirompente su tutti gli scenari internazionali*, in [www.symbola.net](http://www.symbola.net), 2022; A. NERI, *Responsabilità degli amministratori e obiettivi di sostenibilità*, in [www.wfw.com](http://www.wfw.com), 2021.

<sup>44</sup> È opportuno segnalare che in data 26 febbraio 2025 è stato adottato dalla Commissione europea il c.d. “pacchetto omnibus”, ora in discussione presso il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione europea, il quale ha l’obiettivo di semplificare le regole sulla sostenibilità aziendale favorendo la competitività fra le imprese. Fra le principali novità proposte dal c.d. “pacchetto omnibus” vi è l’innalzamento dei limiti dimensionali delle imprese soggette all’applicazione della direttiva CSRD (oltre 1000 dipendenti) nonché la completa esclusione delle PMI quotate dal campo di applicazione soggettiva della direttiva. Tale modifica ridurrebbe il numero delle imprese tenute all’obbligo di rendicontazione sostenibile dell’80% circa. Per le imprese non rientranti nel campo di applicazione soggettiva della direttiva, si è proposto uno standard di rendicontazione sostenibile su base volontaria. In tema, si veda F. ORSITTO, *Pacchetto Omnibus: cosa prevede e perché è un’opportunità per aziende e sostenibilità*, in [www.cribis.com](http://www.cribis.com), 2025.

influiscono sull'andamento dell'impresa, sui suoi risultati e sulla sua situazione» (c.d. principio di “doppia materialità”; cfr. art. 1)<sup>45</sup>.

La direttiva CSRD è stata implementata nel panorama giuridico italiano con l'adozione del decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125 (pubblicato in Gazzetta ufficiale il 10 settembre 2024 ed entrato in vigore il 25 settembre 2024) il quale, recependo l'obbligo di rendicontazione di sostenibilità gravante sulle società, ha previsto un sistema di «sanzioni amministrative pecuniarie» (art. 10) in caso di omessa rendicontazione che esula da potenziali obblighi risarcitori in caso di danni causati dall'inosservanza degli obblighi ivi previsti<sup>46</sup>.

Nuovi scenari potrebbero invece determinarsi con l'adozione della recente direttiva CSDDD, con la quale l'Unione europea ha voluto introdurre, diversamente dagli obblighi di rendicontazione previsti dalla CSRD, specifici processi di responsabilizzazione delle imprese in materia ambientale e climatica. La direttiva CSDDD, infatti, rappresenta sicuramente uno dei tentativi più rilevanti di far confluire nell'istituto della responsabilità civile di banche e imprese l'osservanza degli obblighi ambientali e climatici<sup>47</sup>.

La direttiva CSDDD prevede per tutte le società superanti i limiti dimensionali stabiliti dall'articolo 2, nonché le imprese finanziarie regolamentate, fra cui gli «enti creditizi» (art. 3), «obblighi relativi al dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambientali» (art. 4)<sup>48</sup>.

Per ottemperare a tale dovere di diligenza, è imposto in capo alle imprese rientranti nel campo soggettivo di applicazione della direttiva CSDDD di adottare misure idonee per «individuare», «valutare», «prevenire» e «arrestare» gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi<sup>49</sup> «causati dalle proprie attività o da quelle

<sup>45</sup> C. IANNACCONI, *Doveri e responsabilità degli amministratori di società in chiave di sostenibilità*, in [www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com](http://www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com), 2022.

<sup>46</sup> E. GIOVINE et al., *Il recepimento della CSRD in Italia: obblighi, sanzioni e sinergie con la CSDDD*, in [www.rpl.it](http://www.rpl.it), 2024.

<sup>47</sup> F. PALISI, *Le banche italiane e il contenzioso climatico*, in *Bancaria*, 2024.

<sup>48</sup> G. CECCARELLI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD): cosa prevede la nuova direttiva europea?*, in [www.4clegal.com](http://www.4clegal.com), 2024.

<sup>49</sup> Per la definizione di impatto ambientale si veda l'allegato I, parte I, parr. 15 e 16.

delle sue filiazioni e, se collegate alla propria catena di attività, da quelle dei suoi partner commerciali» (artt. 8-11)<sup>50</sup>.

Fra le misure da adottare per ottemperare all'obbligo di diligenza, è espressamente annoverata la necessità di adottare «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» (art. 22).

Tra i rimedi sanzionatori previsti dalla direttiva in esame, vi è la previsione di un'ipotesi generale di «riparazione» qualora una società «abbia causato un impatto negativo effettivo» (art. 12), definendo il concetto di riparazione come «il ripristino per la persona o le persone colpite, per le comunità o per l'ambiente di una situazione equivalente o più vicina possibile a quella in cui si troverebbero se non si fosse verificato un impatto negativo effettivo» (art. 3).

Specificando maggiormente tale obbligo di «riparazione», l'art. 29, rubricato «responsabilità civile delle società e diritto al pieno risarcimento» prevede che «gli Stati membri provvedono a che una società possa essere ritenuta responsabile di un danno causato a una persona fisica o giuridica, a condizione che la società non abbia ottemperato, intenzionalmente o per negligenza, agli obblighi di cui agli articoli 10 e 11» (prevenzione e arresto degli impatti negativi sui diritti umani e sugli impatti ambientali) e «b) a seguito dell'inosservanza di cui alla lettera a), sia stato causato un danno agli interessi giuridici della persona fisica» (art. 29).

In siffatta ipotesi, ossia qualora la società sia ritenuta responsabile ai sensi del primo comma dell'articolo 29 in esame, «una persona fisica o giuridica ha diritto al pieno risarcimento del danno in conformità del diritto nazionale» che, in ogni caso, «non conduce a una sovracom-

<sup>50</sup> P. FASANO, *La Direttiva EU sul dovere di diligenza delle imprese: quando la sostenibilità aziendale si fa legale*, in [www.cfnews.it](http://www.cfnews.it), 2024.

pensazione del danno subito, né sotto forma di danni punitivi né di danni multipli o di altra natura» (art. 29).

La direttiva CSDDD, dunque, delinea un sistema di responsabilità civile delle imprese responsabili dei danni ambientali e climatici causati dal mancato rispetto degli obblighi di diligenza imposti dal dettato europeo<sup>51</sup>.

Tale ipotesi di responsabilità “eco-ambientale” solleva dubbi in virtù dei confini incerti del contenuto dell’obbligazione di condotta (ossia, di diligenza) che si demanda alle imprese e alle banche per ottemperare agli obblighi ambientali imposti dalla direttiva<sup>52</sup> che, nonostante imponga un generale “dovere di diligenza”, non dettaglia ulteriormente i singoli obblighi cogenti cui tale dovere sarebbe definito<sup>53</sup>.

In conclusione, la direttiva CSDDD potrebbe aprire il fronte a possibili profili di responsabilità extracontrattuale delle imprese e delle banche per danni da cambiamento climatico. Resta, comunque, da osservare come il testo dell’esaminanda direttiva verrà implementato nel panorama giuridico italiano, giacché sono numerosi i profili di tale responsabilità extracontrattuale che i decreti di recepimento dovranno definire (si pensi, ad esempio, ai profili di legittimazione attiva dei soggetti interessati a promuovere tale tipo di azione)<sup>54</sup>.

A tal fine è opportuno segnalare altresì che il c.d. “pacchetto omnibus”, iniziativa legislativa adottata dalla Commissione europea in data 26 febbraio 2025<sup>55</sup>, propone di posticipare l’implementazione della direttiva CSDDD da parte degli Stati membri di due anni, fissando il termine per il recepimento del testo nei vari ordinamenti nazionali al prossimo 26 luglio 2027<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> P. ANGELINI, *Le molteplici sfumature del cambiamento climatico attraverso le lenti della risoluzione delle controversie*, cit.; G. D’IPPOLITO, *Direttiva UE CSDDD: cambia il volto della sostenibilità aziendale e delle liti climatiche*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2024.

<sup>52</sup> F. PALISI, *Le banche italiane e il contenzioso climatico*, cit.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> G. D’IPPOLITO, *Direttiva UE CSDDD*, cit.

<sup>55</sup> Si veda la precedente nota n. 44.

<sup>56</sup> S. RESTREPO, *CSRD e la legislazione Omnibus: di cosa si tratta e cosa aspettarsi?*, in [www.climateseed.com](http://www.climateseed.com), 2025; F. ORSITTO, *Pacchetto Omnibus: cosa prevede e perché è un’opportunità per aziende e sostenibilità*, cit.

## 5. Conclusioni

L'obiettivo dell'avvio dei contenziosi climatici è quello di promuovere un dibattito sulla necessità che gli intermediari finanziari e, più in generale, le società a partecipazione pubblica incorporino nei loro piani di investimento la mitigazione della crisi climatica come elemento fondamentale e, al contempo, operino con trasparenza e secondo criteri di responsabilità sociale e ambientale<sup>57</sup>. Secondo quanto generalmente sostenuto dagli attori di tali contenziosi, infatti, un cambio di atteggiamento da parte di istituzioni come le banche nazionali potrebbe essere paradigmatico in termini di guida del mercato verso l'adozione di pratiche sostenibili, transizione energetica e investimenti in settori a basso tasso di emissioni di gas serra<sup>58</sup>.

In generale, i casi di contenzioso climatico in Europa e nel mondo hanno dimostrato che le azioni legali da parte dei vari *stakeholders* possono in astratto rappresentare uno strumento utile per sollecitare l'impegno di Stati e governi ad intraprendere azioni e misure di contrasto al fenomeno del surriscaldamento globale<sup>59</sup>.

L'attivismo per il clima in Europa è aumentato notevolmente nell'ultimo decennio, con una crescente e progressiva attenzione per gli intermediari finanziari quali asseriti "finanziatori" dei combustibili fossili<sup>60</sup>.

Nell'adottare le strategie climatiche, è sicuramente necessario che le istituzioni finanziarie si assicurino di quantificare e monitorare costantemente le emissioni climalteranti connesse alle attività finanziate, soprattutto negli investimenti effettuati, nei prestiti erogati e nelle polizze assicurative sottoscritte, cercando di trovare un equilibrio tra la volontà di promuovere prestiti maggiormente sostenibili sotto il profilo

<sup>57</sup> Z. RAWSON, *Climate litigation is a growing risk for financial institutions*, in [www.marsh.com](http://www.marsh.com), 2024.

<sup>58</sup> G. BORRELLI, *Le cause climatiche che vogliono bloccare i finanziamenti pubblici ai combustibili fossili*, in [www.altreconomia.it](http://www.altreconomia.it), 10 maggio 2024; I. KAMINSKI, *Campaigns are targeting financial backers with lawsuits against fossil fuel funders*, in [www.desmog.com](http://www.desmog.com), 2024.

<sup>59</sup> Z. RAWSON, *Climate litigation is a growing risk for financial institutions*, cit.

<sup>60</sup> Fitch Wire, *Climate-related litigation a risk for European Banks*, cit.; M. NOERA, *Rischi climatici e requisiti di capitale delle banche*, in [www.eccoclimate.org](http://www.eccoclimate.org), 2024.

ambientale e la necessità di operare in un contesto macroeconomico non sempre facile<sup>61</sup>. Tale equilibrio non sempre si pone di agevole raggiungimento. È infatti opportuno rammentare che l'operare delle banche è e deve essere informato al principio di «sana e prudente gestione dei soggetti vigilati» previsto dall'articolo 5 del Testo Unico Bancario, il quale prevede che l'operare degli intermediari finanziari sia informato ad una attenta assunzione e gestione dei rischi<sup>62</sup>. Gli obiettivi di sostenibilità, tradotti in investimenti in imprese “sostenibili” o disinvestimenti in imprese “non sostenibili”, potrebbero porre ostacoli significativi al raggiungimento degli elevati standard prudenziali richiesti dalla normativa di settore, considerata la non automatica coincidenza fra le imprese più attente ai profili ambientali e quelle maggiormente solide dal punto di vista finanziario.

Nonostante il rischio che le banche italiane divengano il nuovo target in giudizi afferenti al cambiamento climatico, come già è tra l'altro avvenuto per diverse delle più grandi banche europee ed internazionali<sup>63</sup>, vi sono significativi dubbi, almeno allo stato, sulla possibilità di utilizzare il processo civile quale luogo deputato all'avvio di contenziosi climatici contro le banche operanti nel panorama giuridico italiano<sup>64</sup>.

È stato infatti segnalato al paragrafo che precede che l'implementazione del testo della Direttiva CSDDD – la quale potrebbe potenzialmente aprire il fronte a richieste risarcitorie contro banche e imprese nel panorama giuridico italiano – è possibile che sia posticipata al 26 luglio 2027 in virtù del c.d. “pacchetto omnibus”, con conseguente protarsi del *vacuum* normativo nazionale presente in materia.

Inoltre, il summenzionato “pacchetto omnibus” ha proposto di cadenzare l'obbligo di *due diligence* ambientale e climatica previsto dalla direttiva su base quinquennale piuttosto che annuale, il che ridurrebbe

<sup>61</sup> F. ELDERSON, *Come hell or high water: addressing the risks of climate and environment-related litigation for the banking sector*, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu), 2024; V. BRANCATELLA, *Il cambiamento climatico comporta nuovi rischi finanziari per le banche centrali*, in [www.asvis.it](http://www.asvis.it), 2021.

<sup>62</sup> Banca d'Italia, *Compiti di vigilanza*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), 2025.

<sup>63</sup> Fitch Wire, *Climate-related litigation a risk for European Banks*, cit.

<sup>64</sup> G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in [www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it), 2021.

inevitabilmente il flusso di eventuali richieste risarcitorie per potenziali profili di *non compliance* con il dettato della direttiva.

È sempre comunque opportuno tener conto del rilievo mediatico suscitato da tali contenziosi (a prescindere dalla loro fondatezza giuridica), il quale può comportare un aumento dei rischi reputazionali delle banche qualora non si ponga tempestivamente rimedio alle mancanze asseritamente lamentate in giudizio<sup>65</sup>.

\*\*\*

### *Abstract*\*

*Ita*

Con l'espressione *climate change litigation* (c.d. contenzioso climatico) si indica l'insieme degli strumenti con i quali si sottopone ad un giudice una questione afferente direttamente o indirettamente al tema del cambiamento climatico e ai connessi effetti avversi sull'ambiente e sulla salute umana. Il contenzioso climatico è esponenzialmente aumentato su scala mondiale sia nei confronti di Stati e governi che imprese private. Casi come quelli Urgenda hanno contribuito alla genesi di una "ondata" di casi di contenzioso climatico nei confronti di banche nazionali ed internazionali. I recenti sviluppi esteri della '*financial climate litigation*' fanno presumere che, anche in Italia, oltre alle azioni climatiche contro lo Stato e le imprese, il contenzioso climatico possa presto rivolgersi anche nei confronti delle banche. Si rende dunque opportuno e necessario comprendere se tale tipo di contenzioso climatico possa essere validamente promosso contro le banche operanti nel panorama giuridico italiano.

*Parole chiave:* Contenzioso climatico, banche, intermediari finanziari

*En*

Climate change litigation refers to the set of tools used to bring before a court a matter directly or indirectly related to climate change and its adverse effects

<sup>65</sup> Fitch Wire, *Climate-related litigation a risk for European Banks*, cit.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

on the environment and human health. Climate change litigation has increased worldwide, both against States and governments as well as against private companies. Cases such as Urgenda have contributed to the promotion of a “wave” of climate change litigation cases against national and international banks. Recent foreign developments in “financial climate litigation” suggest that, in Italy too, in addition to climate actions against the State and private companies, climate change litigation may soon also target banks. It is therefore appropriate and necessary to determine whether this type of climate change litigation can be validly brought against banks operating in the Italian legal system.

*Keywords:* Climate litigation, banks, financial intermediaries

LO STATUS QUO DELLA GIUSTIZIA CLIMATICA IN ITALIA\*

SOMMARIO: 1. La lotta al cambiamento climatico nell'ordinamento italiano: il quadro normativo. – 2. Il contenzioso climatico in Italia. – 3. *Segue*: considerazioni critiche. – 4. Rilievi conclusivi.

1. *La lotta al cambiamento climatico nell'ordinamento italiano: il quadro normativo*

L'esigenza di contrastare il fenomeno del cambiamento climatico antropogenico, le cui proporzioni sono ormai divenute tali da indurre più d'uno a discorrere di emergenza<sup>1</sup> o addirittura di catastrofe<sup>2</sup>, non è estranea al legislatore – ordinario e costituzionale – italiano. L'Italia ha innanzitutto aderito e dato esecuzione ai principali trattati internazionali in materia climatica; tra questi, non si può non menzionare la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (l. n. 65 /1994) e i relativi accordi vincolanti assunti in occasione delle *Conference of the Parties*: su tutti, il Protocollo di Kyoto (l. n. 120/2002) e l'Accordo di Parigi (l. n. 204/2016), il quale ultimo costituisce, ad oggi, la fonte internazionale *par excellence* degli obblighi dello Stato di contribuire al contenimento del riscaldamento globale. Per giunta, l'Italia è parte di numerose convenzioni internazionali aventi ad oggetto questioni strettamente connesse alla dimensione climatica, rese anch'esse pienamente esecutive con legge all'interno dell'ordinamento dello Stato: si pensi, ad esempio, alla Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (l. n. 108/2001), alla Convenzione sulla protezione

\* Il contributo, tradotto in lingua spagnola, è destinato al volume *El clima en juicio: antología de litigio climático en Europa y América Latina*, a cura di Giacomo Palombino.

<sup>1</sup> Vedasi R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, pp. iv ss.

<sup>2</sup> Si esprime in tal senso M. CARDUCCI, *Il diritto costituzionale "durante" la catastrofe climatica*, in *lacostituzione.info*, 21 settembre 2019.

e l'utilizzo dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (l. n. 171/1996), alla Convenzione delle Alpi sulla protezione dell'ambiente alpino e lo sviluppo sostenibile del suo territorio (l. n. 403/1999). Inoltre, l'Italia ha ottenuto nel 2013 lo status di osservatore in seno al Consiglio Artico<sup>3</sup> e, da allora, partecipa ai numerosi *working groups* istituiti in seno al Consiglio (come quello sullo sviluppo sostenibile o sulla tutela dell'ecosistema marino artico).

L'adesione dello Stato italiano ai trattati sopra menzionati testimonia una chiara intenzione di contribuire attivamente alla salvaguardia dell'ambiente e, in particolare negli ultimi tempi, alla tutela della stabilità del sistema climatico, via via più compromesso in ragione dell'eccesso di emissioni climalteranti.

Indugiando dapprima sul piano costituzionale, è d'uopo ricordare come l'ambiente sia stato per lungo tempo un oggetto estraneo al testo scritto della Carta fondamentale della Repubblica<sup>4</sup>: in un primo momento, ad esso è stata riconosciuta "cittadinanza costituzionale" soltanto in via pretoria (come diritto fondamentale della persona ricavabile dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost.)<sup>5</sup> e, più di un decennio dopo, esso ha formalmente fatto la sua comparsa all'interno dell'articolato della Carta, ma solo nelle "vesti" peculiari di materia riservata alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Il pieno accoglimento dell'esigenza di salvaguardia dell'ambiente nell'ordito costituzionale è avvenuto di recente, per il tramite della l. cost. n. 1/2022, la quale ha operato in una duplice direzione: aggiungendo un terzo comma all'art. 9 Cost., ove oggi può rinvenirsi il dovere della Repubblica di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosi-

<sup>3</sup> Si tratta di un foro intergovernativo regionale istituito per il tramite della Dichiarazione di Ottawa nel 1996. Il fondamento e la legittimazione del Consiglio non si rinvencono, pertanto, in un trattato internazionale.

<sup>4</sup> Sul punto si rinvia, da ultimo, a L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico*, n. 4, 2020, pp. 1173 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, si rinvia a Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, p.to 4.5 *Cons. dir.* Sulla configurabilità di un diritto all'ambiente salubre, v. già Cass. civ., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172.

stemi anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>6</sup>, e integrando il novero dei limiti alla libertà di iniziativa economica previsti nel secondo comma dell'art. 41 Cost., facendo precedere «salute» e «ambiente» ai limiti ivi previsti sin dall'origine, ovvero la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana»<sup>7</sup>.

La “questione climatica” non è stata presa in considerazione dal legislatore di revisione, il quale ha prudentemente deciso di evitare ogni menzione della stessa all'interno della Costituzione, ponendosi, così, sulla scia dei suoi omologhi europei. Infatti, il clima, almeno per ora, non ha trovato spazio nei testi costituzionali degli Stati membri<sup>8</sup>. Non dimeno, ci si è chiesti se l'intervento di riforma – salutato invero con favore dalla maggioranza della dottrina italiana, salvo poche voci contrarie<sup>9</sup> – sia in grado comunque di esprimere un contenuto tale da garantire una tutela della stabilità climatica. Autorevole dottrina ha recentemente argomentato in senso favorevole all'ipotesi prospettata, rilevando come tra ambiente e clima vi sia, a ben vedere, una relazione di strettissima interdipendenza<sup>10</sup>. In particolare, si è posto l'accento sull'inclusione degli ecosistemi tra gli oggetti del dovere di protezione che sorge in capo alla Repubblica, evidenziando, in particolare, il nesso di strumentalità che legherebbe questi al clima: essendo il cambiamento climatico antropogenico responsabile dello sconvolgimento degli equilibri relazionali interni agli ecosistemi<sup>11</sup>, la tutela di questi ulti-

<sup>6</sup> Sulla revisione dell'art. 9, si veda diffusamente E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, pp. 3 ss.

<sup>7</sup> Su natura e portata dei nuovi limiti introdotti nell'art. 41 Cost., con particolare riferimento all'ambiente, sia consentito il rinvio a O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, pp. 152 ss.

<sup>8</sup> Cfr. F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico*, in *DPCE online*, n. 2, 2022, p. 1087.

<sup>9</sup> Tra le quali possono qui menzionarsi T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 1 ss. e G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, luglio 2021, pp. 1 ss.

<sup>10</sup> R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 138 ss.

<sup>11</sup> Come è ben evidenziato da S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 459.

mi non può che risolversi nella (o, se si vuole, passare attraverso la) tutela del clima stabile. Muovendo dalle considerazioni sopra esposte, vi è addirittura chi giunge ad identificare *tout-court* tutela dell'ambiente e tutela del clima<sup>12</sup>, ponendosi così agli antipodi di quella dottrina che, invece, tiene particolarmente a tenere distinti i due piani<sup>13</sup>.

Ad ogni buon conto, l'indiretto accoglimento della "questione climatica" in Costituzione potrebbe passare non solo attraverso il riferimento agli ecosistemi, ma anche attraverso la menzione dell'«interesse delle future generazioni»<sup>14</sup>: espressione, questa, che si rinviene in termini molto simili nell'art. 20a della *Grundgesetz* così come introdotto nel 1994<sup>15</sup> e che ha costituito il "grimaldello" – unitamente alla concezione dei diritti quali elementi fondamentali dell'ordinamento oggettivo – che ha permesso al Tribunale costituzionale federale di dichiarare nel 2021 la parziale incostituzionalità della legge federale sul clima (*Bundesklimaschutzgesetz*) per non aver fissato obiettivi sufficientemente ambiziosi di abbattimento delle emissioni climalteranti<sup>16</sup>. Porre in connessione la tutela ambientale con l'interesse delle future generazioni significa riconoscere che le devastazioni compiute oggi, compre-

<sup>12</sup> Ad es., A. FERRAZZI, *La riforma della Costituzione: aspetti politici e istituzionali*, in AA.VV., *Il clima in Costituzione. Le implicazioni per le politiche pubbliche*, Roma, 2025, p. 23; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 196.

<sup>13</sup> In particolare se per "ambiente" si intende «ciò che circonda l'uomo secondo un metro di prossimità temporale e spaziale» e non, più latamente, «tutto l'habitat umano e l'equilibrio ecologico del pianeta e delle singole parti». Vedasi A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2024, p. 101.

<sup>14</sup> Sul punto, v. G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2022, pp. 51-52.

<sup>15</sup> «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>16</sup> Per un commento alla pronuncia del Tribunale costituzionale federale, v. G. PALOMBINO, J.F. SÁNCHEZ BARILLAO, *La protección del medio ambiente en Europa ante la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 24 de Marzo de 2021*, in *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 36, 2021, pp. 253 ss.

so lo sconvolgimento del sistema climatico, sono idonee a produrre effetti nefasti a lungo termine, con particolare riguardo al futuro godimento dei diritti fondamentali; l'inserimento di una clausola siffatta, se certamente non vale ad integrare il parametro di legittimità delle leggi, in ragione innanzitutto della presenza dell'avverbio «anche»<sup>17</sup>, rappresenta nondimeno un invito rivolto al legislatore a tener conto della dimensione intertemporale dei diritti.

Se la dimensione climatica sembra trovar spazio solo indirettamente all'interno della Costituzione italiana, non si può dire lo stesso se si volge lo sguardo ai livelli gerarchici inferiori, a quello legislativo innanzitutto, ma anche a quello degli atti pianificatori, che hanno ormai assunto valenza centrale nell'ambito della *governance* del clima. Ciononostante, è bene evidenziare sin da subito che l'attenzione riservata dal legislatore alla crisi climatica è frutto, in realtà, degli obblighi che sorgono in capo allo Stato in ragione dell'appartenenza all'Unione europea, la quale ormai costituisce l'attore regionale più attivo nella lotta contro il riscaldamento globale. Siffatti obblighi scaturiscono perlopiù dagli atti normativi eurounitari che hanno dato concretezza agli auspici recati dal *Green deal* europeo. Si può dire, quindi, facendo eco alla più recente dottrina, che «l'impulso all'innovazione della legislazione» in materia climatica provenga «per ora quasi completamente da Bruxelles»<sup>18</sup>.

Sebbene, a differenza di molti altri Paesi europei, l'Italia si sia guardata bene dall'approvare una legge quadro sul clima che inglobasse i target di riduzione delle emissioni climalteranti, gli interventi legislativi settoriali in ambito climatico, come si è accennato, non sono certo mancati: si pensi, ad esempio, alle disposizioni volte ad incentivare gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici residenziali (d.l. n. 34 del 2020), alle norme volte a promuovere l'uso dell'energia da fonte rinnovabile (d.lgs. n. 199/2021, nonché il decreto di recepimento – in via di elaborazione – della direttiva RED III), le misure per incentivare la mobilità sostenibile nelle città italiane (d.l. n. 141/2019) e così via. Accanto agli interventi disposti per mezzo della legislazione

<sup>17</sup> Cfr. E. DI SALVATORE, *op. cit.*, p. 8.

<sup>18</sup> C. PINELLI, *Il nuovo diritto dell'ambiente. Sfide, incognite, trasformazioni*, in AA.VV., *Il clima in Costituzione*, cit., p. 14.

ordinaria si ritrovano i numerosi atti pianificatori che costituiscono l'ossatura vera e propria della *governance* nazionale sul clima<sup>19</sup>. Si tratta, in particolare, dei seguenti strumenti: 1) Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC); 2) Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); 3) Piano per la transizione ecologica (PTE); 4) Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC). Essi rappresentano (ad eccezione del PTE) il frutto di una «nuova fase del processo di integrazione che vede al centro la lotta al cambiamento climatico»<sup>20</sup>. In verità, il cambio di passo sul piano sovranazionale si è avuto, come noto, a seguito dell'irrompere della crisi pandemica nel 2020: l'esigenza, avvertita dalle istituzioni europee, di favorire la ripartenza delle economie degli Stati membri, concretizzatasi con il varo del *Next Generation EU*, si è giocoforza affiancata e infine intrecciata alla parallela esigenza di contrastare il riscaldamento globale, testimoniata dall'approvazione del *Green Deal* europeo soltanto un anno prima: le contestuali crisi (climatica e sanitaria) hanno, così, favorito il trapasso dall'Unione europea come comunità di stabilità all'Unione come comunità dello sviluppo sostenibile<sup>21</sup>. Lo stretto nodo che lega resilienza post-pandemica e transizione ecologica si è chiaramente riflettuto nel PNRR, il quale appare intriso della logica *green*, al punto che una intera missione (la n. 2) è stata dedicata alla «rivoluzione verde»<sup>22</sup>. Rispetto al PNRR, che non rappresenta un piano orientato alla sola mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, importanza maggiore assume il PNIEC, che, assieme alla Strategia di lungo termine (*Long*

<sup>19</sup> Sui più recenti atti di pianificazione (e sul PNIEC in particolare) v. diffusamente A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica Italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2024, p. 12.

<sup>20</sup> Così, se si vuole, O.M. PALLOTTA, *Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale ed europea: convergenze e divergenze*, in M. BARONE, O.M. PALLOTTA (a cura di), *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, 2024, p. 263.

<sup>21</sup> Cfr. A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021, p. 81.

<sup>22</sup> A sua volta suddivisa in quattro componenti, tutte recanti una serie dettagliata di misure da adottare in vista della transizione ecologica: 1) agricoltura sostenibile ed economia circolare; 2) energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; 3) efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; 4) tutela del territorio e della risorsa idrica.

*Term Strategy*, LTS), costituiscono gli strumenti pianificatori delle ambizioni di decarbonizzazione del Paese. In altre parole, nel PNIEC – la cui approvazione è imposta a tutti i Paesi dell’Unione dal regolamento (UE) 2018/1999 – si rinvengono le linee strategiche di sviluppo dell’Italia in materia di energia e clima: in particolare, nel Piano sono fissati gli obiettivi nazionali vincolanti al 2030 sull’efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell’energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile. Inoltre, per ciascun *target* individuato, si indicano le misure da attuare per assicurarne il raggiungimento. Se l’orizzonte temporale preso in considerazione dal PNIEC si arresta al 2030, la LTS si spinge, invece, fino al 2050, ipotizzando diversi percorsi per raggiungere, entro quella data, l’ambizioso obiettivo della neutralità climatica. Il PTE, approvato nel 2022 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), è, invece, lo strumento con il quale si punta a coordinare e rendere coerenti le politiche nazionali in materia di transizione ecologica, con uno sguardo particolare alle misure promosse dal PNRR. Infine, con il PNACC, adottato per la prima volta nel 2018 e oggi integrato nel PNIEC aggiornato, si è dato vita ad una piattaforma che individua le misure idonee a favorire un adattamento agli effetti nefasti dell’emergenza climatica – tenendo conto delle variabili territoriali e locali, nonché delle vulnerabilità delle comunità che insistono sui diversi territori – al preciso scopo di ridurre i rischi associati a fenomeni come dissesti, alluvioni, erosione costiera e carenza idrica, notoriamente aggravati dal riscaldamento globale.

Anche le Regioni italiane, limitatamente alle competenze ad esse riservate, sono state chiamate all’adozione di atti pianificatori del tutto simili a quelli elaborati a livello nazionale: così, si ritrovano oggi Piani regionali di adattamento al cambiamento climatico e Piani regionali per la transizione ecologica, adottati talvolta con legge regionale (si pensi al PRTE della Regione Toscana, adottato con l.r. n. 35/2022), talaltra con deliberazione della Giunta regionale (si ponga mente, in questo caso, al PRACC della Regione Marche, approvato con d.G.r. n. 322/2023). Alcune Regioni hanno deciso addirittura di integrare il contenuto dei propri Statuti con un esplicito riferimento alla crisi climatica e all’esigenza di porvi rimedio: in questa direzione si è mossa,

ad esempio, la Regione Umbria, che con l.r. n. 1/2024 ha inserito nel proprio statuto un nuovo articolo (art. 11-*ter*), rubricato “Crisi climatica”<sup>23</sup>. Non mancano, sul piano locale, strumenti analoghi, adottati spesso su base volontaria: si pensi, ad esempio, ai Piani di adattamento e mitigazione comunali oppure ai Piani d’azione per l’energia sostenibile e il clima (PAESC-SECAP), adottati al fine di raggiungere gli obiettivi definiti dal Patto dei Sindaci per il Clima e l’Energia<sup>24</sup>.

Come può facilmente intuirsi dalla rassegna degli atti che fondano la *governance* climatica italiana, i principali problemi che affliggono un sistema strutturato in tal modo sono l’eccessiva frammentarietà e lo scarso livello di coordinamento. Certo, non può qui negarsi che, in particolare negli ultimi anni, sia stato fatto uno sforzo notevole per ridurre le numerose carenze: ad esempio, favorendo punti di contatto tra i diversi strumenti: si pensi alla già menzionata integrazione del PNACC nel PNIEC o all’istituzione della Commissione PNRR-PNIEC, chiamata a svolgere la valutazione d’impatto ambientale dei progetti contemplati dai due piani<sup>25</sup>. La premura mostrata, benché ragguardevole, non si è rivelata sufficiente a colmare i vuoti conse-

<sup>23</sup> Sulla questione, v. A. LERRO, *Le modifiche allo Statuto umbro in materia ambientale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2024, pp. 81 ss. Di seguito il contenuto del nuovo art. 11-*ter* dello Statuto della Regione Umbria: «1. La Regione riconosce il grave rischio contemporaneo e le conseguenze locali e globali dei cambiamenti climatici per l’integrità e la sopravvivenza delle specie viventi. 2. La Regione, nell’ambito delle proprie competenze, sviluppa politiche volte all’adattamento delle comunità al fine di ridurre e mitigare gli effetti delle crisi climatiche. 3. La Regione adotta e promuove politiche volte a sostenere la transizione ecologica e la progressiva riduzione delle cause antropiche dei cambiamenti climatici, in armonia e d’intesa con tutti i livelli istituzionali nazionali ed internazionali, ai fini del raggiungimento della neutralità climatica».

<sup>24</sup> Si vedano, a questo proposito, le considerazioni di L. ABBRUZZO, *Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, p. 261.

<sup>25</sup> Vedasi sul punto A. STEVANATO, *Fra vecchi e nuovi organi tecnici ambientali dopo il PNRR. Procedure ed elementi di criticità*, in A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Atti del Convegno Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*. Firenze, 17-18 giugno 2022, Napoli, 2023, pp. 424 ss.

guenti a quella che è stata definita la «logica compartimentale» che ispira la *governance* climatica italiana<sup>26</sup>, che tale rimane anche in seguito ai correttivi degli ultimi anni. Una legge quadro sul clima – la cui discussione, come si è detto, non figura nell’agenda politica del Governo italiano – dovrebbe, oltre che fissare obiettivi ambiziosi e vincolanti di riduzione delle emissioni climalteranti, riempire i vuoti di cui si è detto: ad esempio, istituendo un organismo tecnico con funzioni consultive in materia climatica e prevedendo nuove e più efficaci forme di partecipazione della società civile alla formazione degli atti di pianificazione in materia climatica<sup>27</sup>.

## 2. Il contenzioso climatico in Italia

In linea con quanto accaduto in molti Stati membri dell’Unione, anche in Italia si assiste, da qualche anno a questa parte, all’avvio di cause riconducibili al fenomeno della *strategic climate litigation*<sup>28</sup>. Si tratta, in sostanza, della proposizione, da parte di singoli individui e associazioni ambientaliste, di azioni dinanzi ai giudici nazionali volte ad ottenere l’accertamento della responsabilità in via extracontrattuale dello Stato (o di privati – perlopiù imprese multinazionali) per non aver garantito un livello sufficiente di abbattimento delle emissioni di gas serra, producendo così un danno ingiusto consistente nella lesione di diritti fondamentali, tra i quali rilevano in particolar modo il diritto

<sup>26</sup> Così si esprimono G. COLAFRANCESCO, C. DI MAMBRO, *Una governance per il clima in Italia. Quali elementi per una legge quadro per il clima*, Roma, 2023, p. 25.

<sup>27</sup> Cfr. F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell’Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, pp. 2476 ss.

<sup>28</sup> È nota la distinzione tra liti strategiche e liti routinarie, laddove le prime sono volte ad «indurre gli Stati o le imprese ad assumere deliberazioni o comportamenti destinati a ridurre le emissioni (con funzione preventiva e inibitoria, quindi)», mentre le seconde, aventi contenuto risarcitorio, sono avviate al fine di «consentire il ristoro dei danni causati dal mutare del clima»; cfr. R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile. Considerazioni a margine di alcune recenti pronunce*, in *Judicium*, 3 dicembre 2024, p. 4. È chiaro che sono le seconde a porre maggiori problematiche dal punto di vista strettamente giuridico, giacché idonee a mettere in crisi il paradigma della *non-justiciable political question*, sul quale vedasi *infra*.

alla vita e al rispetto della vita privata e familiare. La ragione di una simile proliferazione è da ricondurre alla debolezza – se non, nei casi peggiori, all’inconsistenza – delle misure messe in atto dagli Stati (*recitius*: dai detentori dell’indirizzo politico) al fine di adempiere alle obbligazioni climatiche assunte sul piano sovranazionale e internazionale. Si parla, a questo proposito, di *regulation through litigation*<sup>29</sup>, con tutto ciò che ne deriva in termini di rispetto dell’ambito di discrezionalità riservato agli organi politico-rappresentativi<sup>30</sup>. In tale contesto, anche l’azione volta ad accertare la responsabilità extracontrattuale assume connotati differenti: da «schema di risarcimento per equivalente dei codici liberali» essa sembra man mano tradursi in un «dispositivo attraverso cui fare politica climatica (...) nel vuoto dell’azione del potere legislativo»<sup>31</sup>.

La prima causa climatica intentata in Italia prende il nome di *Giudizio Universale* ed è stata avviata da ventiquattro associazioni e un numero consistente di cittadini (162 adulti e 17 minorenni rappresentati in giudizio dai rispettivi genitori), decisi a far valere le ragioni del clima dinanzi al Tribunale di Roma. L’atto di citazione, particolarmente corposo, si apre con un quadro generale sull’emergenza climatica, volto da un lato a chiarire i confini di una crisi globale e, dall’altro lato, a porre in evidenza le caratteristiche che rendono il territorio italiano un *climate change hotspot*. Dall’atto introduttivo del giudizio si evince innanzitutto che in capo allo Stato sarebbe sorta, in ragione dei vincoli assunti a livello internazionale e dell’appartenenza all’Unione europea, una vera e propria obbligazione climatica che impone agli apparati pubblici di attivarsi al fine di contenere l’immissione di anidride carbonica in atmosfera, a beneficio delle presenti e delle future generazioni. Il documento reca, poi, un’analisi dettagliata degli obiettivi di decarbonizzazione rinvenibili nel PNIEC ed evidenzia un disallineamento rispetto ai *target* stabiliti in particolare dall’Accordo di Parigi: a

<sup>29</sup> Cfr. M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2022, p. 267.

<sup>30</sup> Sul punto, si rinvia a quanto si dirà più diffusamente *infra*.

<sup>31</sup> Così L. SERAFINELLI, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell’inerzia delle politiche legislative. Un’analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, pp. 2217-2218.

questo proposito, viene allegato un report elaborato dall'organizzazione no-profit *Climate Analytics*, dal quale si evince che l'Italia dovrebbe ridurre le proprie emissioni di gas serra, entro il 2030, del 92% rispetto ai livelli del 1990. Invece, stando a quanto emerge da Piano, gli attuali impegni sarebbero in grado di garantire, entro la medesima data, una riduzione ben più modesta, pari soltanto al 36%. Quanto sopra – evidenziano i ricorrenti – è sufficiente a determinare la lesione di una situazione giuridica peculiare, ovvero il diritto ad un clima stabile e sicuro<sup>32</sup>, il quale costituirebbe presupposto dell'esercizio di tutti i restanti diritti fondamentali e che troverebbe fondamento in particolare negli artt. 2 e 32 Cost.<sup>33</sup>, oltre che in una serie imponente di atti sovranazionali (ad es., l'art. 191 TFUE e gli artt. 52 e 53 della Carta di Nizza) e internazionali (ad es., i Patti internazionali del 1966 e la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989). Esso si sostanzierebbe nella pretesa, pienamente giustiziabile ad opinione della parte attrice, alla «non regressione del proprio sviluppo umano e del nucleo essenziale dei propri diritti al cospetto della drammatica urgenza dell'emergenza climatica».

Sulla base di quanto appena evidenziato – e ponendosi sulla scia di quella che è stata definita “*Urgenda-style*” *climate litigation*<sup>34</sup> – i ricorrenti hanno chiesto al giudice ordinario di accertare la responsabilità extracontrattuale dello Stato (ex art. 2043 c.c.)<sup>35</sup> e di condannare il

<sup>32</sup> La dottrina in materia di diritto al clima stabile e sicuro è ormai copiosa. *Ex plurimis*, v. almeno M. CARDUCCI, *Se il riscaldamento globale entra nei tribunali*, in *Micromega*, n. 6, 2021, p. 50; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, pp. 95 ss.; M. MACRÌ, *Il diritto al clima stabile e sicuro in Italia tra “negazionismo giudiziale” e biofisica*, in *DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 23 luglio 2024, pp. 1 ss.

<sup>33</sup> Si tenga conto che, al momento del deposito dell'atto di citazione, la l. cost. n. 1/2022 non era ancora entrata in vigore. Per questo, l'atto introduttivo del giudizio non contiene alcun riferimento agli artt. 9 e 41 Cost. come novellati dalla fonte menzionata.

<sup>34</sup> Così M. FERMEGLIA, R. LUPORINI, ‘*Urgenda-style*’ *Strategic Climate Change Litigation in Italy: A Tale of Human Rights and Torts?*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, n. 7, 2023, pp. 245 ss. Con riguardo alle sentenze rese dai giudici olandesi nei diversi gradi di giudizio in relazione al caso *Urgenda*, si rinvia al capitolo dedicato all'Olanda nel presente volume.

<sup>35</sup> Art. 2043 c.c. (Risarcimento per fatto illecito): «Qualunque fatto doloso o col-

medesimo all'adozione di ogni iniziativa necessaria (ex art. 2058, primo comma, c.c.)<sup>36</sup> per un abbattimento delle emissioni di gas serra nella misura idonea sopra indicata o in quella, minore o maggiore, da determinarsi in corso di causa. In subordine – traendo ispirazione dalla c.d. *public trust doctrine*<sup>37</sup> – si è chiesto di accertare la responsabilità statale ex art. 2051 c.c.<sup>38</sup>, ovvero per danno cagionato da cosa in custodia, laddove il sistema climatico rappresenterebbe la «cosa» che lo «Stato custode» avrebbe dovuto salvaguardare, al fine di consegnarla intatta alle generazioni future. Da ultimo, è stata dedotta altresì la responsabilità (contrattuale) da contatto sociale qualificato ex artt. 1173 e 1218 c.c.<sup>39</sup>, la quale conseguirebbe all'inadempimento di una peculiare obbligazione sorta in seguito all'approvazione del PNIEC: in breve, lo Stato avrebbe dovuto adempiere con correttezza e buona fede ai doveri di protezione scaturenti dagli obblighi assunti sul piano internazionale (v. *supra*), tutelando l'affidamento riposto da parte della collettività nel puntuale assolvimento della prestazione in questione<sup>40</sup>.

poso, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

<sup>36</sup> Art. 2059 c.c. (Risarcimento in forma specifica): «Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile. Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore».

<sup>37</sup> Vedasi sul punto C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di Climate Change Litigation in Italia*, in *Giustizia insieme*, 29 aprile 2024, p. 6.

<sup>38</sup> Art. 2051 c.c. (Danno cagionato da cosa in custodia): «Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito».

<sup>39</sup> Art. 1173 c.c. (Fonti delle obbligazioni): «Le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico». Art. 1218 c.c. (Responsabilità del debitore): «Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile».

<sup>40</sup> Può essere utile richiamare, sul punto, Cass. civ., sez. un., 21 maggio 2018, n. 12477, ove i giudici chiariscono che può discorrersi di contatto sociale qualificato «ogni qualvolta l'ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l'affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto».

Nonostante l'indiscutibile sforzo profuso dai ricorrenti, il giudice adito ha definito la controversia con una sentenza che, a detta di molti, «non farà la storia»<sup>41</sup>, in quanto «retriva»<sup>42</sup>, «avulsa dal contesto giuridico formatosi attorno all'emergenza climatica»<sup>43</sup>e, addirittura, «dai tratti argomentativi paradossalmente negazionistici»<sup>44</sup>. Giudizi tanto severi conseguono alla scelta, invero in controtendenza rispetto al *milieu* giusclimatico europeo, di dichiarare l'inammissibilità delle domande per difetto assoluto di giurisdizione, di fatto accogliendo le eccezioni sollevate dell'Avvocatura generale dello Stato. In apertura della pronuncia, il giudice ammette che il riscaldamento globale sia «un problema [che] richiede un impegno unitario degli Stati»<sup>45</sup>, ma, in punto di diritto, evidenzia come l'interesse invocato dai ricorrenti non possa essere incluso «nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio». Il *petitum*, a detta del magistrato capitolino, si risolverebbe in una inaccettabile richiesta di «sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione». In altre parole, il giudice ricorre, come prevedibile<sup>46</sup>, alla *non-justiciable political question doctrine* – già invocata a più riprese da giudici stranieri investiti di questioni dal tenore simile<sup>47</sup> – evitan-

<sup>41</sup> Così R. CECCHI, *Il giudizio (o silenzio?) universale: una sentenza che non farà la storia*, in *Diritti comparati*, 15 maggio 2024, p. 1.

<sup>42</sup> In questo senso, v. L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2024, pp. 1 ss.

<sup>43</sup> Così R. MAZZA, *Alcune riflessioni sul contenzioso climatico a partire dal Giudizio Universale e dal caso KlimaSeniorinnen. Quale dimensione assume il principio di separazione dei poteri?*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 3, 2024, p. 253.

<sup>44</sup> È questa l'opinione di R. STAVENATO, *Se un fisico legge la sentenza "Giudizio Universale"*, in *lacostituzione.info*, 29 marzo 2024, pp. 1 ss.

<sup>45</sup> Più avanti discorre altresì di «delicata e complessa questione, *indubbiamente emergenziale*, del cambiamento climatico antropogenico» (corsivo nostro).

<sup>46</sup> E, in effetti, previsto: v. L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, 2022, p. 257.

<sup>47</sup> Cfr. L. SERAFINELLI, *A nascent common law? Il caso della giustizia civile clima-*

do, così, di pronunciarsi sulla responsabilità dello Stato per “omissione climatica”. Nella pronuncia si rinvergono altresì delle indicazioni sulle sedi più opportune ove la pretesa dedotta in giudizio avrebbe potuto trovare soddisfazione: la Corte di giustizia dell’Unione europea, dinanzi alla quale i ricorrenti avrebbero potuto esperire ricorso per annullamento (ex art. 263 TFUE) o per responsabilità extracontrattuale dell’Unione (ex art. 340 TFUE) – per quanto, a ben vedere, nell’atto introduttivo del giudizio non si eccipisca alcunché rispetto ad eventuali danni cagionati dalle politiche climatiche europee – e, soprattutto, il giudice amministrativo, competente a sindacare il PNIEC<sup>48</sup> sotto il profilo della sua adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto agli obiettivi fissati sul piano sovranazionale.

Come prevedibile, i ricorrenti hanno impugnato in appello le determinazioni del giudice di prime cure, tentando in particolare di valorizzare in questa sede due importanti decisioni adottate nel frattempo dalla Corte europea dei diritti dell’uomo: si tratta delle pronunce sui casi *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera* e *Duarte Agostinho et al. c. Portogallo et al.* Con la prima, in particolare, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto l’esistenza di quello che è stato definito un «nesso eziologico» che lega gli effetti del cambiamento climatico al godimento delle libertà fondamentali, dal quale scaturirebbe un «dovere giuridico dello Stato di attivarsi positivamente al fine di proteggere» i diritti minacciati dalle conseguenze del riscaldamento globale<sup>49</sup>; con la seconda sentenza, invece, nel dichiarare inammissibile il ricorso per il mancato previo esperimento dei rimedi interni allo Stato, la Corte ha, seppur indirettamente, ammesso che «il giudice naturale della responsabilità statale sulla mitigazione climatica [sia] quello nazionale, a meno che il

*tica tra antropocene e globalizzazione giuridica*, in M. GRAZIADEI, M. TIMOTEO, A. CARPI (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo. Atti del VII Convegno Nazionale SIRD*, Bologna, 2023, pp. 345 ss.

<sup>48</sup> La cui natura di atto amministrativo e non politico – in quanto non libero nei fini e nella forma – può dirsi ormai pacifica. Sul punto, v. F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell’energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il Diritto dell’economia*, n. 1, 2020, p. 523, ma anche A. MITROTTI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>49</sup> Cfr. R. MAZZA, *op. cit.*, pp. 263-264.

sistema costituzionale e legislativo domestico escluda espressamente la responsabilità extracontrattuale dello Stato, giustificando l'accesso *per saltum* a Strasburgo»<sup>50</sup>.

Le conclusioni cui la Corte EDU è giunta nelle citate sentenze paiono, in effetti, deporre a favore delle argomentazioni già formulate nell'atto di citazione e poi trascurate dal Tribunale di Roma. Delle stesse – ritengono i ricorrenti – il giudice di seconde cure non potrà in questo caso non tener conto. Infine, all'atto d'appello è stato allegato un nuovo report scientifico (*Estimates of fair share carbon budgets for Italy*) commissionato a climatologi di chiara fama, dal quale si evince incontestabilmente che l'Italia ha ormai esaurito il suo *carbon budget*, ovvero la quantità massima di emissioni cumulative nette di CO<sub>2</sub> di origine antropica che possono ancora immettersi in atmosfera senza compromettere l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali entro la fine del secolo. Meritevole di menzione è altresì il riferimento operato da parte attrice alle disposizioni costituzionali *medio tempore* integrate ad opera della l. cost. n. 1/2022, nonché alla recente sentenza della Corte costituzionale sul “caso Priolo” (sent. n. 105/2024), a mente della quale la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. esprimerebbe un vero e proprio «mandato di tutela dell'ambiente», idoneo a vincolare «esplicitamente tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Mandato che, secondo una dottrina che affiora nello stesso ricorso, sarebbe «proiettato su contenuti di “preservazione” intergenerazionale di tutte le componenti della realtà ambientale»<sup>51</sup>.

Sebbene *Giudizio Universale* rappresenti, al momento, l'unica controversia climatica pervenuta a sentenza in Italia, pende dinanzi al Tribunale di Roma un'altra causa annoverabile tra le *strategic climate liti-*

<sup>50</sup> Così M. CARDUCCI, *Le affinità “emissive”. La giurisprudenza comparata destinata a incidere sul contenzioso climatico italiano*, in *Diritti comparati*, 11 luglio 2024, p. 3. A ben vedere, anche nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera* (spec. par. 639) i giudici sottolineano a chiare lettere «*the key role which domestic Courts have played and will play in climate-change litigation*».

<sup>51</sup> M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 25 giugno 2024, pp. 1 ss.

*gations*, nota come *La Giusta Causa*, della quale occorre brevemente dar conto in questa sede. Essa si pone sulla scia di un'altra nota sentenza resa in Olanda – nota come *Milieudefensie et al. c. Royal Dutch Shell* – con la quale il giudice adito ha condannato la compagnia petrolifera a ridurre entro il 2030 le emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte del 45% rispetto ai livelli del 2019<sup>52</sup>. Trattasi, quindi, di un contenzioso di *private enforcement*<sup>53</sup>, giacché i ricorrenti richiedono l'accertamento della responsabilità extracontrattuale non già dello Stato, ma di altri soggetti privati (generalmente, le c.d. *Big Oil*) per il danno derivante dall'insufficiente abbattimento delle emissioni di gas serra. Nel caso di cui qui si discorre, ricorrenti sono due organizzazioni non governative, ovvero Greenpeace Onlus e Recommon Aps assieme a 12 persone fisiche residenti in aree del Paese particolarmente esposte agli effetti dannosi del cambiamento climatico, mentre convenuta in giudizio è ENI s.p.a. assieme ai suoi azionisti Cassa depositi e prestiti s.p.a. e Ministero delle finanze. In maniera non dissimile da quanto si è visto in relazione a *Giudizio Universale*, anche qui gli attori puntano all'accertamento della responsabilità extracontrattuale di Eni per i danni provocati dalla sua «politica climatica inadeguata» e alla conseguente condanna della società petrolifera ad adottare provvedimenti idonei a ridurre entro il 2030 il volume delle emissioni ad essa imputabili di almeno il 45% rispetto ai livelli del 2020. Le richieste avanzate dai ricorrenti sarebbero, secondo la parte convenuta, del tutto inammissibili, giacché risolvendosi in «una illegittima ingerenza dell'autorità giudiziaria sia nella libera determinazione delle politiche aziendali dell'esponente, in violazione del diritto tutelato costituzionalmente ex art. 41 Cost., che nella discrezionalità di natura politico-legislativa di Parlamento e Governo, in palese violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato».

<sup>52</sup> La pronuncia di primo grado è stata, poi, parzialmente riformata in appello. Vedasi sul punto L. SERAFINELLI, *Wading through Uncertain Waters: responsabilità extracontrattuale, cambiamento climatico e i doveri degli operatori economici privati (Nota a Corte d'appello de L'Aia, 12 novembre 2024)*, in *Il Foro Italiano*, n. 2, 2025, pp. 115 ss., nonché L. SALTALAMACCHIA, *Il caso Milieudefensie vs. Shell: quali obblighi climatici hanno le imprese?*, in *Questione giustizia*, 22 gennaio 2025, pp. 1 ss.

<sup>53</sup> Cfr. M-P. WELLER, M-L. TRAN, *Klimawandelklagen im Rechtsvergleich – private enforcement als weltweiter Trend?*, in *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, n. 3, 2021, pp. 574 ss.

In sostanza, secondo i difensori di ENI s.p.a., il giudice non potrebbe imporre ad una multinazionale dell'energia di modificare il proprio piano industriale in assenza di un atto legislativo di indirizzo e coordinamento dell'attività economica privata a fini ambientali, ai sensi di quanto disposto dal novellato art. 41, terzo comma, Cost. Di qui, l'invito rivolto al giudice ad accertare e dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione, in termini sostanzialmente analoghi a quanto avvenuto nell'ambito di *Giudizio Universale*. Richiesta, quest'ultima, che ha indotto gli attori a proporre ricorso in Cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c.<sup>54</sup>, chiedendo così al giudice di legittimità di stabilire definitivamente ed *ex ante*, ovvero prima della definizione della controversia nel merito, se la giurisdizione appartenga effettivamente al giudice adito nel caso *de qua*, «affinché sia fissato un punto dirimente in modo definitivo prima che la causa prosegua»<sup>55</sup>. La Suprema Corte si è pronunciata sul punto con ordinanza del 21 luglio 2025, affermando la sussistenza della giurisdizione in capo al giudice ordinario ed escludendo ogni ipotesi di «invasione della sfera riservata al potere legislativo», la quale potrebbe configurarsi soltanto laddove il giudice dovesse spingersi ad applicare «una norma da lui creata, in tal modo esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete». Non è questo il caso – secondo i togati – giacché il giudice sarebbe qui chiamato semplicemente a «verificare se le fonti internazionali e costituzionali invocate (...) risultino idonee ad imporre un dovere d'intervento direttamente a carico dei convenuti, tale da fondare una responsabilità extracontrattuale degli stessi»<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Vedasi, sul punto, I. BRUNO, *Il difetto assoluto di giurisdizione nel contenzioso climatico italiano. Dopo il caso "Giudizio Universale", la questione arriva alle Sezioni Unite della Corte di cassazione*, in *DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 17 luglio 2024, pp. 1 ss.

<sup>55</sup> Si è espresso in questi termini l'avv. Matteo Ceruti, che compone, assieme agli avv.ti Alessandro Gariglio e Marco Casellato, il team di legali che rappresenta in giudizio i promotori de *La Giusta Causa*. Si veda l'intervista disponibile sul sito [www.valori.it](http://www.valori.it).

<sup>56</sup> Cass civ., sez. un., 21 luglio 2025, n. 20381. Nell'ordinanza si evidenzia come spetti al giudice ordinario verificare in particolare la vincolatività, nei confronti dei singoli soggetti pubblici e privati, degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali invocati e dalla CEDU, anche «alla luce della recente pronuncia della Corte EDU». Si

Degna di menzione in questa sede è la prassi, di recente invalsa, di portare le questioni climatiche all'attenzione del giudice civile per il tramite dell'azione cautelare inibitoria ex art. 700 c.p.c.<sup>57</sup>. In sintesi, in presenza di un pericolo di danno imminente ed irreparabile al diritto soggettivo ad un'ambiente salubre, ci si rivolge all'autorità giudiziaria per chiedere l'adozione di misure idonee ad impedire il verificarsi del danno temuto. Si tratta di una via del tutto diversa da quella percorsa in *Giudizio Universale* e ne *La Giusta Causa* (non si tratta, infatti, di *strategic climate litigation*), ma, cionondimeno, rappresenta un canale attraverso il quale si è tentato, con alterne fortune, di ottenere pronunce in cui fosse riconosciuta la componente climatica del danno ambientale "privato". I casi più rappresentativi di questo filone sono le due coppie di ordinanze emesse nel 2024 rispettivamente dal Tribunale di Torino<sup>58</sup> e dal Tribunale di Piacenza<sup>59</sup>. Sia nel caso piemontese,

fa qui riferimento alla già menzionata pronuncia della Corte EDU, 9 aprile 2024, causa C-53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, i cui punti salienti sono richiamati nella decisione della Cassazione. In dottrina, v. L. SERAFINELLI, *Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381*, Greenpeace et al. c. Eni et al.: *navigare nel mare (forse un poco meno?) incerto del contenzioso climatico all'italiana*, in *DPCE online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 29 luglio 2025, pp. 1 ss., ove, al netto di talune criticità puntualmente rilevate, si evidenzia il merito della pronuncia di mettere quantomeno «un punto fermo in ordine alla possibilità di sussumere la responsabilità da cambiamento climatico entro l'orbito dell'illecito civile» (sebbene solo «in astratto»). Più di qualche perplessità è espressa da G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza delle Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *Judicium*, 29 luglio 2025, pp. 1 ss. L'A., in particolare, mette in guardia dal rischio, per le imprese, di dover «modificare la loro politica industriale non in base a norme pianificate dal potere legislativo/esecutivo in attuazione progressiva dei programmi di contrasto al fenomeno del cambiamento climatico ma sulla base di soli e singoli provvedimenti giurisdizionali», potenzialmente dal «contenuto libero e vario».

<sup>57</sup> Il testo dell'art. 700 c.p.c. recita quanto segue: «Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo, chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito».

<sup>58</sup> Trib. Torino 30 maggio 2024; Trib. Torino 31 luglio 2024.

<sup>59</sup> Trib. Piacenza 24 settembre 2024; Trib. Piacenza 5 novembre 2024.

sia in quello lombardo, la proposizione del ricorso ex art. 700 c.p.c. si è giustificata alla luce del pericolo di danno conseguente all'abbattimento di un numero cospicuo di alberi (nella prima ipotesi, quale conseguenza dell'imminente costruzione di un parcheggio per automobili; nella seconda, in ragione di un intervento di *restyling* di un importante snodo viario del capoluogo). Al netto dei concreti esiti cui si è pervenuti nell'ambito delle liti menzionate – un primo accoglimento e un successivo respingimento in sede di reclamo nel caso piacentino<sup>60</sup>; un accoglimento parziale confermato in sede di reclamo nel caso torinese<sup>61</sup> – quel che in questa sede rileva è che tutti i giudici aditi hanno riconosciuto come l'abbattimento delle foreste urbane sia operazione astrattamente idonea a provocare il c.d. *heat island effect*, ovvero l'effetto isola di calore<sup>62</sup>. Un fenomeno sempre più diffuso in ragione della massiccia cementificazione degli ambienti urbani e che incide significativamente sull'equilibrio micro-climatico delle aree interessate. Interventi di questo tipo, se non adeguatamente calibrati<sup>63</sup>, possono determinare un «effetto pregiudizievole specifico» corrispondente al venir meno della «funzione di regolazione termica svolta dalle piante»<sup>64</sup>, indispensabile ai fini della conservazione, nel tempo, del fondamentale diritto ad un ambiente salubre.

<sup>60</sup> Sul quale si rinvia alle esaustive considerazioni di A. PAPA, *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, pp. 319 ss. e F. GALLARATI, *La difficile strada del contenzioso climatico italiano. Considerazioni costituzionali a margine di due ordinanze piacentine*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2025, pp. 59 ss.

<sup>61</sup> Sul quale v. C.V. GIABARDO, *Provvedimento cautelare "climatico" e giurisdizione del giudice ordinario*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, 2025, pp. 576 ss.

<sup>62</sup> Sull'effetto isola di calore e sull'impatto del medesimo sul microclima urbano, vedasi, se si vuole, O.M. PALLOTTA, *L'agrivoltaico nelle aree urbane e periurbane: disciplina, potenzialità, limiti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Milano-Udine, 2023, p. 508.

<sup>63</sup> In particolare da parte delle amministrazioni pubbliche chiamate a contemperare, volta per volta, gli interessi contrapposti in gioco (c.d. bilanciamento).

<sup>64</sup> Trib. Piacenza 24 settembre 2024, cit., pp. 57 ss.

### 3. Segue: *considerazioni critiche*

Il quadro sopra delineato impone alcune brevi considerazioni. Innanzitutto, non si può fare a meno di rilevare che il contenzioso climatico italiano sia, per molti aspetti, “figlio” delle *climate litigations* promosse in altri Paesi (d’Europa, ma non solo). Simili, infatti, sono le argomentazioni addotte dai ricorrenti, simili sono gli strumenti processuali adoperati, simili sono financo le motivazioni che sorreggono le pronunce rese. Si assiste, dunque, ad un vero e proprio dialogo non formalizzato che coinvolge non soltanto i giudici aditi, ma anche – o forse soprattutto – le associazioni ambientaliste che decidono di portare il clima in giudizio, le quali traggono spesso reciproca ispirazione dalle strategie volta per volta adottate<sup>65</sup>. La circolazione dei modelli che ne deriva ha spinto gli studiosi a discorrere non solo dell’affermazione di una *koiné* giurisprudenziale transnazionale, ma financo dell’emersione di un vero e proprio *ius climaticum europaeum*<sup>66</sup> o di una *nascent common law* come «corpo di regole climatiche confezionate dai giudici»<sup>67</sup>. Diffusione circolare delle strategie processuali e del *judicial legal reasoning* in materia climatica non significa, però, pari efficacia dei modelli a prescindere dai sistemi entro i quali essi debbono trovare applicazione. Il rischio di importazioni di tal genere, come è stato evidenziato, consiste nell’incorrere in facili travisamenti: si pensi al fenomeno, pericolosamente diffuso, del rinvio alle c.d. *empty rules*, ovvero a massime decisorie straniere reputate utili, ma «del tutto decontestualizzate dal tempo in cui sono state emanate e del contesto giuridico-costituzionale che le ha legittimate»<sup>68</sup>. La profonda differenza tra i «modelli di azione (...) in ragione della diversità degli ordinamenti giuridici nazionali nell’ambito dei quali [le controversie] sono

<sup>65</sup> Cfr. V. JACOMETTI, *Climate change law e climate change litigation tra diritto globale e diritto locale*, in M. GRAZIADEI, M. TIMOTEO, A. CARPI (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione?*, cit., pp. 238 ss.

<sup>66</sup> Così G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso uno ius climaticum europeum? Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell’Unione europea*, in *Comparative Law Review*, n. 1, 2024, pp. 36 ss.

<sup>67</sup> L. SERAFINELLI, *A nascent common law?*, cit., pp. 345 ss.

<sup>68</sup> G. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell’emergenza climatica e separazione dei poteri*, Cedueam Working Paper Unisalento, 2021, p. 3.

state svolte» è stata sottolineata anche dal giudice romano in *Giudizio Universale*, il quale, però, ha infine deciso la causa sulla base di argomentazioni del tutto affini a quelle avanzate da non pochi omologhi stranieri, dando prova, forse inconsapevolmente, della pervasività del moto circolare cui si è fatto cenno<sup>69</sup>.

Quanto al principio della separazione dei poteri, che costituisce il perno della pronuncia in questione, vanno posti in evidenza quantomeno due profili: il primo attiene alla declinazione rigida o flessibile (o, se si vuole, in negativo o in positivo) del medesimo<sup>70</sup>; il giudice adito sembrerebbe deporre per la prima accezione e, sebbene si siano levate numerose voci critiche a questo proposito<sup>71</sup>, spesso accompagnate da un rinvio alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 1986<sup>72</sup>, l'opzione di fondo sembrerebbe condivisibile, giacché una eccessiva "flessibilizzazione" nei rapporti tra legislazione e giurisdizione rischierebbe di affidare a quest'ultima «una valutazione di opportunità, più che di legalità, attribuendo alla sentenza di condanna il significato di una narrazione politica, non di un comando (...) pronunciato in applicazione di precetti di legge validi nei confronti del convenuto»<sup>73</sup>. Quanto detto permette di passare all'analisi del secondo profilo

<sup>69</sup> Cfr. A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2024, p. 202.

<sup>70</sup> Sulla quale v. ampiamente L. SPADACINI, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. L'esperienza nordamericana e il divergente approccio delle democrazie europee*, Gussago, 2012.

<sup>71</sup> Tra queste, v. almeno E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2021, p. 86 e L. LA VERDE, «*Giudizio Universale*»: la prima causa italiana in materia di cambiamento climatico tra principio di separazione dei poteri e di effettività della tutela, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 4, 2024, p. 1284.

<sup>72</sup> Al cui punto 4 del *Cons. dir.*, il giudice della legge richiama la «innegabile realtà degli ordinamenti degli Stati democratici contemporanei che non hanno mai attuato in modo letterale e meccanico il principio illuministico della divisione dei poteri. Ne deriva che ciascuno dei poteri non esercita in modo esclusivo e rigoroso l'attività da cui prende il nome, ma partecipa - in via eccezionale - a qualche manifestazione delle funzioni degli altri: il che, del resto, corrisponde anche a quel principio di equilibrio e di reciproco controllo fra i poteri che contraddistingue la nostra Costituzione».

<sup>73</sup> S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Di-*

d'interesse, strettamente connesso al primo. Infatti, a ben vedere, i ricorrenti in *Giudizio Universale* non hanno chiesto al giudice di sostituirsi agli organi decisionali democraticamente legittimati, adottando in loro vece determinazioni politiche discrezionali in materia di contrasto al cambiamento climatico. Un *petitum* di tal fatta, infatti, si sarebbe posto *ictu oculi* in frizione con il principio della separazione dei poteri, nella declinazione rigida sopra evidenziata. Al contrario, ciò che si è chiesto al tribunale adito è di condannare lo Stato a porre in essere tutte le azioni necessarie all'adempimento di precisi obblighi assunti dal medesimo sul piano internazionale e sovranazionale. Obblighi che non si sostanziano più soltanto in un generico impegno a porre in essere tutti gli sforzi necessari a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni (i c.d. *best efforts*)<sup>74</sup>, ma che, specie in ragione della sempre maggiore «europeizzazione» dei medesimi<sup>75</sup>, assumono le forme di chiari vincoli al raggiungimento dei *target* indicati da atti normativi pienamente efficaci all'interno dell'ordinamento dello Stato. Al giudice, pertanto, si è solo chiesto di applicare precetti di legge validi nei confronti del convenuto. Un indebito sconfinamento nel «recinto» della discrezionalità legislativa vi sarebbe stato soltanto laddove si fosse chiesto al giudice di indicare puntualmente i mezzi cui ricorrere per dar seguito agli obblighi di riduzione delle emissioni climalteranti: ciò è, peraltro, ben evidenziato nella già richiamata pronuncia della Corte EDU sul caso *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, ove si distingue, per l'appunto, tra un «*reduced margin of appreciation as regards State's commitment combating climate change, its adverse effects and the setting of aims and objectives in this respect*» e un «*wide margin of appreciation as to the choice of means designed to achieve those objectives*»; nel primo caso, evidentemente, l'intervento giudiziale è, a certe condizioni<sup>76</sup>, non solo legittimo, ma finanche auspicabile<sup>77</sup>.

*ritto processuale amministrativo*, n. 2, 2021, p. 300.

<sup>74</sup> Sui quali v. G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4, 2021, p. 1277.

<sup>75</sup> Cfr. L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1035-1036; G. GRECO, *op. cit.*, p. 18.

<sup>76</sup> Si rinvia, a questo proposito, ai parr. 550 ss. della sentenza della Corte EDU, 9 aprile 2024, causa C-53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera*.

Tra i profili maggiormente problematici che emergono dall'analisi del contenzioso climatico italiano, sicuro rilievo assume la configurabilità di un diritto al clima stabile e sicuro: situazione giuridica soggettiva che la difesa di parte attrice in *Giudizio Universale* pone al centro dell'atto di citazione in giudizio e richiama, sebbene con enfasi minore, nell'atto d'appello. Nonostante l'indubbia fascinazione che un siffatto diritto umano sarebbe capace di suscitare, vanno evidenziate le enormi difficoltà che si frappongono al riconoscimento di una posizione giuridica di questo tipo; la maggiore di esse è costituita dall'impalpabilità del bene oggetto di apprensione. Il clima, infatti, come è stato giustamente notato, costituisce «il risultato dell'interrelazione di diversi fattori, alcuni dei quali tuttora sconosciuti»<sup>78</sup>; in definitiva, dinanzi al supposto diritto finirebbe per trovarsi «non un bene, ma l'ecosistema nel suo insieme» (*recte*: la biosfera tutta)<sup>79</sup>; siffatto carattere “evanescente” rende il sistema climatico di complessa (se non impossibile) appropriazione, sia essa individuale o collettiva. Pertanto, più che oggetto di un diritto soggettivo *tout court*, la stabilità climatica si presta ad essere annoverata, semmai, fra gli interessi diffusi, azionabili dinanzi al giudice sia *indirettamente* dal singolo (ovvero dal titolare di una connessa posizione individuale specifica, avente natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo), sia *direttamente* da un ente esponenziale sotto forma di interesse collettivo<sup>80</sup>.

Quanto, infine, al contenzioso *La Giusta Causa*, non si può non convenire con chi ha rimarcato un dato incontrovertibile: la fonte dell'obbligazione climatica di riduzione delle emissioni climalteranti, ovvero l'Accordo di Parigi, «coinvolge gli Stati e non le imprese»; i relativi obblighi, dunque, non sembrano «potersi predicare per le imprese, che nient'altro sono tenute a fare se non rispettare le leggi esistenti

<sup>77</sup> In questo senso, v. F. CERULLI, *A Sud e altri c. Italia: brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2024, pp. 352-353.

<sup>78</sup> E. GUARNA ASSANTI, *Interesse al clima e situazioni giuridiche soggettive*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 2, 2024, pp. 324 ss.

<sup>79</sup> Cfr. S. SPUNTARELLI, *Contenzioso climatico e sapere scientifico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, p. 55.

<sup>80</sup> Vedasi, sul punto, R. TISCINI, *op. cit.*, p. 14.

che direttamente le chiamino in causa»<sup>81</sup>. In effetti, atti normativi dello Stato o di enti sovranazionali che imponessero a chiare lettere alle imprese di adeguarsi ai *target* climatici di abbattimento dei gas serra non potevano rinvenirsi nel momento in cui il procedimento era stato incardinato. Mancavano, cioè, gli atti restrittivi della libertà di iniziativa economica anche a fini ambientali di cui al novellato art. 41 Cost. Tuttavia, come è stato osservato, una strada che i ricorrenti avrebbero potuto percorrere sarebbe stata quella del richiamo della direttiva (UE) 2024/1760 (*Corporate sustainability due diligence directive*, c.d. CS3D) – all’epoca ancora in discussione, poi definitivamente approvata lo scorso anno – che prevede l’obbligo, in capo alle imprese che soddisfino i requisiti di cui all’art. 2 dell’atto medesimo, di redigere un piano di transizione contenente dichiarazioni promissorie, dunque pienamente vincolanti, di abbattimento delle emissioni, così da «garantire (...) la compatibilità del modello e della strategia aziendali della società (...) con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5 °C in linea con l’Accordo di Parigi» (art. 1, par. 1, lett. c). Introducendo la direttiva «forme di responsabilità coincidenti con quelle ricercate dagli attori climatici e tutele rimediale altrettanto corrispondenti», tra le quali anche un eventuale giudizio sulla responsabilità dell’impresa per condotta inattuosa, gli attori de *La Giusta Causa* avrebbero potuto «ricercare espressamente una forma di anticipazione temporale di una tutela che sarà sicuramente prevista in futuro a cagione degli obblighi derivanti dal recepimento della direttiva CS3D»<sup>82</sup>; trasposizione che dovrà avvenire entro il 26 luglio 2027, secondo quanto disposto dalla direttiva (UE) 2025/794 (c.d. *Stop the clock*).

<sup>81</sup> Così G. SCARSELLI, *Contenzioso climatico e giurisdizione*, in *Giustizia insieme*, 26 novembre 2024, p. 6. Nel medesimo senso, v. Id., *Per una corretta lettura della recente ordinanza della Sezione unite*, cit., p. 6: «(...) è lo Stato che deve, con legge o altro atto normativo, ordinare alle imprese come limitare le “emissioni di CO2 in atmosfera”, e solo dopo l’esistenza di una tale determinazione specifica delle cose da fare da parte del legislatore il giudice potrà intervenire condannando le imprese che non si adeguano» (corsivo testuale).

<sup>82</sup> L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, p. 352.

#### 4. Rilevi conclusivi

La disamina svolta permette di formulare alcune considerazioni conclusive sullo *status quo* della giustizia climatica in Italia. Nel complesso, non si può che rilevare una generale insufficiente proattività in materia, sia sul fronte legislativo, sia sul fronte giurisprudenziale. Nonostante gli sforzi profusi, i Governi sembrano tuttora privilegiare «misure “a spot”, piuttosto che dare corso a strategie globali e coordinate di contenimento delle attività climalteranti»<sup>83</sup>. Come si è avuto modo di accennare più sopra, il *corpus* normativo vigente in materia giusclimatica è, per buona parte, il frutto degli obblighi che promana-no dall’attivismo del decisore sovranazionale, estremamente scrupoloso nel dar seguito agli impegni assunti a Parigi nel 2015. La timidezza (se non proprio il disinteresse) degli organi titolari della funzione di indirizzo politico è ben rappresentata dall’assenza, sempre più evidente col passare del tempo, di una legge sul clima, la cui approvazione sembra, allo stato attuale, addirittura farsi più remota. Passando dal piano della legislazione a quello della giurisdizione, il quadro muta di poco: i giudici sembrano particolarmente ricalcitranti ad accogliere le doglianze di coloro che si propongono di portare “il clima in giudizio”, contribuendo così a rendere l’Italia «uno dei fanalini di coda nell’ambito dell’Unione europea»<sup>84</sup>.

Ciononostante, la riluttanza dei togati italiani a condannare lo Stato o le imprese per aver omesso di adottare misure idonee a contrastare il riscaldamento globale non corrisponde necessariamente ad un fallimento delle relative azioni intentate da attivisti e associazioni ambientaliste. Come si è detto, si tratta di liti *strategiche*, non già *routinarie*, e in quanto tali esse possono avere buon esito anche laddove la domanda dei ricorrenti non sia stata accolta, ma, nondimeno, essa abbia suscitato l’attenzione dell’opinione pubblica, fungendo «da sprone, pungolo e catalizzatore» nei riguardi del decisore politico<sup>85</sup>. Ciò è in parte

<sup>83</sup> R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2021, p. 940.

<sup>84</sup> G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *Iacostituzione.info*, 25 marzo 2024, p. 6.

<sup>85</sup> L. LA VERDE, *op. cit.*, p. 1292.

accaduto con *Giudizio Universale*, giacché, sebbene la copertura mediatica della campagna sia stata limitata, il contenzioso ha innescato un florido dibattito dottrinale, ha ispirato i promotori de *La Giusta Causa* (ora in procinto di essere definita dal Tribunale di Roma) e ha condotto il Governo a riconoscere, seppur in via indiretta, la natura emergenziale dell'attuale crisi climatica, non avendo l'Avvocatura generale eccepito alcunché sul punto, evidenziando, anzi, la «consapevolezza da parte dell'Amministrazione convenuta (...) delle gravi problematiche indicate dagli attori»<sup>86</sup>.

Ad ogni modo, neppure una sentenza di accoglimento delle doglianze attee sarebbe idonea a risolvere il problema del riscaldamento globale, che è, come l'espressione stessa suggerisce, fenomeno di portata planetaria. Cionondimeno, sarebbe un errore sottovalutare gli effetti anche di una singola pronuncia favorevole, la quale potrebbe ben innescare il c.d. effetto “palla di neve”, in virtù del quale una determinazione giudiziale positiva potrebbe ben indurre altri attori politici (governi, istituzioni regionali e internazionali, altri giudici, ecc.) ad assumere «ulteriori decisioni volte a definire, a valle, strategie globali di contrasto al cambiamento climatico antropogenico»<sup>87</sup>.

Stante la progressiva marginalizzazione cui la questione climatica è sottoposta da parte dai c.d. attori maggioritari, sarà con buona probabilità nell'arena giudiziale che potranno registrarsi dei progressi verso un auspicabile allineamento del Paese agli standard virtuosi dettati in sede internazionale e sovranazionale. Insomma, toccherà di nuovo ai giudici il delicato «ruolo di discernimento, chiarimento e ri-determinazione» in grado di «spingere le autorità verso l'adozione di misure di mitigazione e adattamento di maggiore ambizione»<sup>88</sup>. Chiaro che un simile scenario non può essere salutato con favore, giacché rappresenta plasticamente la “fuga” dei diritti fondamentali dalla politica democratica, ove dovrebbero trovare piena e universale realizzazione, verso la giustizia del caso concreto, ove li attendono al massimo

<sup>86</sup> Trib. Roma 26 febbraio 2024, n. 3552, p. 6.

<sup>87</sup> A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica*, cit., p. 116.

<sup>88</sup> M. DI PIERRI, *Il contenzioso climatico. Origine, prospettive e questioni giuridiche*, Napoli, 2024, p. 274.

«soluzioni puntiformi e asistematiche»<sup>89</sup>. Tuttavia, dinanzi alla colpevole inerzia dei decisori democraticamente legittimati, la strada giudiziale appare davvero l'unica percorribile; per alcuni, forse, anche al costo di dar vita ad un *Leviatano climatico*<sup>90</sup> «nella forma di uno Stato regolatore sovrano globale guidato dai giudici in armonia con gli scienziati»<sup>91</sup>.

\*\*\*

### *Abstract*\*

#### *Ita*

Il contributo si propone di offrire un'analisi critica della normativa e soprattutto della giurisprudenza italiana in materia di lotta al cambiamento climatico, soffermandosi in particolare sul c.d. contenzioso climatico strategico. Sebbene si sia finora registrata una certa riluttanza dei giudici italiani a condannare lo Stato o le imprese per aver omesso di adottare misure idonee a contrastare il riscaldamento globale, la timidezza del decisore politico è tale da indurre a credere che saranno comunque i tribunali, in un prossimo futuro, a dover garantire protezione agli interessi minacciati dall'incedere della crisi climatica.

*Parole chiave:* giustizia climatica, contenzioso climatico, liti strategiche, giudizio universale

<sup>89</sup> Così M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *Ambiente-Diritto.it*, n. 4, 2021, p. 18.

<sup>90</sup> Espressione resa celebre da G. MANN, J. WAINWRIGHT, *Climate Leviathan. A political theory of our planetary future*, London-Brooklyn, 2018.

<sup>91</sup> L. SERAFINELLI, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell'inerzia delle politiche legislative. Un'analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, p. 2221.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*En*

This paper aims to offer a critical analysis of Italian legislation and, above all, case law on combating climate change, focusing in particular on strategic climate litigation. Although Italian judges have so far been somewhat reluctant to condemn the state or companies for failing to take appropriate measures to combat global warming, the timidity of political decision-makers is such that it leads one to believe that, in the near future, it will be the courts that will have to protect the interests threatened by the advancing climate crisis.

*Keywords:* climate justice, climate litigation, strategic litigation, giudizio universale

*Note a sentenza*



Vittorio Fazio

## IL CONTRIBUTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI GOVERNO DELL'ENERGIA \*

SOMMARIO: 1. Il retroterra della vicenda giudiziaria. – 2. Il ricorso del Governo avverso la legge della Regione Sardegna del 3 luglio 2024, n. 5. – 3. L'istanza di sospensione della disposizione impugnata. – 4. La decisione della Corte costituzionale. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Il retroterra della vicenda giudiziaria*

Il settore energetico costituisce, oggi, un sistema complesso e dinamico, la cui molteplicità di componenti tende ad integrarsi – o, forse, a confondersi – in un tutt'uno, senza che esso possa più semplicemente intendersi come la mera somma delle proprie parti. Ne consegue l'inadeguatezza di un approccio riduzionista alla complessità della materia, la cui analisi necessita, piuttosto, di un'impostazione sistemica, se non addirittura olistica<sup>1</sup>.

La complessità del settore, d'altronde, è tale da non consentire un'analisi esaustiva della relativa disciplina<sup>2</sup>. Per ragioni di efficienza e

\* L'elaborato si inserisce fra le attività del Progetto “Emarginazione del Parlamento e crisi della democrazia rappresentativa”, finanziato nell'ambito della Linea di intervento 3 del “Piano di incentivi per la ricerca di Ateneo 2020-2022” dell'Università degli Studi di Catania.

<sup>1</sup> A supporto di un tentativo di costruzione di una teoria generale del diritto dell'energia, fondata su una visione più olistica della materia e volta a rafforzarne l'autonomia disciplinare, si suggerisce la lettura di L.M. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, pp. 48-69.

<sup>2</sup> Per approfondimenti si rinvia, senza pretese di esaustività e limitandocisi, comunque, al periodo successivo alla riforma costituzionale del 2001, ai seguenti contributi monografici: A. SAPORITO, *Il governo dell'energia. Cooperazione e divergenze tra gli attori della regolazione*, Torino, 2025; F. BUONOMENNA, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024; E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATHIS, A. TRAVI (a cura di), *Le procedure di autorizzazione per le fonti rinnovabili di energia in*

chiarezza divulgativa, quindi, si è ritenuto di limitarne l'esame solamente ad alcuni aspetti. L'inquadramento proposto, in particolare, è stato calibrato sull'obiettivo di rendere più agevole la comprensione della portata della sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2025, in commento nel prosieguo del testo.

Il sistema di cui si discute, del resto, oltre a giacere nell'alveo del riparto di competenze tra Stato e regioni, alla stregua dell'attuale assetto costituzionale, refluisce altresì nell'ambito della più generale attribuzione di competenze all'Unione europea<sup>3</sup>. In questo senso, peraltro,

*Italia e in Francia*, Padova, 2024; L. RICCARDI, *L'Unione Europea e il Trattato sulla Carta dell'Energia. Tra obblighi internazionali e sfide poste dalla Transizione verde*, Pisa, 2024; F. COLAPINTO, *Energia rinnovabile, ambiente e territorio nel prisma della semplificazione amministrativa*, Napoli, 2023; M. MELI (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pisa, 2023; G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili. Complessità, nodi, cause e rimedi*, Pisa, 2023; L.M. PEPE (a cura di), *L'Energia attraverso il diritto*, Napoli, 2020; G.D. COMPORITI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020; T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, Padova, 2020; P. MAURO, *Profili evolutivi di diritto dell'energia*, Ariccia, 2020; C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020; E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell'energia*, Padova, 2015; E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014; M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014; F. CORTESE, F. GIUNTELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2013. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013; M.T. RIZZO, *La materia "energia" e la competenza legislativa Stato-Regioni*, Napoli, 2013; AA.VV., *Rapporto 2011-2012. Il governo dell'energia per lo sviluppo del paese*, Bologna, 2012; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011; C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010; E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007.

<sup>3</sup> Benché si possa – e debba – assumere un'impostazione sistemica o, addirittura, olistica nell'analisi giuridica, oltre che politica, del settore energetico, rimane fermo

il settore energetico offre una prospettiva privilegiata sull'allocazione della funzione legislativa, oltre che di quella amministrativa, costituendo un efficace "caso di studio" del concreto esercizio della (porzione di) competenza di ciascun ente coinvolto.

Con la revisione del Titolo V della Costituzione, avvenuta con l. cost. n. 3/2001, infatti, la potestà legislativa in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia è stata attribuita alle regioni, salvo che per la determinazione dei relativi principi fondamentali, che rimane di competenza statale. Se, dunque, in applicazione della previgente versione dell'art. 117 Cost. (da leggere, peraltro, in combinazione con l'art. 43 Cost.)<sup>4</sup>, solamente il Parlamento nazionale era abilitato a legiferare in materia, in virtù della nuova disciplina costituzionale, invece, il settore energetico rientra a pieno titolo tra le materie di legislazione cosiddetta concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)<sup>5</sup>.

Quanto, più in particolare, alle regioni a statuto speciale, il relativo assetto di attribuzioni competenziali non è dissimile da quello delinea-

che, a volerne individuare l'origine o – per meglio dire – il *prius* logico, quest'ultimo andrebbe senz'altro rintracciato nella Carta costituzionale e, più specificamente, nell'art. 11 Cost., per quanto riguarda l'attribuzione di competenze all'Unione europea, e nell'art. 117 Cost., per quanto concerne il riparto di competenze tra Stato e regioni.

<sup>4</sup> In relazione al quale cfr., *ex multis*, M. GIAMPIERETTI, *Art. 43 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 447-457; A. LUCARELLI, *Art. 43 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 883-901.

<sup>5</sup> Come opportunamente rilevato in dottrina sin dai primi commenti alla novella costituzionale del 2001, «colpisce l'assenza, nell'elenco, dell'importazione, dell'esportazione e dello stoccaggio di energia, che non possono, evidentemente, essere lasciati, con la nuova tecnica di ripartizione, alla competenza legislativa residuale (o, meglio, esclusiva) delle regioni» (S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2002, p. 4). Similmente, B. CARAVITA, "Taking Constitution seriously". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 19 febbraio 2003, ad avviso del quale «la verità è che il legislatore costituzionale intendeva riferirsi al "governo dell'energia", quale settore complessivo e onnicomprensivo; e parlando di "nazionale" intendeva specificamente fare riferimento alla necessità e opportunità di coinvolgere le Regioni nel processo di attuazione delle politiche nazionali dell'energia. Allo Stato, nel suo raccordo con l'UE, le scelte strategiche (i "principi"), alle Regioni, nel loro raccordo con lo Stato, l'attuazione» (*ivi*, p. 3).

to in generale per le regioni a statuto ordinario<sup>6</sup>, rimanendo salva l'estensione alle prime della maggiore autonomia eventualmente prevista dalla riforma del Titolo V ex art. 10 l. cost. n. 3/2001<sup>7</sup>.

A dispetto dello spazio di maggiore autonomia concesso – come appena detto – agli enti regionali, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ridimensionato la portata della potestà legislativa concorrente in materia di energia, cristallizzando un apparente indebolimento delle competenze regionali a vantaggio di un rafforzamento del ruolo legislativo dello Stato<sup>8</sup>. Da questo punto di vista, dunque,

<sup>6</sup> In tal senso, di recente, J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020, p. 12.

<sup>7</sup> Come ampiamente chiarito dalla Corte costituzionale, «l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro «applicazione», in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze» (Corte cost. 21 ottobre 2003, n. 314).

<sup>8</sup> Ad avviso di una buona parte della dottrina, il percorso giurisprudenziale avviato dalla Consulta – facente leva, peraltro, sull'applicazione del meccanismo dinamico della sussidiarietà, così come collaudatosi nella stessa giurisprudenza costituzionale con sentenza n. 303 del 2003 – avrebbe determinato finanche «il superamento, di fatto, dell'impianto dell'art. 117, comma 3, Cost., in un modo che cristallizza in capo al Governo centrale le funzioni decisionali in materia» (O. SPATARO, *La disciplina sulle energie rinnovabili nella dinamica delle fonti del diritto. La legislazione regionale nella morsa della sussidiarietà?*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2010, p. 709). Come pure si è osservato, tuttavia, non si deve essere necessariamente indotti a «ritenere che la Corte abbia operato una lettura riduttiva dell'art. 117 Cost., ponendo sempre lo Stato in una posizione di primazia rispetto agli alti livelli di governo. Al contrario, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la Corte Costituzionale ha assunto un atteggiamento decisamente equilibrato preferendo optare, in alcuni casi, per una ricostruzione della competenza concorrente che vede nello Stato il nodo di raccordo irrinunciabile per la definizione del punto di equilibrio fra i vari interessi contrapposti. Alla luce di ciò la *ratio* dell'orientamento emerso nella giurisprudenza costituzionale, lungi dall'intento di focalizzare lo Stato in una posizione di rinnovata centralità, sarebbe unicamente diretta a garantire unità in un settore la cui frammentazione avrebbe potuto causare notevoli pregiudizi specialmente per i cittadini» (E.

l'impianto normativo energetico può dirsi frutto tanto della disciplina regolatoria statale e regionale, quanto dell'attività, ormai ultraventennale, della Corte costituzionale, che ha assunto un ruolo determinante nella razionalizzazione dei rapporti tra Stato e regioni.

Ognuno dei pronunciamenti resi dalla Consulta, invero, è stato influenzato dalla constatazione della sussistenza di una serie di limiti, sia "esterni" che "interni", alla potestà legislativa regionale nel settore energetico<sup>9</sup>. Tra questi, volendo porre l'accento sui primi, quello che, probabilmente, riveste maggiore risonanza trae origine dall'art. 117, primo comma, Cost., che impone allo Stato ed alle regioni di esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto, oltre che della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale (e dagli obblighi internazionali). Siffatta considerazione, d'altronde, è ulteriormente riconfermata dalla sentenza di seguito in commento che, in questo senso, si pone in linea di continuità con la giurisprudenza precedente.

L'azione normativa dell'Unione europea<sup>10</sup>, in specie, trova la propria base giuridica nell'art. 4, par. 2, lett. i), TFUE, da leggersi in combinazione con il successivo art. 194 TFUE, che delinea le linee programmatiche della politica dell'Unione nel settore dell'energia<sup>11</sup>.

SCIARRA, *La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna*, in *ApertaContrada*, 2 agosto 2017, p. 9).

<sup>9</sup> Cfr. F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della potestà legislativa regionale in materia di energia nella Costituzione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, pp. 52-86.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione relativamente recente del diritto europeo dell'energia, si rinvia, per tutti, al volume di R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2020.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 194, par. 1, TFUE, «nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; promuovere l'interconnessione delle reti energetiche». Quanto, invece, al profilo procedimentale, l'adozione degli atti di diritto sovranazionale in materia avviene, di regola, attraverso la procedura di codecisione, ossia la procedura legislativa c.d. ordinaria di cui all'art. 294 TFUE, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni (art. 194, par. 2, prima parte, TFUE). Qualora,

Nell'ambito della propria sfera di competenza, la politica energetica europea è attualmente basata sulla strategia "Unione dell'energia" del 2015<sup>12</sup>, che è tesa ad innescare una drastica trasformazione del sistema energetico europeo, allo scopo di fornire ai rispettivi consumatori energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Quest'ultima, poi, ha trovato ulteriore seguito nel più recente pacchetto di proposte "Pronti per il 55%" del 2021<sup>13</sup>, che mira a realizzare i cambiamenti necessari per ridurre, entro il 2030, le emissioni nette di almeno il 55% rispetto ai livelli registrati nel 1990, a sua volta integrato dal piano "REPowerEU" del 2022<sup>14</sup>, che pone l'ambizioso obiettivo di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, imprimendo una drastica accelerazione alla transizione verso fonti energetiche sostenibili.

È proprio nell'intrico di questo quadro<sup>15</sup> che si inserisce, tra le varie

però, tali atti dovessero incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle proprie fonti energetiche, la scelta tra queste ultime e la struttura generale del proprio approvvigionamento, bisognerebbe fare applicazione della procedura legislativa c.d. speciale di cui all'art. 192, par. 2, TFUE, che richiede il voto unanime del Consiglio e la previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni (art. 194, par. 2, seconda parte, TFUE). Infine, il carattere di unanimità del voto consiliare e la previa consultazione del Parlamento europeo sono parimenti richiesti nel caso in cui le misure adottate in ambito energetico dovessero essere principalmente di natura fiscale (art. 194, par. 3, TFUE).

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80 final.

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *"Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM(2021) 550 final.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Piano REPowerEU*, COM(2022) 230 final.

<sup>15</sup> Per una sintetica ed aggiornata ricostruzione della politica energetica dell'Unione europea, cfr. M. CIUCCI, *Politica energetica: principi generali*, in *Note tematiche sull'Unione europea*, 2024, disponibile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

fonti di diritto derivato, la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, con cui l'Unione europea ha eretto uno dei pilastri del pacchetto legislativo “Energia pulita per tutti gli europei” del 2016<sup>16</sup>. Sostituendosi alla precedente direttiva (CE) 2009/28, essa promuove l'uso di energia prodotta attraverso l'impiego di fonti rinnovabili, prescrivendo il raggiungimento, a livello europeo, di un obiettivo essenziale: la riconducibilità a fonti – appunto – rinnovabili di almeno il 32% del consumo finale lordo di energia entro il 2030.

Da ultimo, con regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 (“normativa europea sul clima”), è stato predisposto il sistema normativo per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Allo scopo di integrare i nuovi obiettivi e rendere più efficiente il sistema di monitoraggio e rendicontazione delle emissioni, esso ha altresì modificato i regolamenti (CE) 401/2009 (sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale) e (UE) 2018/1999 (sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima).

Alla luce della normativa testé riportata, è incontrovertibile che la disciplina europea dell'energia, fatte salve alcune importanti eccezioni, rappresenti un settore ancora magmatico<sup>17</sup>. Quest'ultima, del resto, si è dimostrata sensibile financo alle sollecitazioni, talvolta dirompenti ed

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Energia pulita per tutti gli europei*, COM(2016) 860 final.

<sup>17</sup> Sotto altro profilo, peraltro, la disciplina energetica europea ha inciso anche sui caratteri, sulle funzioni e sul ruolo di uno dei principali soggetti istituzionali della *governance* nazionale del settore energetico: il Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.). In questo settore specifico, «il venir meno dei consueti confini a livello di politiche energetiche ha determinato [...] il corrispondente venir meno di una fissità dei ruoli, unitamente ad una strutturale difficoltà di comprendere se ci si trovi all'interno di un ambito privato, pubblico o, piuttosto, all'interno di un nuovo concetto di “istituzionalità ibrida”, che però, in tal modo, resta in qualche modo sottratto ad ogni tradizionale inquadramento giuridico» (F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2020, p. 536).

imprevedibili, che promanano dalle dinamiche geopolitiche, i cui recenti sviluppi, peraltro, hanno indotto l'Unione europea a ricercare spasmodicamente una maggiore indipendenza energetica dai Paesi extraeuropei<sup>18</sup>.

## *2. Il ricorso del Governo avverso la legge della Regione Sardegna del 3 luglio 2024, n. 5*

Con ricorso depositato il 30 agosto 2024 (reg. ric. n. 33 del 2024), il Governo ha impugnato l'art. 3 l. reg. Sardegna n. 5/2024, recante «misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», che aveva introdotto un divieto di realizzazione di nuovi impianti di produzione ed accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili per un periodo comunque non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale.

L'impugnazione è stata presentata per presunta violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199/2021, di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, alla medesima direttiva (UE) 2018/2001 e al regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e modifica i regolamenti (CE) 401/2009 e (UE) 2018/1999 (“normativa europea sul clima”). Il ricorso è stato inoltre proposto in riferimento all'art. 10 l. cost. n. 3/2001, nonché agli artt. 3 e 4, lett. e), della l. cost. n. 3/1948 (statuto speciale per la Sardegna). Infine, è stata altresì contestata la violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Carta costituzionale.

Benché transitorio, il divieto introdotto dalla legge regionale avreb-

<sup>18</sup> Vale la pena di rilevare che simili obiettivi presuppongo, naturalmente, la predisposizione di regimi di forte incentivazione economica in tutto il territorio dell'Unione, risultando a tal fine essenziali sia il piano REPowerUE che strumenti come il PNRR. Similmente, V. DI STEFANO, E. BREDI, V. OLINI, *L'evoluzione della disciplina energetica europea: dal primo pacchetto al REPowerUE*, in *Amministrazione In Cammino*, 26 settembre 2022, pp. 20-21.

be comportato, ad avviso dell'Esecutivo, un'illegittima deroga alla normativa statale di riferimento e, più specificamente, all'art. 20 d.lgs. n. 199/2021, che disciplina le modalità di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Tale disposizione prevede, anzitutto, che la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sia rimessa ad uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata (comma 1). Sulle regioni, poi, graverebbe il dovere di individuare in concreto le aree idonee con l'adozione, entro un termine pari a centotanta giorni dall'entrata in vigore dei citati decreti, di un'apposita legge (comma 4). Nelle more di siffatto adempimento, è fatto in ogni caso divieto di disporre moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili (comma 6). Da ultimo, la medesima disposizione individua, *medio tempore*, alcune aree da ritenersi comunque idonee all'installazione degli anzidetti impianti (comma 8).

Quanto alla vincolatività della disciplina testé descritta nei confronti della Regione Sardegna, è bene rilevare, come pure è stato premesso nel ricorso dell'Esecutivo, che, alla stregua dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001, le disposizioni del Titolo V della Costituzione trovano applicazione anche per le regioni a statuto speciale, sempreché prevedano margini di autonomia più ampi rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti. Dal momento che lo statuto della Regione Sardegna riconosce competenza legislativa concorrente nella sola materia della «produzione e distribuzione di energia elettrica»<sup>19</sup>, si è sostenuto che l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale prevede un regime di legislazio-

<sup>19</sup> L'art. 4, lett. e), l. cost. n. 3/1948 riconosce alla Regione Sardegna competenza legislativa in materia di «produzione e distribuzione di energia elettrica», da esercitare nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, nonché entro i limiti di cui all'art. 3 del medesimo statuto, ossia «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

ne concorrente nella più vasta materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», costituirebbe un titolo di competenza ben più ampio rispetto a quello statutario. Da qui l'asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, della Carta costituzionale.

Il d.lgs. n. 199/2021, peraltro, si pone quale fonte di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili imposti da quest'ultima, infatti, l'ordinamento ha predisposto, nel dicembre 2019, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), attraverso il quale vengono fissati gli obiettivi nazionali per l'anno 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>; il conseguimento di questi ultimi, a sua volta, è ripartito in una moltitudine di sotto-obiettivi regionali (cosiddetto *burden sharing*). Ne consegue che ogni Regione (e Provincia autonoma) è chiamata a garantire sul proprio territorio il consumo di una quota minima di energia da fonti rinnovabili, la cui determinazione è rimessa agli stessi decreti con cui si provvede alla definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 199/2021).

La traiettoria di conseguimento dell'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere entro il 2030, articolata per ciascuna Regione e Provincia autonoma, è stata infine tracciata con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024<sup>20</sup>. Rispetto agli ambiziosi traguardi ivi stabiliti, la contestata moratoria si sarebbe posta in una condizione di grave incompatibilità, rischiando di pregiudicarne il raggiungimento. Inoltre, incidendo negativamente anche sull'attuazione della disciplina unionale, la disposizione censurata si sarebbe tradotta in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., giacché avrebbe compromesso gli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea in ragione della direttiva (UE) 2018/2001. Detti impegni, peraltro, hanno subito, nel tempo, un processo di progressivo consolidamento, essendo stati ribaditi e valorizza-

<sup>20</sup> *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale*, 2 luglio 2024, n. 153.

ti, tra gli altri, dalla comunicazione sul *Green Deal* europeo del 2019<sup>21</sup> e dall'adozione del regolamento europeo sul clima del 2021.

Sotto altro profilo, poi, l'Esecutivo ha censurato ulteriormente il secondo comma dell'art. 3 della citata legge regionale, che estende la moratoria oggetto di ricorso anche rispetto alle aree in cui, alla data di entrata in vigore della legge medesima, siano in corso procedure autorizzative per impianti di produzione e accumulo di energia da fonti rinnovabili. Siffatta estensione, infatti, opererebbe in maniera del tutto irragionevole e lesiva dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), in quanto impedirebbe la realizzazione di impianti per cui siano già state avviate procedure autorizzative, con il rischio di cagionare agli operatori privati un danno economico più o meno rilevante, a seconda dell'entità dei costi già sostenuti. Stante, quindi, l'incidenza negativa che la censurata moratoria avrebbe sull'iniziativa economica privata e, nel caso in cui siano già state svolte attività istruttorie da parte delle autorità competenti, sullo stesso buon andamento dell'amministrazione pubblica, si è asserita, da ultimo, l'ulteriore violazione degli artt. 41 e 97 della Carta costituzionale.

### *3. L'istanza di sospensione della disposizione impugnata*

Con il medesimo ricorso, il Governo ha presentato istanza di sospensione della norma impugnata, ai sensi dell'art. 35 l. n. 87/1953 (recante «norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), poiché l'applicazione della disciplina regionale, in attesa della definizione del giudizio nel merito, avrebbe comportato «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica», ovvero «un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini».

Il pregiudizio paventato dall'Esecutivo sarebbe derivato proprio dall'effetto prodotto dalla normativa regionale, che prevedeva, in specie, l'adozione di misure di salvaguardia, per un periodo massimo di diciotto mesi, delle aree interessate dalle procedure di realizzazione di

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Secondo il Governo, infatti, tali misure avrebbero compromesso – come già evidenziato in precedenza – il raggiungimento della quota regionale di potenza aggiuntiva necessaria ai fini del raggiungimento, entro il 2030, dell’obiettivo nazionale di potenza complessiva, fissato dal decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024<sup>22</sup>.

La Corte costituzionale, dal canto suo, senza nemmeno analizzare le eccezioni sollevate dalla Regione autonoma Sardegna, ha deciso la questione di costituzionalità direttamente nel merito, cosicché la stessa istanza cautelare di sospensione dell’efficacia della disposizione impugnata è da ritenersi assorbita dalla decisione medesima.

L’esito testé descritto, d’altronde, si pone in linea di continuità con la prassi lungamente seguita dalla Consulta in relazione al potere di sospensione delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale. Basti pensare che, prima della nota ordinanza del 14 gennaio 2021, n. 4<sup>23</sup>, non era mai stata accolta alcuna istanza presentata ai sensi dell’art. 35 l. n. 87/1953, tanto che si era osservato – a ragione – che l’esercizio di tale potere fosse «andato incontro a una progressiva desuetudine applicativa»<sup>24</sup>. Salvo qualche limitata eccezione, infatti, la considerazione dimostrata dal Giudice costituzionale nei confronti di simili richieste è tanto scarsa da indurre a tripartire il suo *modus decidendi* tra casi in cui la Corte, pur prendendo specificamente in esame le istanze cautelari, non ne ha nemmeno valutato l’accogliibilità; casi in cui le ha va-

<sup>22</sup> Nello specifico, la quota assegnata alla Regione autonoma Sardegna, indicata nella tabella A di cui all’art. 2 del d.m. 21 giugno 2024, è pari a 6.264 MV.

<sup>23</sup> A commento della quale cfr., tra tutti, R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l’efficacia delle leggi* (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4), in *Federalismi.it*, n. 4, 2021, pp. 118-125; P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, pp. 301-315; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 87-110; E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2, 2021, pp. 154-166.

<sup>24</sup> C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, p. 159.

gliate solo sfumatamente; casi in cui non le ha neanche prese in considerazione<sup>25</sup>.

#### 4. *La decisione della Corte costituzionale*

Ritenute infondate le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione autonoma Sardegna, la Corte costituzionale ha anzitutto vagliato le contrapposte prospettazioni della parte ricorrente e di quella resistente circa il titolo di competenza legislativa al quale ricondurre la disposizione impugnata.

In ordine a tale profilo, la Consulta ha considerato recessivo, nel caso di specie, l'ambito di competenza riconosciuto dal Titolo V della Costituzione a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto speciale. La Corte, tuttavia, si è posta il problema di individuare con maggiore precisione la sfera di competenza attinta dalla normativa censurata, atteso che, ad avviso della Regione Sardegna, essa coinciderebbe con quella della tutela del paesaggio<sup>26</sup>, che è di natura primaria, e non con quella della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, che ha, invece, carattere concorrente.

La conseguente attività ermeneutica sviluppata dal Giudice costituzionale si è svolta secondo una tripla lente relativa «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità»<sup>27</sup> della disposizione impugnata. Benché dal punto di vista funzionale, la legge regionale appaia effettivamente diretta alla tutela del paesaggio, anche in rapporto all'art. 9 Cost., essa incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli impianti di produzione

<sup>25</sup> Su tale tripartizione e, dunque, sull'atteggiamento defilato della Corte riguardo al potere di sospensiva v., per tutti, P. VIPIANA, *Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 567-587.

<sup>26</sup> Lo statuto della Regione Sardegna sancisce, all'art. 3, lett. f), la competenza regionale primaria in materia di edilizia e urbanistica. Ai sensi dell'art. 6 d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, recante nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, assegna alla medesima anche la correlata competenza paesaggistica.

<sup>27</sup> Corte cost. 11 marzo 2025, n. 28. Sul punto, cfr. anche Corte cost. 30 maggio 2024, n. 95; Corte cost. 24 aprile 2020, n. 78 e Corte cost. 4 luglio 2019, n. 164.

ed accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, sicché il titolo di competenza legislativo rilevante nella vicenda in esame deve ritenersi coincidente con quello di cui all'art. 4, lett. e), l. cost. n. 3/1948, relativo – per l'appunto – alla materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

Deve osservarsi, peraltro, che nel ponderare le due sfere di competenza, statutaria e costituzionale, «le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni non possono essere separate da quelle che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie “trasversali”, o da quelle dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale sistema integrato di ciascuna specifica funzione che occorre fare riferimento quando si tratti di applicare la clausola di maggiore favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001, che rileverà, pertanto, solo nei casi in cui le norme del Titolo V prevedano forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dagli statuti»<sup>28</sup>. Ne discende che, seppur sia vero, come osservato dall'Esecutivo, che la materia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. sia oggettivamente più ampia di quella statutaria, è parimenti vero che essa subisce, per converso, delle limitazioni più gravose, dovute all'esercizio combinato di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali, oltre alla necessità di rispettare i principi fondamentali sanciti dalla disciplina statale.

Ciò posto, la Consulta ha ritenuto fondate le questioni di legittimità promosse nei confronti dell'intero art. 3. l. reg. Sardegna in riferimento agli artt. 3 e 4, lett. e), dello statuto regionale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 d.lgs. n. 199/2021, alla direttiva (UE) 2018/2001 e al regolamento (UE) 2021/1119. L'evoluzione normativa del settore energetico, infatti, ha determinato financo un mutamento di paradigma rispetto alla più tradizionale disciplina previgente<sup>29</sup>, nel senso che se, da un lato, le prerogative regio-

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Il nuovo sistema di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, introdotto con d.lgs. n. 199/2021, ha innovato profondamente il sistema previgente (d.lgs. n. 387/2003), che era incentrato sull'individuazione delle sole aree non idonee all'installazione, la cui determinazione avveniva, peraltro, in sede amministrativa e non legislativa.

nali in materia paesaggistica sono pur sempre salvaguardate dalla previsione della competenza regionale nella definizione delle aree idonee, dall'altro, il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili si pone come un obiettivo affatto inderogabile.

Nessuna rilevanza assume, infine, la circostanza, sulla quale la Regione Sardegna ha pure insistito, che le introdotte misure di salvaguardia del paesaggio abbiano carattere transitorio. Difatti, al di là del rilievo che il termine di operatività del divieto di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (diciotto mesi) sia di gran lunga superiore rispetto a quello prescritto per l'individuazione delle aree idonee (centottanta giorni), le anzidette misure si pongono in un rapporto di aperto contrasto con i principi fondamentali previsti dall'art. 20 d.lgs. n. 199/2021, insieme a tutto ciò che ne consegue.

##### *5. Considerazioni conclusive*

Quello energetico, per la sua rilevanza strategica e la crescente importanza nel processo della transizione ecologica, costituisce un settore emblematicamente denso di interferenze tra competenze statali e regionali, come pure è dimostrato dal tenore della vicenda testé commentata. A partire dalla riforma del Titolo V, la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, la pianificazione territoriale, le istanze di protezione paesaggistica e di tutela dell'ambiente sono ambiti in cui si intersecano complesse esigenze nazionali e delle autonomie territoriali, il cui soddisfacimento può determinare l'insorgere di aspri conflitti giurisdizionali, specialmente in considerazione del progressivo affermarsi nella scena di vincoli sovranazionali.

La giurisprudenza costituzionale, nel tempo, ha senz'altro contribuito a definire un quadro di equilibri che mira a garantire lo sviluppo sostenibile e la sicurezza energetica nazionale, senza però svilire il ruolo delle autonomie territoriali. In particolare, ne emerge uno scenario tale per cui, pur essendo legittima la tutela ambientale da parte delle regioni, essa non può tradursi in un potere di veto generalizzato o in scelte pianificatorie che si pongano in aperto contrasto con obiettivi strategici nazionali. Il perseguimento di questi ultimi, al contrario, potrebbe giustificare interventi legislativi statali anche particolarmente

incisivi, sempreché – beninteso – non arrivino addirittura a svuotare di ogni contenuto la funzione di governo del territorio svolta dalle regioni.

La sentenza n. 28/2025 non fa che confermare l'impianto di competenze testé descritto, senza apportare novità di rilievo. Essa rappresenta, piuttosto, il "naturale" svolgimento della giurisprudenza già inaugurata con la nota sentenza n. 303 del 2003<sup>30</sup>, con la quale la Corte costituzionale ebbe a chiarire che i principi di sussidiarietà ed adeguatezza costituiscono veri e propri limiti, sia pure impliciti, all'esercizio della potestà legislativa regionale. Rimane nondimeno fermo che qualsiasi discostamento dal riparto di competenze rigidamente operato dal Titolo V è legittimo «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia

<sup>30</sup> Tra i primi commentatori della quale, cfr. L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 587-602 (precedentemente edito in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003); S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004, pp. 578-586 (precedentemente edito in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003); A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2003; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 ottobre 2003; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 ottobre 2003; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integre) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 novembre 2003; M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in *LexItalia.it*, n. 12, 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 ottobre 2003; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 6 novembre 2003; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 ottobre 2003.

proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»<sup>31</sup> all'insegna del principio di leale collaborazione.

La ricerca di un così delicato punto di equilibrio, d'altronde, non si svolge più soltanto sul piano interno, essendo complicata dalle influenze esercitate dal diritto dell'Unione europea, la cui attuazione non fa che limitare ulteriormente gli spazi di intervento regionale. In questo contesto, il ruolo della Corte costituzionale si è, forse, parzialmente evoluto: da arbitro interno del corretto esercizio delle competenze legislative a vero e proprio snodo di integrazione tra i plurimi livelli normativi (e di governo).

Come emerge dalla sentenza qui annotata, la Corte costituzionale è ben consapevole del fatto che la programmazione energetica costituisca, ormai, il risultato di un dialogo – quasi per definizione – *multilevel* e che, quindi, sia necessario rafforzarne i meccanismi di coordinamento, soprattutto in presenza di atti statali fondati su valutazioni tecnico-scientifiche di interesse generale e sull'attuazione di vincoli sovranazionali. In questo scenario, le regioni rimangono pur sempre titolari di un certo margine di intervento nella fase attuativa e di adattamento territoriale.

Del resto, è lo stesso processo della transizione energetica ad imporre, in definitiva, una certa responsabilizzazione di tutti i livelli di governo, soprattutto alla luce di una qualificazione dell'energia non già come mero bene economico, ma anche quale vera e propria leva di coesione e sviluppo sostenibile. In questo quadro, l'intervento della Corte costituzionale si conferma senz'altro cruciale nel garantire un ponderato equilibrio tra istanze unitarie e valorizzazione delle autonomie sulla base di una concezione dinamica ed integrata del riparto di competenze in materia di governo dell'energia.

Pur riconoscendo la coerenza della sentenza in commento con le logiche sistemiche che governano l'ordinamento delle fonti, non si può fare a meno di nutrire, infine, qualche perplessità sul piano assiologico. In particolare, anche alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., introdotta con l. cost. n. 1/2022, ci si potrebbe legittimamente atten-

<sup>31</sup> Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303.

dere l'emersione di orientamenti più sensibili alle istanze regionali di tutela dell'ambiente, della biodiversità e del paesaggio<sup>32</sup>. Si tratta, infatti, di valori che, lungi dall'essere confinati entro margini programmatici, hanno ormai assunto una posizione centrale nella gerarchia assiologica del sistema costituzionale.

Sotto un profilo non dissimile, preservare gli spazi di autonomia normativa riconosciuti agli enti regionali non risponderebbe unicamente a una finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, ma si inserirebbe anche in un disegno di protezione dei traffici economici locali. Basti pensare – ad esempio – al comparto agricolo, il cui equilibrio risulta strettamente intrecciato alla tutela del paesaggio rurale ed alla sostenibilità delle pratiche produttive.

Tutto ciò considerato, appare auspicabile l'affermarsi di orientamenti giurisprudenziali capaci di contemperare la logica della norma con le profonde trasformazioni che attraversano il diritto pubblico contemporaneo, sempre più permeato da istanze ecologiche, territoriali e partecipative.

\*\*\*

### *Abstract\**

*Ita*

A partire dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2025, il presente scritto si pone l'obiettivo di sviluppare alcune considerazioni generali sul sistema multilivello di governo dell'energia. Quest'ultimo, infatti, offre una prospettiva privilegiata sull'allocatione della funzione legislativa, oltre

<sup>32</sup> Per alcune recenti riflessioni sull'autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali in materia ambientale, si rinvia, per tutti, ai contributi di I. SPADARO, *Le ricadute della green transition sull'autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 562-587; ID., *Tutela dell'ambiente, aree protette e governo del territorio: spunti comparatistici e prospettive dopo la modifica dell'art. 9 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2024, pp. 414-449.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

che di quella amministrativa, costituendo un efficace “caso di studio” del concreto esercizio della (porzione di) competenza di ciascun ente coinvolto. In un contesto siffatto, il ruolo della Corte costituzionale appare cruciale nel definire un quadro di equilibri che miri a garantire lo sviluppo sostenibile e la sicurezza energetica nazionale, senza però svilire il ruolo delle autonomie territoriali. Si tratta, cioè, di garantire una visione dinamica ed integrata del riparto di competenze nel governo dell'energia, tenuto conto anche del progressivo affermarsi di vincoli sovranazionali.

*Parole chiave:* Corte costituzionale, energia, sviluppo sostenibile, sicurezza energetica, autonomie territoriali, riparto di competenze

*En*

Starting from the analysis of Constitutional Court judgment no. 28 of 2025, this paper aims to develop some general considerations on the multilevel system of energy governance. This system, in fact, offers a privileged perspective on the allocation of legislative – as well as administrative – functions, serving as an effective “case study” for observing the concrete exercise of the (portion of) competence attributed to each authority involved. In such a context, the role of the Constitutional Court appears crucial in defining a framework of balances that seeks to ensure both sustainable development and national energy security, without undermining the role of territorial autonomies. The objective is thus to guarantee a dynamic and integrated vision of the distribution of competences in energy governance, also taking into account the growing relevance of supranational constraints.

*Keywords:* Constitutional Court, energy, sustainable development, energy security, territorial autonomies, distribution of competences



*Daniela Messina*

## LA SENTENZA DELLA CORTE EDU SUL CASO “TERRA DEI FUOCHI”: UNA SIGNIFICATIVA TAPPA NEL RICONOSCIMENTO MULTILIVELLO DEL DIRITTO ALL’AMBIENTE SALUBRE\*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il caso della “Terra dei fuochi”: la sentenza della Corte EDU del 30 gennaio 2025. – 3. L’origine multilivello del diritto all’ambiente salubre. – 4. La sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* quale ulteriore tappa del riconoscimento multilivello del diritto all’ambiente salubre.

### 1. *Considerazioni introduttive*

All’interno dello spazio giuridico europeo, la tutela dell’ambiente salubre si configura sempre più come elemento indefettibile per l’effettiva realizzazione della dignità umana e la fruizione di una qualità della vita conforme ai valori sottesi agli ordinamenti a tutela dei diritti fondamentali<sup>1</sup>.

\* Il presente articolo costituisce un contributo redatto nel quadro del PRIN 2022 PNRR “*Founded on the environment: a new constitutional pact and its implementation*”, codice progetto: P2022W5Y3S - cup: I53D23007350001 Finanziato dall’Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all’impresa - Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 PNRR indetto con DD N. 1409 del 14/09/2022.

<sup>1</sup> Sul percorso di riconoscimento del diritto all’ambiente salubre nello spazio giuridico europeo, *ex multis*, G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull’assetto costituzionale*, Torino, 2024; S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023; L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell’ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2020; P. BILANCIA, *Le Regioni e l’ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, n. 2, 2019; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell’ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, n. 2, 2022; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di)*

Grazie ai molteplici contributi offerti dai diversi ordinamenti coinvolti in un'ottica multilivello, l'ambiente, infatti, ha assunto in tale scenario il significato di bene giuridico di valore primario<sup>2</sup>, prodromico all'esercizio di altri diritti fondamentali, la cui tutela è ormai ritenuta imprescindibile, sia al fine della piena realizzazione dell'individuo, in termini di godimento della propria sfera privata e familiare, sia nella prospettiva di protezione della sua stessa vita.

Tale riconoscimento, in virtù della sua centralità nelle moderne società, ha comportato in capo agli Stati l'insorgenza di obblighi positivi vincolanti, consistenti nell'adozione di misure appropriate, effettive e tempestive volte a garantire un ambiente sano, pulito e sostenibile, riconosciuto quale diritto umano<sup>3</sup>.

È nel solco di tale evoluzione interpretativa che si inserisce la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*<sup>4</sup> con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha condannato lo Stato italiano, a causa della colpevole inerzia dimostrata nella prevenzione di un rischio ambientale sistemico e persistente, per la violazione dell'articolo 2 che, come è noto, all'interno del sistema delineato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sancisce il diritto alla vita<sup>5</sup>.

Alla luce del ricco impianto argomentativo sotteso alla decisione, il

*principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 1, 2015; E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, III, Milano, 2008.

<sup>2</sup> Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641. In tale prospettiva, il Giudice delle Leggi afferma che: «La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso asurge a valore primario ed assoluto».

<sup>3</sup> Risoluzione delle Nazioni Unite dal titolo “*The human right to a clean, healthy and sustainable environment*”, 28 luglio 2022.

<sup>4</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, 30 gennaio 2025.

<sup>5</sup> Per una prima riflessione sulla sentenza, cfr. A. CIRCOLO, *La decisione del giudice di Strasburgo nel caso Cannavacciuolo e a./Italia e il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE nei giudizi dinanzi alla Corte EDU: alcune brevi riflessioni*, in *Unione europea e diritti*, n. 1, 2025; S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema penale*, n. 2, 2025.

presente contributo si propone di approfondire il significato giuridico di tale pronuncia, evidenziandone il ruolo di snodo critico nel più ampio processo di consolidamento di una tutela multilivello dell’ambiente quale bene giuridico autonomo e trasversale, imprescindibilmente connesso alla salvaguardia della vita, della salute e della dignità dell’essere umano.

## 2. Il caso della “Terra dei fuochi”: la sentenza della Corte EDU del 30 gennaio 2025

Nel dibattito pubblico, così come nella sentenza che qui si commenta, la locuzione “Terra dei Fuochi” è solitamente impiegata con un duplice significato.

In primo luogo, essa individua una vasta area geografica della Regione Campania, compresa tra la provincia di Napoli e l’area sud-occidentale della provincia di Caserta, colpita per oltre un trentennio da atti di inquinamento sistematico, su larga scala, determinati dalla creazione di discariche abusive, interramenti e abbandoni incontrollati di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso ad opera di gruppi criminali organizzati<sup>6</sup>.

Nella sua ulteriore accezione, il termine allude anche ai vasti incendi provocati dolosamente nel tentativo di nascondere tali attività illegali, i quali hanno determinato nel tempo il rilascio di enormi quantità di sostanze aventi effetti nocivi sulla salute della popolazione residente.

Tale duplice accezione consente, quindi, di delineare i confini di un fenomeno che ha assunto nel tempo le caratteristiche di un vero e proprio “disastro ambientale”<sup>7</sup>, ancora in atto<sup>8</sup>, seppur con minore in-

<sup>6</sup> Tra gli altri L. DI MAJO, *Sicurezza alimentare e tutela dei prodotti agricoli locali. Il caso della Campania, dalla Terra dei Fuochi a modello di trasparenza e tutela dei diritti?*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2020.

<sup>7</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., § 68.

<sup>8</sup> La stessa Corte EDU nel condannare l’inerzia dello Stato italiano ha sottolineato nella sentenza oggetto di analisi che «lo stato di cose denunciato non può essere considerato come cessato, almeno nella misura in cui lo dimostrano i documenti più recenti presentati dalle parti, che sono datati tra il 2018 e il 2021 e rivelano che continuano a essere scoperti siti di smaltimento illegale dei rifiuti e che l’incenerimento ille-

tensità rispetto al passato. La Terra dei Fuochi, infatti, è espressione non solo di uno scenario caratterizzato da un'elevata complessità causata dalla pluralità delle fonti di inquinamento coinvolte, spesso non facilmente identificabili, ma anche da una documentata «catena di negligenze, omissioni e silenzi», a cui si è aggiunta una «tragica impreparazione delle autorità a fermarla»<sup>9</sup>.

È in tale peculiare contesto che si colloca la pronuncia della Corte EDU nel caso *Cannavacciuolo*, la quale, come è noto, trae origine da plurimi ricorsi presentati alla Corte contro la Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 34 della CEDU.

Alla base di tali doglianze si poneva la presunta violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione causata dalla sostanziale inerzia delle autorità italiane, ritenute colpevoli di non aver implementato nel tempo misure adeguate di protezione, pur in presenza di pratiche di inquinamento su larga scala i cui pericoli per la vita e la salute erano ormai largamente noti<sup>10</sup>.

Più specificamente, i ricorrenti evidenziavano che, sebbene le autorità fossero a conoscenza di un rischio reale e immediato almeno a partire dal 1988, circostanza confermata nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta istituita nel 1995, le stesse non avrebbero «fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per rispettare i loro obblighi positivi ai sensi degli articoli 2 e 8» (§ 311). Una inerzia che ha riguardato non solo la mancata predisposizione di idonei sistemi di prevenzione e di tutela, ma anche la limitatezza degli interventi destinati all'identificazione e al monitoraggio dei terreni inquinati, nonché alla decontaminazione degli stessi.

In tale prospettiva, l'Italia sarebbe, quindi, venuta meno al rispetto

gale dei rifiuti è ancora segnalato». Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit. §490.

<sup>9</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, § 68, riprendendo quanto indicato dal Rapporto di attività sul programma di monitoraggio "Campania trasparente" pubblicato il 15 marzo 2017 dall'IZSM - Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno.

<sup>10</sup> Al termine del ragionamento giudiziale, la Corte afferma di non dover procedere ad esaminare l'esistenza di una violazione separata dell'art. 8 CEDU ritenendone il relativo giudizio assorbito nell'accertamento ex art. 2 stante l'asserita mancata protezione della salute e del benessere dei ricorrenti (§469).

dell’art. 2 CEDU che, nella giurisprudenza della Corte, «comporta il dovere per lo Stato di assicurare, con tutti i mezzi a sua disposizione, una risposta adeguata – giudiziaria o di altro tipo – affinché il quadro legislativo e amministrativo, istituito per proteggere il diritto alla vita, sia correttamente attuato e qualsiasi violazione di tale diritto sia repressa e punita» (§ 316). Un obbligo ritenuto non assolto anche alla luce di un quadro penale, delineatosi nel tempo, che risultava scarsamente efficace rispetto alla complessità del fenomeno da disciplinare nella misura in cui mostrava solo un modesto effetto deterrente. A completare un quadro già di per sé critico, si aggiungeva, secondo quanto dedotto dai ricorrenti, anche la violazione degli articoli 8 e 10 della Convenzione, asseritamente derivante dall’omissione, da parte delle autorità competenti, di fornire informazioni adeguate sui rischi per la salute e la vita degli abitanti delle aree interessate.

Dopo un’attenta e dettagliata disamina del caso di specie attraverso una puntuale ricostruzione delle fasi “storiche” che hanno caratterizzato l’evolversi del fenomeno della Terra dei Fuochi, così come dei molteplici studi condotti sul potenziale impatto sulla salute dei cittadini e degli interventi, anche normativi, compiuti dallo Stato italiano, la Corte ha dato avvio al proprio giudizio escludendo dal contendere, per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione, le associazioni ricorrenti in quanto non configurabili, al contrario delle singole persone fisiche, quali vittime dirette delle violazioni oggetto di discussione. Ne ha però riconosciuto la «funzione vitale (...) come cani da guardia pubblici» (§ 218), sottolineando il contributo che esse hanno fornito nel sensibilizzare e denunciare le pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti.

Con riferimento alle violazioni contestate, la Corte ha, invece, esordito evidenziando che, alla luce della corposa giurisprudenza evolutasi nel tempo<sup>11</sup>, l’art. 2 della Convenzione dedicato al diritto alla vita deve essere inteso non solo in termini di protezione dell’esistenza dell’individuo dall’uso della forza da parte delle autorità pubbliche, ma altresì come preciso «obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte

<sup>11</sup> *Ex plurimis*, Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994; *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1988; *Öneriyıldız c. Turchia*, 30 novembre 2004; *Di Sarno e altri c. Italia*, 10 gennaio 2012; *Brincat e altri c. Malta*, 24 ottobre 2014.

le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione» (§ 357), anche – e questo è il punto rilevante del giudizio – in situazioni in cui l’omissione si traduca non direttamente nella perdita della vita, ma solamente in un rischio per la stessa.

Obbligo che impone un’applicazione estesa e trasversale, anche in ambiti non pubblici, ogniqualvolta l’esercizio di un’attività possa compromettere il diritto alla vita o all’integrità fisica, con particolare intensità laddove la stessa presenti un carattere intrinsecamente pericoloso<sup>12</sup> e comporti un rischio qualificabile come «reale e imminente». In questa prospettiva, e considerata l’impossibilità di formulare una regola di portata generale valida in ogni circostanza, la configurabilità dell’onere presuppone la sussistenza di una minaccia grave, concreta e ragionevolmente accertabile per la vita o l’incolumità delle persone potenzialmente esposte.

Tale dovere positivo, inoltre, deve sostanziarsi nell’adozione da parte dello Stato di «un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un’efficace deterrenza contro le minacce al diritto alla vita»<sup>13</sup> e nel garantire l’accesso alle informazioni essenziali che consentano agli individui di valutare pienamente i rischi connessi, fermo restando la discrezionalità statale in termini di individuazione dei mezzi più opportuni da impiegare e dei relativi strumenti di tutela.

Passando al caso di specie, invece, la Corte ha sottolineato la peculiare complessità dell’evento oggetto di analisi in quanto caratterizzato, a differenza dei precedenti eventi analizzati, non da un’unica fonte di inquinamento, identificata e circoscritta, bensì da una molteplicità di fonti «molto diverse tra loro per tipologia, estensione geografica, sostanze inquinanti rilasciate, modalità di contatto con le stesse e impatto ambientale» (§ 384).

A partire da tale constatazione e al fine di valutare la corretta ed efficace applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, il giudi-

<sup>12</sup> La Corte afferma che l’obbligo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita si applica a maggior ragione nel contesto di attività che possono rappresentare un rischio per la vita umana a causa della loro natura intrinsecamente pericolosa. Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., §376.

<sup>13</sup> Cfr. Corte EDU, *Öneryıldız c. Turchia*, § 89, e *Budayeva e altri c. Russia*, 20 marzo 2008, § 129.

ce ha, quindi, articolato il proprio ragionamento su quattro punti fondamentali.

Il primo ha riguardato la sussistenza dell'obbligo di proteggere la vita dei ricorrenti.

Premessa l'indubbia pericolosità delle attività di scarico illegale, incenerimento e seppellimento di rifiuti pericolosi, la Corte ha dichiarato che sono ampie le prove circa la conoscenza dell'esistenza di tali pratiche da parte delle autorità nazionali; conoscenza confermata parimenti dal fatto che il Governo italiano non ha mai contestato la loro esistenza, quanto esclusivamente la mancanza di un relazione causale, scientificamente provata, tra l'esposizione all'inquinamento e l'insorgenza delle malattie dei ricorrenti e dei loro parenti deceduti.

Alla luce di tali elementi, la Corte ha, pertanto, evidenziato l'esistenza di un rischio per la vita «sufficientemente grave, reale e accertabile» da far scattare l'articolo 2 della Convenzione e, quindi, l'obbligo di agire da parte delle autorità. Un pericolo che ha assunto anche i connotati dell'"imminenza" nei termini stabiliti dalla sua stessa giurisprudenza, vista la continuità e la persistenza dell'esposizione alle fonti di inquinamento da parte dei ricorrenti che risiedevano nelle zone interessate.

Si è trattato, quindi, di un rischio talmente evidente da non necessitare, né tantomeno rendere appropriata, la dimostrazione da parte dei soggetti colpiti dell'effettiva esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento subito e l'insorgenza della malattia. Questo anche in vista di un approccio precauzionale che avrebbe dovuto sollecitare l'azionamento di un dovere di protezione anche in assenza di una certezza scientifica sugli effetti precisi dell'inquinamento, dovendo prevalere la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello di pericolo esistente.

Confermata, quindi, la sussistenza di un obbligo di intervenire *ex art. 2*, la Corte ha proceduto a valutare l'adeguatezza delle misure adottate al fine di fronteggiare la complessa situazione emersa.

Su tale fronte, l'analisi della documentazione raccolta ha evidenziato che le autorità preposte, nonostante la gravità e la diffusa conoscenza dei fatti, non abbiano adottato un approccio sistematico all'identificazione delle aree colpite e delle sostanze inquinanti almeno

fino al 2013, anno di emanazione del decreto-legge n. 136, convertito nella l. n. 6 del 2014<sup>14</sup>, mediante il quale si è proceduto alla mappatura dei terreni agricoli della Regione Campania ai fini della individuazione delle zone interessate dalla contaminazione legata allo scarico, all'interramento e alla combustione illegale dei rifiuti.

Pur tenendo conto della complessità di simili attività di valutazione ambientale, l'intervento è stato ritenuto dalla Corte intempestivo e incompleto dal momento che, ad otto anni dall'avvio delle attività di monitoraggio, numerosi appezzamenti di terreno risultavano ancora non identificati e limitati apparivano i progressi compiuti in merito all'analisi delle altre aree coinvolte.

La frammentarietà degli ulteriori interventi effettuati e l'assenza di misure volte a garantire un aggiornamento periodico delle zone interessate, vista la persistenza di un inquinamento che non accennava a terminare, hanno spinto i giudici a dubitare circa la diligenza adottata dalle autorità italiana nel caso di specie e, quindi, della volontà concreta di porre fine realmente al grave fenomeno oggetto di analisi.

Discorso analogo è stato effettuato con riferimento alla valutazione delle misure implementate per la gestione dei rischi emersi.

Premessa una diffusa difficoltà a raccogliere informazioni e documentazioni idonee a fornire una «chiara percezione degli sforzi di decontaminazione previsti nei comuni interessati dal fenomeno della Terra dei Fuochi» (§ 421) – difficoltà confermate anche dalla sesta Commissione parlamentare d'inchiesta nel suo rapporto del 2018 – la Corte ha evidenziato l'eccessiva lentezza e confusione delle attività compiute, nonostante le continue dichiarazioni delle stesse autorità circa la necessità di intervenire con urgenza. Carenze sono state evidenziate anche sul lato del sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti della Regione Campania che hanno contribuito ad acuire ulteriormente una situazione già estremamente grave.

Con riferimento, invece, alla risposta legislativa alla questione ambientale, la sentenza evidenzia una serie di criticità in termini di efficacia del quadro giuridico delineato ai fini della prevenzione dei reati

<sup>14</sup> D.l. n. 136/2013 convertito con modificazioni dalla l. n. 6/2014, recante «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate».

ambientali almeno fino all’emanazione della legge n. 68 del 2015<sup>15</sup> con la quale sono state introdotte specifiche fattispecie penali nel tentativo di contrastare il traffico e lo scarico illegale dei rifiuti. L’intervento del legislatore italiano in materia, infatti, è stato ritenuto dalla Corte non solo poco convincente in termini di efficacia, ma anche lento e frammentario, con «la creazione di singoli reati gravi nel corso del tempo, ma senza alcun tentativo di rivisitare in modo organico le carenze del sistema penale individuate dalle stesse Commissioni del Parlamento italiano» (§ 440). La limitatezza dei procedimenti giudiziari efficaci avviati nel periodo, inoltre, ha rappresentato, nella visione della Corte, un ulteriore elemento a riprova dell’incapacità dello Stato di adottare misure adeguate a proteggere i residenti colpiti dall’inquinamento.

Tali valutazioni, complessivamente considerate, hanno, infine, condotto i giudici a ritenere «sorprendente», tenuto conto delle informazioni nel tempo raccolte sul fenomeno della “Terra dei Fuochi”, che il «primo tentativo di un approccio coordinato, sistematico e completo per monitorare la salute e garantire la sorveglianza epidemiologica della popolazione residente nell’area interessata dal fenomeno dell’inquinamento in questione sia stato proposto quasi due decenni dopo, con l’emanazione della legge n. 6 del 2014» (§ 429).

Un ritardo espressamente qualificato dalla Corte «inaccettabile», espressione di una incapacità sistemica dello Stato di adempiere pienamente al dovere cristallizzato dall’art. 2 CEDU di garantire il diritto alla vita.

Un diritto che, riprendendo quanto dichiarato dal Comitato delle Nazioni Unite<sup>16</sup> non sopporta di essere interpretato in maniera restrittiva in quanto riguarda la giusta pretesa degli individui «di essere liberi da atti e omissioni che sono destinati o possono essere previsti per causare la loro morte innaturale o prematura, così come di godere di una vita con dignità».

<sup>15</sup> L. n. 68/2015 recante «Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente».

<sup>16</sup> Comitato delle Nazioni Unite, Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicato il 3 settembre 2019.

### 3. *L'origine multilivello del diritto all'ambiente salubre*

Come appena sottolineato, la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* segna una tappa significativa nel percorso evolutivo – attualmente in atto – di riconoscimento e garanzia del diritto ad un ambiente salubre, inteso quale previsione di una situazione giuridica meritevole di tutela che implica il godimento di un ambiente idoneo a preservare la salute, la dignità e la qualità della vita dell'individuo, imponendo parimenti allo Stato e agli altri soggetti pubblici e privati doveri positivi di prevenzione, protezione e risanamento dell'ambiente.

Un'evoluzione, tuttavia, che per poter essere colta nella pienezza del suo significato richiede di essere letta necessariamente in un'ottica multilivello, stante il carattere poliforme dei contributi normativi e giurisprudenziali che ne hanno caratterizzato nel tempo la relativa origine e sviluppo.

La pronuncia, infatti, si configura quale esemplificazione paradigmatica della natura “osmotica” del sistema di *multilevel governance*<sup>17</sup>, sia in termini di emersione e consolidamento di nuove situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela, sia in termini di efficacia degli strumenti di protezione concretamente azionabili grazie alla sinergia tra gli ordinamenti coinvolti.

In tale prospettiva, la visione dell'ambiente che si pone al centro della sentenza risulta essere espressione di un articolato processo che si è venuto a dipanare nel tempo, alimentatosi costantemente dell'apporto sinergico dei diversi livelli ordinamentali coinvolti – nazionale, sovranazionale e internazionale – in un sistema che può essere efficacemente descritto come a “vasi comunicanti”, ove lo sviluppo normativo e giurisprudenziale di un livello esercita costantemente una funzione propulsiva sugli altri. In tale dinamica circolare e armonica, ciascun contributo in materia ha rafforzato e stimolato gli altri, concorrendo in modo determinante al pieno riconoscimento della protezione ambientale quale valore giuridico di rilievo primario.

<sup>17</sup> Sul punto cfr. AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022.

Come è noto, infatti, le origini di tale processo sono rinvenibili nei contributi emersi a livello sovranazionale e, in particolare, nel percorso di rafforzamento della politica ambientale intrapreso dall'Unione europea a partire dagli anni '70 all'indomani del Consiglio di Parigi (1972), durante il quale è stata formalmente dichiarata per la prima volta la necessità di intraprendere un programma comunitario di azione in materia di tutela dell'ambiente<sup>18</sup>.

In assenza di un esplicito riferimento a tale valore all'interno del Trattato di Roma del 1957, l'impegno assunto in materia ambientale, tuttavia, è stato inizialmente declinato esclusivamente secondo una prospettiva strettamente economica, alla luce dell'obiettivo della creazione del mercato unico europeo. In tal modo, l'adozione di una specifica politica in materia si giustificava ai sensi dell'art. 2 del Trattato in termini di promozione dello sviluppo armonioso delle attività economiche e di espansione continua ed equilibrata degli Stati membri.

Questo almeno fino all'adozione dell'Atto Unico Europeo (1986) che, determinando di fatto un significativo salto evolutivo, ha consentito l'introduzione tra le disposizioni del Trattato di Roma di un Titolo specificamente dedicato all'ambiente (Titolo VII), tratteggiando in tal modo il primo riferimento giuridico per l'avvio di una politica ambientale comune a livello comunitario.

Da allora, l'Unione ha costantemente rafforzato e ampliato la propria azione in materia, progressivamente emancipandola dalla sua originaria connotazione di carattere prettamente economico.

Prima manifestazione concreta di questo rinnovato approccio si rinviene nel Trattato di Maastricht del 1993, all'interno del quale la materia ambientale – disciplinata in modo organico nel Capitolo XVI – viene ufficialmente riconosciuta come componente strategica per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, anche grazie a un'intensa giurisprudenza in tal senso orientata della Corte di giu-

<sup>18</sup> Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un Programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, Gazzetta ufficiale n. C 112.

stizia<sup>19</sup> e a una forte sensibilizzazione sul tema di derivazione internazionale<sup>20</sup>.

Il successivo Trattato di Amsterdam (1997) ha poi ulteriormente consolidato tale impostazione, facendo dell'ambiente il "collante principale" delle politiche dell'Unione, attraverso l'impegno assunto di valutare sistematicamente il possibile impatto delle decisioni assunte e delle azioni implementate dalle istituzioni europee.

Tale visione ha ricevuto in seguito piena consacrazione dal Trattato di Lisbona (2009) in cui la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente hanno assunto il ruolo di cardini dello sviluppo sostenibile dell'Europa (art. 2) con il preciso impegno, formalizzato nell'art. 11 TFUE, di integrare le relative esigenze ambientali «nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione».

Il percorso intrapreso dai Trattati, qui solo brevemente tracciato, ha quindi definito il sistema di riconoscimento della tutela dell'ambiente nella dimensione europea fornendo il sostrato su cui si è innestata la relativa evoluzione anche a livello nazionale.

In ossequio al principio di integrazione, ulteriormente rafforzato dal suo riconoscimento all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>21</sup>, gli Stati membri sono tenuti, infatti, a tenere

<sup>19</sup> Sul punto cfr. F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2024, spec. p. 73 dove l'A. sottolinea come dal «2018 al 2022 sono oltre 300 all'anno le procedure di infrazione aperte in materia ambientale nei confronti degli Stati membri»; M. PIGNATTI, *La tutela dell'ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti*, in *DPCE online*, n. 2, 2022;

<sup>20</sup> È proprio in quegli anni, infatti, che si svolge a dichiarazione la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, nota anche come "Vertice della Terra" (3 -14 giugno 1992). La Conferenza, tenutasi in occasione del 20° anniversario della prima Conferenza sull'Ambiente Umano svoltasi a Stoccolma, in Svezia, nel 1972, ha condotto, come è noto, alla sottoscrizione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1994) che a sua volta ha gettato le basi per l'adozione del Protocollo di Kyoto (1997). Sul punto, L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente*, cit, p. 60 ss.

<sup>21</sup> L'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere

conto della trasversalità della questione ambientale, premettendone la relativa tutela nella definizione delle proprie politiche.

Un dovere che, nella dimensione italiana, è stato cristallizzato all'interno del Codice dell'ambiente<sup>22</sup> attraverso la previsione *ex art. 3-ter* di una tutela garantita «da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente». A questo si aggiunge la necessità di assicurare un sistema di protezione che sia informato al principio dello sviluppo sostenibile il quale, ai sensi dell'art. 3-*quater*, impone una visione prospettica di ogni attività umana giuridicamente rilevante a tutela, in particolare, delle future generazioni<sup>23</sup>.

Ma il vero salto evolutivo in materia, nella dimensione nazionale, discende dal contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale.

Sospinta dalle nuove correnti interpretative che spiravano sia a livello sovranazionale, sia – come tra poco si dirà – a livello internazionale, la Corte ha attribuito nel tempo "valore costituzionale" all'ambiente<sup>24</sup>, attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. in combinato disposto con l'art. 32 Cost., arrivando a riconoscere alla relativa tutela il significato di «elemento determinativo della qualità della vita»<sup>25</sup>.

Una visione che è andata poi consolidandosi nella giurisprudenza del Giudice delle leggi<sup>26</sup> fino al riconoscimento di un'autonoma rile-

integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

<sup>22</sup> D.lgs. n. 152/2006 recante «Norme in materia ambientale».

<sup>23</sup> L'articolo in questione, infatti, stabilisce che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Sul tema cfr. G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.

<sup>24</sup> Corte cost. 7 maggio 1987, n. 167 e Corte cost. 1° aprile 1985, n. 94.

<sup>25</sup> Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>26</sup> Cfr., da ultimo, A. GUSMAI, *Il bilanciamento in potenza: la sent. n. 105 del 2024 e la faticosa realizzazione della tutela ambientale*, in [www.camminodiritto.it](http://www.camminodiritto.it), 2025; V.,

vanza<sup>27</sup> corroborata dalla successiva modifica testuale della Legge fondamentale.

Il punto di approdo di tale evoluzione interpretativa è, infatti, rappresentato dalla riforma costituzionale attuata con legge cost. n. 1 del 2022<sup>28</sup>, la quale ha sancito, come è ampiamente noto<sup>29</sup>, l'introduzione

*ex multis*, B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, cit.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

<sup>27</sup> Da ultima, Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105 nella quale il Giudice delle Leggi afferma che «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

<sup>28</sup> L. cost. n. 1/2022 recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

<sup>29</sup> Cfr., *ex multis*, A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2024; L. ABBRUZZO, *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, 2024; M. SICLARI, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024; P. BILANCIA, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2, 2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022; A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021.

della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi - «nell’interesse delle future generazioni» - all’interno del “nocciolo duro” dei principi fondamentali della Costituzione<sup>30</sup>.

Tale modifica, a cui è stata riconosciuta una «forza performativa e trasformativa» tale da modificare lo stesso fondamento della Costituzione repubblicana<sup>31</sup> costituisce, quindi, il portato di uno specifico percorso di sensibilizzazione verso il tema ambientale che è andato sviluppandosi nel dinamico rapporto tra diversi ordinamenti in un’ottica multilivello e che ha beneficiato, per quanto qui rivela, anche dei molteplici contributi in materia offerti dalla giurisprudenza della Corte EDU, di cui la sentenza *Cannavacciuolo* costituisce una delle più recenti espressioni<sup>32</sup>.

Sebbene la Convenzione europea dei diritti dell’uomo non contenga una disposizione espressamente dedicata alla tutela dell’ambiente, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha, infatti, progressivamente riconosciuto l’esistenza di un diritto a vivere in un ambiente salubre, ricavandone la legittimazione giuridica principalmente dagli articoli 2 e 8 della CEDU.

Secondo l’orientamento consolidato della Corte, in particolare, «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare» (*Lòpez Ostra c. Spagna*)<sup>33</sup>, ovvero, nei casi più gravi, mettere a rischio la stessa esistenza dell’individuo (*Oneryildiz c. Turchia*).

<sup>30</sup> Sul punto, in maniera critica, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021.

<sup>31</sup> A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, p.791. Sul tema cfr. anche G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista”*, cit.

<sup>32</sup> È da evidenziare, infatti, che la Corte EDU è intervenuta nuovamente in materia con sentenza 6 maggio 2025 pronunciata sul ricorso n. 52854/18, *L.F. e altri c Italia*, condannando nuovamente l’Italia per violazione questa volta dell’art. 8 CEDU causata dall’omessa adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare la protezione effettiva della salute dei ricorrenti dalle emissioni gravemente nocive prodotte da uno stabilimento industriale collocato sempre nel territorio della Regione Campania.

<sup>33</sup> Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Lòpez Ostra c. Spagna*, cit. In tale sentenza la Corte afferma che «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere

Dinanzi a tali rilevanti pericoli, i Giudici hanno quindi ricavato uno specifico dovere di intervento da parte dello Stato che si sostanzia, nel caso in cui ad essere posto a rischio sia il benessere dell'individuo, nella necessità «di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata»<sup>34</sup> (*Cordella e altri c. Italia*) compresa la diffusione di rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta la popolazione (*Guerra e altri c. Italia*)<sup>35</sup>.

Qualora ad essere messa a rischio sia la vita stessa dei ricorrenti, tale dovere non si esaurisce in un obbligo negativo di non causare la morte degli individui coinvolti, ma si estende altresì a un obbligo positivo di adottare misure appropriate per salvare vite umane (*Oneryildiz c. Turchia*). Obbligo, quest'ultimo, che deve essere interpretato «come valevole nel contesto di tutte le attività, pubbliche o non, suscettibili di costituire un pericolo per il diritto alla vita, a fortiori per le attività industriali, pericolose per natura, quali lo sfruttamento dei siti di stoccaggio dei rifiuti»<sup>36</sup>.

Proseguendo lungo questo filone interpretativo, ai fini della effettiva tutela di tale diritto, lo Stato è investito di uno specifico dovere “primario”<sup>37</sup> articolato in una duplice dimensione: una sostanziale, che implica l'adozione di un quadro legislativo ed amministrativo in grado di fornire un deterrente efficace contro le minacce al diritto alla vita; e una procedurale, volta a garantire, con tutti i mezzi di cui le autorità dispongono, una risposta adeguata - giudiziaria o di altro tipo - affinché il suddetto quadro legislativo e amministrativo sia correttamente attuato e le violazioni di tale diritto represses e punite<sup>38</sup>.

delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute».

<sup>34</sup> Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., § 173.

<sup>35</sup> Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, cit., § 60.

<sup>36</sup> Corte EDU, *Oneryildiz c. Turchia*, cit., §71.

<sup>37</sup> Corte EDU, *Oneryildiz c. Turchia*, cit., §89.

<sup>38</sup> Sul punto, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3, 2012; V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva. Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2018.

Alla luce di tale impostazione, gli articoli 2 e 8 della Convenzione, posti a fondamento del riconoscimento del diritto all’ambiente salubre, hanno consentito pertanto l’elaborazione di un peculiare modello di tutela che si sostanzia in un duplice ambito di responsabilità statale.

Nella visione delineata dalla Corte, infatti – almeno fino alla sentenza *Cannavacciuolo* come si approfondirà a breve – il danno ambientale innesta una diretta responsabilità dello Stato in termini di violazione del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU*, allorquando tra la situazione di degrado ambientale, determinata da un mancato intervento positivo nelle modalità già indicate, e il grave pregiudizio arrecato all’individuo, sussista un nesso di causalità suffragato da specifiche e provate evidenze scientifiche.

Diversamente, nel caso in cui, invece, venga invocata una violazione *ex art. 8 CEDU*, l’onere probatorio posto a carico dei ricorrenti risulta meno gravoso in quanto non necessitante la presenza di una “evidenza scientifica” del nesso eziologico intercorrente tra esposizione all’inquinamento e patologia contratta<sup>39</sup>.

#### 4. *La sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia quale ulteriore tappa del riconoscimento multilivello del diritto all’ambiente salubre*

Come evidenziato, la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* si inserisce nel solco di un processo evolutivo di riconoscimento di un diritto fondamentale ad un ambiente salubre in una dimensione multilivello; espressione di un’interazione dinamica e costante tra i livelli di tutela nazionale, sovranazionale ed europea che ha consentito la progressiva elaborazione di un paradigma giuridico in cui l’ambiente è riconosciuto quale bene primario e presupposto indefettibile per l’effettivo godimento di diritti fondamentali della persona umana, in *primis* il diritto alla vita e alla dignità della persona.

Nella pronuncia in esame, tale multiforme interazione si manifesta chiaramente nella puntuale ricostruzione compiuta dalla Corte EDU, che prende in esame non solo i fatti accertati in sede interna, quanto

<sup>39</sup> A. GALANTI, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’uomo*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2022.

gli studi epidemiologici disponibili, gli interventi istituzionali e normativi succedutisi nel tempo, nonché le azioni intraprese a livello dell'Unione europea con riferimento alla situazione nota come "Terra dei Fuochi".

Specifico rilievo, in particolare, è dedicato alle numerose Commissioni di inchiesta istituite dal Parlamento italiano tra il 1995 e il 2018<sup>40</sup>, con l'intento di affrontare l'annoso problema del ciclo di gestione dei rifiuti e delle attività illecite ad esso connesse, e alle due condanne pronunciate dalla Corte di giustizia nei confronti dello Stato italiano<sup>41</sup>,

<sup>40</sup> Tali commissioni, infatti, hanno appurato negli anni l'esistenza di numerose criticità che hanno determinato l'emersione e il consolidamento del complesso scenario descritto: dall'assenza di piani di supervisione e di bonifica, pur in presenza di una conoscenza diffusa dei sotterramenti illegali di rifiuti pericolosi, all'esistenza di «una vasta rete di complicità, in particolare all'interno dell'amministrazione», passando per «l'inadeguatezza delle sanzioni disponibili per combattere il fenomeno» (1a Commissione d'inchiesta -1996) e per la carente fiducia nella capacità degli enti statali di avviare programmi di risanamento e sviluppo per le regioni più colpite dal degrado ambientale (4a commissione d'inchiesta – 2007) fino al «ritardo con cui è stata riconosciuta la gravità del fenomeno, soprattutto per quanto riguarda i rischi per la salute» (12a Commissione Igiene e Sanità del Senato italiano - 2013).

<sup>41</sup> Sollecitata dal ricorso per inadempimento contro l'Italia presentato dalla Commissione europea (allora Commissione delle Comunità europee) nel marzo 2005 ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), la Corte di giustizia, infatti, con sentenza del 26 aprile 2007 ha stabilito che la «Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dalle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non ha adottato tutte le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana e senza utilizzare processi o metodi che potrebbero danneggiare l'ambiente, e non ha vietato l'abbandono, lo scarico o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti». Corte giust. UE. 26 aprile 2007, causa C-135/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*. In quell'occasione, in particolare, si contestava all'Italia la violazione degli obblighi previsti dagli articoli 4, 8 e 9 della Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, dall'articolo 2 § 1 della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e dall'articolo 14, lettere da a) a c), della Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti. Tale decisione è stata seguita da un ulteriore ricorso della Commissione europea nel luglio del 2008 a cui ha fatto seguito una seconda sentenza nel 2010<sup>41</sup> con la quale la Corte di giustizia ha dichiarato che, pur avendo messo in atto misure destinate ad affrontare la crisi dei rifiuti, l'Italia presenta ancora un deficit strutturale importante che impedisce l'assolvimento degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5 della direttiva 2006/12/CE. Corte giust. 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

con le quali è stato accertato il perdurante inadempimento degli obblighi imposti dalla normativa europea in materia di tutela ambientale. Un inadempimento che, a detta dei Giudici lussemburghesi, «non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale ai siti di smaltimento dei rifiuti, la presenza di attività criminali nella regione o l'inadempimento degli obblighi contrattuali da parte delle imprese incaricate della costruzione di alcune infrastrutture di smaltimento dei rifiuti»<sup>42</sup>. Trattasi, infatti, di fattori che non possono essere considerati espressione di "forza maggiore" in quanto «la nozione di forza maggiore richiede che l'inadempimento dell'atto in questione sia attribuibile a circostanze, al di fuori del controllo della parte che invoca la forza maggiore, che [erano] anormali e imprevedibili e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'esercizio di tutta la diligenza dovuta»<sup>43</sup>.

Tale ricostruzione, lungi dall'essere meramente contestuale, emerge, quindi, quale parte integrante del ragionamento giuridico e assume valore paradigmatico nella prospettiva multilivello di tutela, in cui l'ambiente viene progressivamente qualificato come diritto fondamentale strettamente interconnesso al nucleo essenziale dei diritti inviolabili della persona.

Ed è proprio in tale visione sistemica che si coglie il significato più profondo della decisione della Corte EDU: essa, infatti, è espressione di una "disapprovazione multilivello", volutamente sottolineata dai giudici e motivata dal sostanziale e inaccettabile ritardo<sup>44</sup> dei pubblici poteri dinanzi ad un disastro ambientale ormai noto da tempo che ha avuto conseguenze estremamente gravi sulla salute dei cittadini<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit. §31.

<sup>43</sup> Corte giust. 4 marzo 2010, cit.

<sup>44</sup> In questi termini si esprime la Corte EDU nel caso di specie affermando, al § 461, che «data la natura del problema dell'inquinamento in questione e il tipo di rischi, la Corte ritiene che un tale ritardo nell'agire sia inaccettabile»

<sup>45</sup> I residenti le zone colpite, infatti, hanno sviluppato negli anni malattie gravi, tutte verosimilmente collegate al grave e persistente inquinamento perpetrato all'interno dei territori rientranti nei confini tracciati dalla "Terra dei fuochi", e manifestato un significativo incremento dei tassi di mortalità e delle manifestazioni tumorali rispetto al resto d'Italia, così come confermato da importanti studi di settore come quello commissionato dal Dipartimento della Protezione Civile Nazionale nell'ormai

Ma questo non è l'unico contributo offerto dalla sentenza.

Muovendo dalla suddetta constatazione, la Corte, infatti, sembra compiere un ulteriore passo in avanti, introducendo un importante novità nel sistema di protezione del bene ambiente rispetto a quanto precedentemente delineato nella sua ormai consolidata giurisprudenza.

Se, infatti, come evidenziato in precedenza, i termini di riferimento convenzionali continuano ad essere costituiti dalle disposizioni di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, nel caso di specie i giudici di Strasburgo giungono, tuttavia, a riconoscere una violazione del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU* anche in assenza di un comprovato e specifico nesso causale tra i fattori inquinanti e l'insorgenza di malattie respiratorie e/o oncologiche da parte dei soggetti ricorrenti.

Come evidenziato al paragrafo 390 della sentenza, tenuto conto «della particolare natura del fenomeno dell'inquinamento in questione e della condotta che lo ha generato», la Corte ha, infatti, ritenuto sussistente un «rischio per la vita sufficientemente grave, reale e accertabile» da far sorgere in capo alle autorità statali un obbligo positivo di protezione pur non essendovi un siffatto legame scientificamente accertato.

Alla base di tale decisione l'esistenza di un "rischio reale e imminente" che, nella prospettiva delineata dalla giurisprudenza della stessa Corte, implica la presenza di una minaccia grave e sufficientemente accertabile per la vita (carattere "reale" del rischio) e, al contempo, di una effettiva prossimità fisica e temporale alla fonte del pericolo (carattere "imminente" del rischio).

La compresenza di tali elementi all'interno dei comuni ricompresi nella c.d. Terra dei fuochi, confermata, in particolare, da anni di studi scientifici, indagini e dibattiti condotti in importanti sedi istituzionali, ha determinato una esposizione pluridecennale della popolazione residente ad un tipo di inquinamento «continuo, onnipresente e inevitabile» tale da condurre la Corte a non ritenere «necessario o appropriato richiedere che i ricorrenti dimostrino un nesso comprovato tra

lontano 2007. Organizzazione Mondiale della Sanità et al., *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana – Studio di correlazione tra rischio ambientale da rifiuti, mortalità e malformazioni congenite*, 2007.

l'esposizione a un tipo identificabile di inquinamento o addirittura a una sostanza nociva e l'insorgenza di una specifica malattia potenzialmente letale o il decesso in conseguenza di essa».

A sostegno di tale interpretazione, richiamando esplicitamente il principio di precauzione<sup>46</sup>, la Corte ha evidenziato che l'assenza di una

<sup>46</sup> Il principio di precauzione, come è noto, insiste sulla necessità di far fronte ad un potenziale pregiudizio ambientale anche in assenza di una certezza scientifica circa il verificarsi del medesimo, purché la mancanza di evidenze scientifiche non costituisca di per sé una prova sufficiente ad escludere il potenziale danno all'ambiente. Pur nella complessità di darne una definizione compiuta - difficoltà testimoniata dai molteplici e spesso divergenti filoni interpretativi che si sono affermati nel tempo - tale principio si fonda, quindi, sull'idea che via sia una possibilità scientificamente fondata - e non meramente temuta - che sussista un rischio concreto in assenza, tuttavia, di una certezza scientifica circa le caratteristiche ovvero gli effetti dannosi che potrebbero derivare da una specifica attività e/o azione. In tale prospettiva, l'incertezza di carattere scientifico diviene elemento distintivo dell'approccio precauzionale, distinguendolo nettamente da un altro principio cardine del diritto ambientale rappresentato dal principio di prevenzione, il quale presuppone, al contrario, la piena evidenza scientifica circa il verificarsi del danno temuto, alla luce della sussistenza di rischi noti, misurabili e controllabili. Con riferimento al suo riconoscimento giuridico, il principio di precauzione emerge a livello internazionale con la relativa previsione - ancora in forma "embrionale" - nella Carta mondiale della natura (1982) adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In tale testo, infatti, viene affermata, per la prima volta la necessità di far precedere le attività che comportano un rischio per l'ambiente da un'analisi approfondita dei relativi rischi/benefici stabilendo la non attuabilità delle stesse in presenza di «conoscenze limitate». Cristallizzato successivamente nel tempo in una serie di rilevanti convenzioni (si pensi, ad esempio, alla Convenzione di Vienna del 1985) e di dichiarazioni (es. Dichiarazione di Brema del 1984) spesso di carattere settoriale, tale principio ha trovato la sua piena consacrazione nella cd. Dichiarazione di Rio, adottata al termine della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. L'art. 15 di tale testo, infatti, sottolinea la rilevanza del principio precauzionale affermando che: «per proteggere l'ambiente si devono largamente applicare misure di precauzione da parte degli Stati secondo la loro capacità. Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale». Negli stessi anni, il principio di precauzione ha ricevuto un riconoscimento formale anche a livello europeo con l'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, il quale ne ha sancito l'ingresso all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea mediante l'articolo 130R, paragrafo 2 (ora trasfuso nell'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea -

TFUE). In tale disposizione, il principio è annoverato tra i criteri fondamentali sui quali si fonda la politica dell'Unione in materia ambientale, accanto ai principi "chi inquina paga", di prevenzione e di correzione alla fonte dei danni ambientali. Sul significato e le interpretazioni evolutive del principio di precauzione cfr., senza pretesa di esaustività, Cfr. M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, n. spec. 2, 2023; M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; B. CARAVITA, A. MORRONE, *Le fonti del diritto ambientale*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, II, 2008; G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008; L. BUTTI, *The precautionary principle in environmental law*, Milano, 2007; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio ed azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007; D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006; L. BUTTI, *Principio di precauzione*, *Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale in Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006; A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; R. FERRARA, *I principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2005; G. D. COMPORITI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Rivista di diritto dell'ambiente*, 2005; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; CASS R. SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004; B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; M. V. LUMETTI, *Il principio di precauzione nella legislazione, nella giurisprudenza e nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Giustizia amministrativa*, 2004; I. NICOTRA (a cura di), *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003; S.

certezza scientifica sull'effettiva esistenza di un nesso di causalità in termini di impatto sulla salute di un particolare ricorrente, non può negare l'esistenza di un dovere di protezione, «laddove uno degli aspetti più importanti di tale dovere è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio».

In tale prospettiva, le autorità avrebbero dovuto effettuare una valutazione completa del fenomeno dell'inquinamento in atto in modo da intervenire – sottolinea la Corte – «per gestire qualsiasi rischio emerso» a riprova della rilevanza del pericolo in sé, indipendentemente dal collegamento esistente tra l'evento dannoso e l'effettivo pregiudizio subito dalla persona. Inoltre, a partire da tale valutazione, lo Stato avrebbe dovuto, altresì, verificare il potenziale impatto sulla salute dei residenti, contrastare in maniera proattiva le condotte illecite e, infine, informare tempestivamente i soggetti coinvolti in modo tale da consentire loro una corretta e consapevole valutazione dei rischi per la salute e per la vita.

Sulla scia di tale interpretazione, la Corte ha, infine, sottolineato in maniera ferma che «se si dovesse ritenere il contrario nelle circostanze specifiche del caso in esame, le autorità statali potrebbero basarsi su un'inadempienza o su un ritardo nell'adempimento di un obbligo per negarne l'esistenza stessa, rendendo così inefficace la tutela dell'articolo 2».

Ed è proprio alla luce di tale percorso argomentativo che si assiste a un importante passo in avanti compiuto dai giudici di Strasburgo nel riconoscimento di un diritto all'ambiente salubre dal momento in cui

GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente dell'uomo e delle generazioni future*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2003; S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003; L. KRAMER, *Principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2002; D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; D. FREESTONE, E. HEY, *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996; B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991.

quest'ultimo, pur non ricevendo diretta qualificazione quale diritto fondamentale autonomo, nella sentenza in oggetto appare sganciarsi progressivamente dalla tutela indiretta offerta dall'art. 2 CEDU.

Se, infatti, il diritto in esso consacrato impone un legame probatorio stringente tra evento inquinante e danno alla vita o all'integrità fisica, la pronuncia in esame sembra spostare sempre più il baricentro della questione verso la responsabilità dello Stato di adottare misure preventive in presenza di situazioni di rischio ambientale persistente, anche in assenza di una evidenza scientifica comprovante la compromissione della salute individuale.

Il venir meno del necessario nesso di causalità ai fini dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU apre, quindi, la strada verso una evoluzione interpretativa di rilievo in materia di tutela ambientale in quanto sposta il *focus* dal rapporto intercorrente tra il fenomeno dell'inquinamento e l'insorgenza della malattia ovvero della morte del soggetto interessato al dovere di intervento dello Stato in presenza di un evento inquinante in sé che risulta oggettivo e persistente.

In questo modo, la tutela dell'ambiente tende ad uscire progressivamente - sebbene ancora troppo lentamente - dal cono d'ombra determinato dalla protezione approntata dal diritto alla vita per assumere significato e rilevanza autonoma, in quanto emerge in qualità di presupposto per l'attivazione dell'obbligo di tutela statale.

Tale visione evolutiva sembra trovare conferma nel parere parzialmente concorde espresso dal giudice Serghides alla sentenza oggetto di analisi. Questi, infatti, muovendo da una visione ampia del diritto alla vita, afferma che il fondamento della protezione ambientale nel sistema convenzionale deve essere individuato nella norma di effettività che informa l'intero impianto della CEDU e opera da matrice generativa di diritti impliciti, tra i quali emerge anche il «sotto-diritto» ad essere liberi dall'inquinamento ambientale o da altri rischi ambientali che possono mettere in pericolo la vita umana». Un «sotto-diritto», prosegue, la cui effettiva possibilità di affermarsi si connette ad una «interpretazione ampia, evolutiva e dinamica data dalla Corte, aiutata dalla dottrina dello strumento vivente (che adatta la Convenzione alle condizioni attuali) e dagli sviluppi del diritto internazionale e della dottrina degli obblighi positivi, secondo la quale gli Stati membri de-

vono adottare le misure necessarie per garantire l’esercizio e il godimento del diritto alla vita libera da rischi ambientali».

Nella sentenza in esame, tale interpretazione estensiva si riscontra, appunto, nell’allentamento del nesso eziologico tra danno subito dal singolo e inquinamento ai fini dell’applicabilità dell’art. 2 CEDU e nella conseguente accentuazione dell’attenzione sul dovere di diligenza dello Stato italiano che, nella visione della Corte, sarebbe dovuta intervenire con maggiore tempestività e incidenza, dal momento che, indipendentemente dal pregiudizio concretamente realizzatosi, “non poteva non sapere”; non poteva, in altri termini, essere all’oscuro del disastro ambientale in corso, né tantomeno dei possibili effetti dannosi sulla salute dei cittadini.

A fornire, infine, ulteriore conferma a tale visione opera la decisione della stessa Corte di scongiurare una possibile perdita di efficacia della protezione approntata dalla Convenzione attraverso l’adozione nel caso di specie della procedura della sentenza pilota. A differenza del caso *Cordella e altri c. Italia*, in cui tale procedura risulta solo menzionata, ma non materialmente richiesta – scelta allora giustificata dalla complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento delle zone interessate, considerate di competenza delle autorità italiane – nella sentenza *Cannavacciuolo*, infatti, la stessa, invece, è stata ritenuta necessaria per la situazione delineatasi, tenuto conto dell’«incapacità sistemica di rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di sforzi, al problema dell’inquinamento in esame» e della urgente necessità di garantire una riparazione rapida e adeguata ai ricorrenti (§ 490).

Da qui l’esigenza di seguire direttamente l’evoluzione del fenomeno della “Terra dei Fuochi” attraverso l’individuazione di specifiche misure da adottare per evitare il ripetersi delle medesime violazioni e del successivo riscontro, sotto la supervisione del Comitato dei ministri, della risoluzione dei problemi strutturali evidenziati a livello nazionale, ponendo un limite temporale determinato pari a due anni.

Ne consegue, quindi, che ponendo l’accento sulla norma di effettività e insistendo sulla dimensione procedurale della tutela ambientale in una prospettiva che impone allo Stato un intervento che vada al di là di un diretto collegamento tra degrado ambientale e danno arrecato all’integrità fisica dell’individuo interessato, la Corte decide di compie-

re un rilevante passo in avanti verso il riconoscimento della tutela all'ambiente salubre in vista del suo effettivo riconoscimento quale diritto fondamentale autonomo. Un'evoluzione che viene ulteriormente a rafforzarsi per il tramite dell'applicazione del principio di precauzione, caposaldo della tutela ambientale in un'ottica multilivello.

Il rimando specifico a tale principio nel suo ruolo di strumento di tutela che opera in una situazione di "incertezza" allorquando non sussistono evidenze scientifiche della presenza di un collegamento tra il fatto potenzialmente dannoso e gli effetti pregiudizievoli, rafforza, infatti, la necessità di agire sull'ambiente "in anticipo", ancor prima che il danno possa diventare irreparabile, facendo così trasparire una specifica esigenza di tutela dell'ambiente *ex se* che si fonda sull'ormai comprovata «interrelazione e interdipendenza tra diritti umani e protezione dell'ambiente»<sup>47</sup> e sulla necessità da più parti condivisa che anche in tale ambito debba realizzarsi una «*dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention that the Court currently adopts in many fields*»<sup>48</sup>.

Si fa riferimento, quindi, ad una interpretazione evolutiva che se portata a termine consentirebbe di colmare quei vuoti di tutela che tuttora esistono nello scenario convenzionale<sup>49</sup> perché basati su uno specifico, ma indiretto, «contenuto ambientale» custodito negli art. 2 e 8 della CEDU, mediante il potenziamento, nella dimensione del principio precauzionale, dell'adozione da parte delle autorità pubbliche di specifiche misure di protezione in un'ottica proattiva «senza dover at-

<sup>47</sup> Corte EDU 11 ottobre 2022, causa C-31612/09, *Pavlov e altri c. Russia*, *concurring opinion of Judge Serghides*.

<sup>48</sup> Corte EDU 22 maggio 2003, causa C-41666/98, *Kyrtatos V. Greece*, partly *dissenting opinion of Judge Zagrebelsky*. Sul punto v. anche G. IOANNIDES, *La Corte EDU condanna nuovamente lo Stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre*, in *DPCE online*, n. 1, 2024.

<sup>49</sup> Tale aspetto è sottolineato dal giudice Serghides nella *concurring opinion* adottata in occasione della sentenza Corte Edu, *Pavlov e altri c. Russia*, cit. il quale sottolinea in particolare la necessità che si giunga al più presto all'adozione di un Protocollo alla Convenzione dedicato esplicitamente al diritto ad un ambiente salubre per superare gli attuali limiti incontrati dalla Corte EDU in materia.

tendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi»<sup>50</sup>.

Tale orientamento risulta d'altra parte perfettamente coerente con i principi affermatasi a livello internazionale, in particolare con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 76/300 del 28 luglio 2022, che ha formalmente riconosciuto il diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile come diritto umano universale<sup>51</sup> e con i contributi offerti dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite che ha ribadito come gli Stati siano tenuti ad adottare «*all appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to threats to the right to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity, and these conditions include environmental pollution*»<sup>52</sup>.

Un rafforzamento del ruolo dello Stato che, inoltre, si legge in controllo anche nella stessa Costituzione italiana all'indomani della riforma costituzionale dettata dalla legge n. 1/2022 a riprova del contributo apportato al tema ambientale da parte del sistema di *multilevel governance*.

È, dunque, nella peculiarità del rinnovato schema di protezione delineato dalla Corte EDU, sorretto dalla relazione inscindibile che è stata colta nel tempo tra tutela dell'ambiente e realizzazione di una vita piena e dignitosa, in linea con l'evoluzione che oggi è in corso nella dimensione multilivello, che si scorge il prezioso apporto fornito dalla sentenza.

Un cammino che ad oggi risulta ancora in essere e al quale la sentenza *Cannavacciuolo* fornisce un rilevante e significativo contributo in vista del riconoscimento di un diritto fondamentale a godere di un

<sup>50</sup> V. Corte giust. 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*; Corte giust. 5 maggio 1998, causa C-157/96, *The Queen c. Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e degli Alimenti e Commissari delle Dogane e Accise, ex parte National Farmers' Union e altri*.

<sup>51</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 28 luglio 2022.

<sup>52</sup> Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016*, 30 settembre 2013.

ambiente salubre, parametro ormai imprescindibile della dignità dell'individuo e della tutela della sua stessa vita.

\*\*\*

*Abstract\**

*Ita*

Nel contesto dello spazio giuridico europeo, la tutela dell'ambiente salubre emerge come dimensione essenziale per la piena realizzazione della dignità umana e l'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Grazie all'apporto dei diversi livelli normativi coinvolti nella governance multilivello, l'ambiente viene oggi riconosciuto come bene giuridico primario, presupposto per l'esercizio di altri diritti inviolabili, quali la vita, la salute e la sfera privata. In tale prospettiva si colloca la sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia, con cui la Corte EDU ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'art. 2 CEDU, a causa dell'inerzia sistemica nella prevenzione del degrado ambientale nella Terra dei Fuochi. Il presente contributo analizza la portata giuridica di tale decisione, evidenziandone il rilievo nel consolidamento di una tutela multilivello dell'ambiente come diritto umano autonomo, integrato e strettamente connesso alla salvaguardia della persona.

*Parole chiave:* ambiente salubre, tutela multilivello, Terra dei fuochi, dignità umana, diritto alla vita

*En*

Within the European legal framework, the protection of a healthy environment increasingly emerges as an essential component for the full realization of human dignity and the effective enjoyment of fundamental rights. Thanks to the contribution of various normative levels involved in a multilevel govern-

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

ance system, the environment is now recognized as a primary legal good—foundational to the exercise of other inalienable rights such as life, health, and private life. In this context lies the *Cannavacciuolo and Others v. Italy* judgment, in which the European Court of Human Rights condemned the Italian State for violating Article 2 of the ECHR due to its systemic failure to prevent persistent environmental degradation in the so-called “Terra dei fuochi.” This article analyzes the legal significance of the ruling, highlighting its role as a turning point in the consolidation of multilevel environmental protection as an autonomous and cross-cutting human right, intrinsically linked to the safeguarding of life, health, and human dignity.

*Keywords:* healthy environment, multilevel protection, Terra dei fuochi, human dignity, right to life



NUOVE E ANTICHE INCERTEZZE SUL DIRITTO ALLA VITA IN CASI DI INQUINAMENTO AMBIENTALE: IN MARGINE A *L.F. E ALTRI C. ITALIA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sentenza *L.F. e altri c. Italia*. – 3. La posizione della Corte in relazione all'applicabilità dell'art. 2 della CEDU in materia di inquinamento ambientale. – 4. La questione dell'equa soddisfazione nei casi di grave inquinamento ambientale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito, "CEDU") non contiene disposizioni espresse in tema di tutela dell'ambiente, non riconoscendo testualmente alcun diritto individuale in tal senso<sup>1</sup>. Pertanto, l'emersione del diritto ad un ambiente salubre è avvenuta in via giurisprudenziale, attraverso le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito, "Corte" o "Corte europea") che hanno

<sup>1</sup> A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in G. CATALDI, A. CALIGIURI, N. NAPOLITANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, 2010, pp. 493 ss., p. 495; cfr. P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in F. BUFFA E M. G. CIVININI (a cura di), *Gli speciali di Questione Giustizia*, 2019, pp. 376 ss, che richiama l'opinione dissenziente dei giudici Costa, Ress, Turmen, Zupančič e Sterner nella pronuncia della Corte EDU (Grande Camera), 8 luglio 2003, causa C-36022/97, *Hatton e altri c. Regno Unito*. Quest'ultima evidenza le ragioni storiche di tale lacuna, connesse al fatto che all'epoca dell'adozione della Convenzione, nel 1950, non era ancora diffusa la consapevolezza dell'esigenza di tutela ambientale nella coscienza collettiva. L'inesistenza nella Convenzione di un diritto individuale alla protezione dell'ambiente è stata a più riprese ribadita dalla stessa Corte (cfr. Corte EDU, 23 agosto 2003, causa C-41666/98, *Kyrtatos c. Grecia*, par. 52, dove si afferma che «neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such»; si veda anche Corte EDU, 9 giugno 2005, causa C-55723/00, *Fadjeva c. Russia*, par. 68, in cui la Corte ha sottolineato che «no right to nature preservation is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention»).

esteso l'ambito di applicazione dell'art. 8 della CEDU, che tutela il diritto alla vita privata e familiare – nonché dell'art. 2 della CEDU, se pur in termini differenti – sino a ricomprendervi anche istanze di protezione ambientale<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, cit., pp. 504 ss. In particolare, la Corte ha incominciato ad affrontare in questo senso questioni attinenti all'inquinamento acustico connesso alle strutture aeroportuali (Corte EDU, 21 febbraio 1990, causa C-9310/81, *Powell e Rayner c. Regno Unito*, par. 30-46, in cui la Corte ha dichiarato ricevibili le doglianze sollevate ai sensi dell'art. 8 CEDU, rigettandole tuttavia nel merito; Corte EDU, 2 ottobre 2001, C-36022/97, *Hatton e al. c. Regno Unito*, par. 97, in cui la Corte ha ravvisato una violazione degli articoli 8 CEDU e 13 CEDU). Analogamente, la Corte ha considerato come l'inquinamento acustico, anche riconducibile a privati, costituisce un'ingerenza nel godimento effettivo del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio (cfr. Corte EDU, 16 novembre 2004, C-4143/02, *Moreno Gomez c. Spagna*, par. 53-63, in cui la Corte ha ravvisato una lesione degli obblighi positivi incombenti in capo alle autorità spagnole, in ragione dell'omessa adozione di misure adeguate in merito al controllo e alla riduzione dei disturbi sonori notturni). La Corte ha, successivamente, esteso tali conclusioni ad altre forme di inquinamento ambientale, quale quello prodotto da stabilimenti industriali (Cfr. Corte EDU, 9 dicembre 1994, C-16798/90, *López Ostra c. Spagna*, par. 51, *leading case* in materia, in cui la Corte ha riscontrato la violazione degli obblighi positivi imposti dall'art. 8 CEDU, in relazione all'omessa adozione, dalle autorità competenti, di misure adeguate a fronteggiare i rischi per la salute della ricorrente, generati da una discarica collocata nei pressi della sua abitazione), nonché da impianti per smaltimento di rifiuti (cfr. Corte EDU, 2 novembre 2006, causa C-59909/00, *Giacomelli c. Italia*, par. 76-79, in cui il funzionamento di un impianto di smaltimento di rifiuti industriali tossici era stato autorizzato dalle autorità regionali in assenza di una previa valutazione di impatto ambientale ed era stato mantenuto in funzione pur a fronte di pronunce dei tribunali amministrativi che ne dichiaravano l'illegittimità). In un secondo momento, la Corte ha riconosciuto che la violazione dell'art. 8 CEDU può derivare, oltre che da attività inquinanti riconducibili ad enti pubblici, anche dalla violazione, da parte delle autorità statali, dei propri obblighi positivi di regolamentazione, i quali impongono l'adozione di misure ragionevoli e appropriate a prevenire e porre termine ad eventuali violazioni della Convenzione (Corte EDU, 9 giugno 2005, causa C-55723/00, *Fadeyeva c. Russia*, par. 89). Questi obblighi positivi sono stati ulteriormente specificati dalla Corte, che ha stabilito che l'art. 8 impone: a) l'obbligo di predisporre un quadro legislativo e amministrativo adeguato alla tutela dell'ambiente e della salute; b) l'obbligo di condurre indagini appropriate rispetto a potenziali danni all'ambiente e all'individuo; c) l'obbligo di condivisione di tali informazioni con il pubblico; d) l'obbligo di garantire il diritto ad un ricorso giudiziario in materia (Corte EDU, 27 gennaio 2009, causa C-

Il diritto alla vita riconosciuto dall'art. 2 CEDU è stato invece ritenuto leso solo in presenza della prova del nesso causale tra l'inquinamento e il danno alla vita o alla salute lamentato, ad esempio in relazione a gravi disastri ambientali dall'esito mortale, di origine industriale<sup>3</sup> o naturale<sup>4</sup>. Soltanto di recente, con la pronuncia *Cannavacciuolo e altri c. Italia*<sup>5</sup>, la Corte europea si è spinta fino a riconoscere

67021/01, *Tatar c. Romania*). Per una rassegna delle pronunce successive in materia, si veda P. FIMANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit. Infatti, la Corte ha confermato a più riprese il proprio orientamento, riconoscendo la violazione dell'art. 8 CEDU rispetto alla grave e persistente situazione di inquinamento ambientale generata dall'acciaieria Ilva di Taranto, in ragione della mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, delle misure necessarie a garantire una protezione efficace dei diritti dei ricorrenti (Corte EDU, 24 gennaio 2019, cause C-54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*). Inoltre, la Corte ha ribadito la necessità di informare i residenti dei potenziali rischi derivanti dall'abitare in zone esposte ad inquinamento, riscontrando la violazione dell'art. 8 CEDU in casi di omissione di tali obblighi di informazione (Corte EDU, 19 febbraio 1998, causa C-14967/89, *Guerra e altri c. Italia* e Corte EDU, 10 novembre 2004, causa C-46117/99, *Taşkin e altri c. Turchia*). Ancora, la Corte ha affrontato il tema della tutela ambientale anche rispetto al tema dell'inquinamento generato dai rifiuti, in particolare nella zona nota come "Terra dei Fuochi", in Campania, constatando l'incapacità delle autorità italiane di assicurare il corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, e riconoscendo sotto tale profilo la violazione dell'art. 8 CEDU (Corte EDU, 10 gennaio 2012, causa C-30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*).

<sup>3</sup> Corte EDU [GC], 30 novembre 2004, causa C-48939/99, *Öneryıldız c. Turchia*, in cui la Corte ha stabilito la responsabilità delle autorità turche per la morte di nove persone, dovuta ad un'esplosione di metano in una discarica.

<sup>4</sup> Corte EDU, 20 marzo 2008, cause C-15339/02 e altre 4, *Budayeva e altri c. Russia*, in cui la Corte ha riscontrato una violazione degli obblighi positivi stabiliti dall'art. 2 CEDU in ragione della mancata predisposizione di un adeguato quadro normativo e amministrativo, nonché dell'assenza di qualsiasi indagine sulle responsabilità relative ad una inondazione che aveva causato numerose vittime.

<sup>5</sup> Corte EDU, 30 gennaio 2025, causa C-51567/14 e altre 3, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*. In merito a tale pronuncia si vedano: J. SOMMARDAL, *A Landmark Judgment: Three Crucial Aspects of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *ECHR Blog*, 4 febbraio 2025; S. ZIRULIA, *A New Step in the Greening of the Right to Life: The ECtHR Judgment on the Land of Fires*, in *VerfassungsBlog*, 20 febbraio 2025; H. TIGROUDJA, *Massive Pollution, States' Positive Obligations and Remedies Critical Appraisal of the European Court of Human Rights' Cannavacciuolo et al. v. Italy Judgment*, in *CIL-NUS Blog*, 23 febbraio 2025; L. ACCONCIAMESSA, *The Strange Case of Dr Jeckyll and Mr Hyde: Victim Status for Life-Threatening Environmental Harm in the ECtHR's "Terra*

la violazione del diritto alla vita in un caso di inquinamento ambientale, generato dalla pratica di sversamento, interrimento e abbandono incontrollato di rifiuti nella cosiddetta “Terra dei fuochi”.

Il presente contributo si propone di analizzare la pronuncia della Corte europea nel caso *L.F. e altri c. Italia*, concernente l’inquinamento generato da uno stabilimento industriale sito nella provincia di Salerno, con particolare attenzione alla scelta della Corte di tornare a esaminare la questione sotto il solo profilo del diritto al rispetto della vita privata e familiare e non anche del diritto alla vita dei ricorrenti. Si propone altresì di riflettere sul mancato riconoscimento di un indennizzo per i danni non patrimoniali subiti dalle vittime.

## 2. La sentenza *L.F. e altri c. Italia*

Nella pronuncia *L.F. e altri c. Italia*<sup>6</sup>, la Corte europea ha affrontato la questione se le autorità italiane abbiano adottato le misure protettive necessarie a ridurre o eliminare gli effetti dell’inquinamento prodotto dallo stabilimento industriale “Fonderie Pisano”, nei pressi delle abitazioni dei ricorrenti, a Salerno, ai sensi degli artt. 2 e 8 della CEDU.

L’impianto è attivo dal 1960 ed è collocato in un’area originariamente classificata come industriale, in base al piano regolatore generale del 1963, ma successivamente qualificata come destinata ad uso residenziale, subordinatamente alla delocalizzazione della fonderia, definita «assolutamente incompatibile» con il contesto urbano circostante. Tuttavia, tale trasferimento non è mai avvenuto, eppure si è consentito lo sviluppo urbanistico dell’area.

*dei fuochi” Judgment*, in *SIDIBlog*, 28 febbraio 2025; K. HAMANN, *Cannavacciuolo and Others v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 5 marzo 2025; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l’eccezionalità dei dati di fatto*, in *Rivista giuridica dell’ambiente online*, 1° marzo 2025; A.VITALE, *Cannavacciuolo e altri c. Italia: la questione della “terra dei fuochi” di fronte alla Corte europea dei diritti dell’uomo. Alcune considerazioni sui profili sostanziali della sentenza pilota*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025.

<sup>6</sup> Corte EDU, 6 maggio 2025, causa C-52854/18, *L.F. e altri c. Italia*.

L'impianto ha continuato a operare persino a fronte dell'impatto nocivo della sua attività sull'ambiente e sulla salute della popolazione residente, dimostrato dallo studio epidemiologico SPES («Studio di esposizione nella popolazione suscettibile»), dalle analisi effettuate sui residenti, nonché dallo Studio di coorte richiesto dal giudice per le indagini preliminari («GIP») del Tribunale di Salerno nell'ambito del procedimento penale n. 9906/2016<sup>7</sup>, da cui sono emersi valori di mercurio e di altri metalli pesanti più elevati rispetto alla media.

Il ricorso è stato introdotto da 153 cittadini italiani, residenti nei pressi della fonderia. I ricorrenti hanno lamentato dinanzi alla Corte europea la violazione del proprio diritto alla vita, ai sensi dell'art. 2 della CEDU, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, tutelato dall'art. 8, nonché del diritto a un rimedio effettivo, ai sensi dell'art. 13. In particolare, gli stessi hanno contestato la condotta delle autorità italiane, le quali avevano autorizzato lo sviluppo residenziale dell'area circostante la fonderia, omissis l'adozione di un quadro normativo adeguato, nonché trascurato l'adozione di misure volte a ridurre o eliminare gli effetti dell'inquinamento prodotto dall'impianto, con ciò contribuendo a generare un pericolo per la propria vita e salute, oltre che per l'ambiente. In particolare, in alcuni ricorrenti il danno alla salute si è manifestato nello sviluppo di patologie. Inoltre, tutti hanno censurato la mancata divulgazione da parte delle autorità domestiche di informazioni relative ai rischi connessi alla vicinanza all'impianto, oltre all'omesso coinvolgimento della popolazione locale nel processo decisionale conclusosi con l'autorizzazione alla prosecuzione del funzionamento della fonderia.

In relazione alla censurata violazione del diritto alla vita, la Corte ha riconosciuto come la tutela fornita dall'art. 2 della CEDU non si limiti all'uso della forza da parte di agenti statali, bensì si estenda fino a imporre in capo agli Stati contraenti obblighi positivi di tutela della vita di quanti si trovino sottoposti alla loro giurisdizione. Si tratta di un'obbligazione che *«must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at*

<sup>7</sup> Ivi, parr. 80-81.

*stake, including industrial activities, which may pose a risk to human life due to their inherently hazardous nature*»<sup>8</sup>.

Tuttavia, la Corte, nell'esercizio della discrezionalità che le compete in ipotesi di concorso tra due o più norme parimenti applicabili, in astratto, alla fattispecie concreta, non ha reputato necessario procedere a un esame separato della doglianza relativa all'art. 2, né in punto di ammissibilità né in punto di merito, rispetto a quella sollevata ai sensi dell'art. 8 della CEDU, in continuità con il proprio orientamento in materia ambientale, relativamente a casi concernenti «*a single, identified, circumscribed source of pollution or activity causing it*» e coinvolgenti «*a more or less limited geographical area*»<sup>9</sup>.

Nel vagliare l'ammissibilità delle doglianze sollevate, la Corte ha, in primo luogo, affrontato e respinto le eccezioni del Governo in relazione alla qualità di vittima dei ricorrenti. In particolare, il Governo aveva obiettato che le loro doglianze costituissero una *actio popularis*, ritenendo non dimostrati né gli effetti dell'inquinamento sulla loro vita personale e sulla salute, né il nesso di causalità tra tali eventuali conseguenze e l'attività della fonderia, e reputando il ricorso manifestamente infondato<sup>10</sup>. La Corte, preliminarmente, ha chiarito la necessità di esaminare tale eccezione sotto il profilo dell'applicabilità *ratione materiae* dell'art. 8, piuttosto che dello *status* di vittima *ex art. 34* della CEDU<sup>11</sup>. A tal riguardo, ha osservato che, nelle cause ambientali, i ricorrenti sono tenuti a dimostrare un'effettiva interferenza con la propria sfera privata, nonché un minimo livello di gravità della stessa<sup>12</sup>. La Corte ha riconosciuto le difficoltà probatorie insite in tale valutazione, connesse alla complessità della distinzione tra gli effetti

<sup>8</sup> Ivi, par. 107, che richiama Corte EDU [GC], *Öneryıldız c. Turchia*, cit., par. 71.

<sup>9</sup> Ivi, par. 108, in cui la Corte menziona: Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, cit., par. 62; Corte EDU, 19 ottobre 2023, causa C-35648/10, *Locascia e altri c. Italia*, par. 86, e Corte EDU, 24 gennaio 2019, cause C-54414/13 e C-54264/15, *Cordella e altri c. Italia*, par. 93-94. In particolare, al par. 109 si legge: «*[a]ccordingly, the Court, being master of the characterisation to be given in law to the facts of the case (see Guerra and Others, cited above, § 44), finds it appropriate to examine the applicants' complaints from the standpoint of the right to respect for private life enshrined in Article 8 [...]*».

<sup>10</sup> Ivi, par. 110.

<sup>11</sup> Ivi, par. 114.

<sup>12</sup> Ivi, par. 115.

dell'inquinamento ambientale e quelli derivanti da fattori differenti, quali l'età, la professione o lo stile di vita, sottolineando come lo standard probatorio dell'"oltre ogni ragionevole dubbio" possa essere raggiunto anche in presenza di indizi sufficientemente chiari, precisi e concordanti o di presunzioni di fatto<sup>13</sup>. Applicando tali principi, consolidati nella sua giurisprudenza, al caso di specie, la Corte ha riscontrato che i certificati medici prodotti dai ricorrenti per dimostrare un deterioramento delle proprie condizioni di salute non stabilivano alcuna correlazione causale con l'inquinamento derivante dalla fonderia<sup>14</sup>. Pertanto, ha ritenuto di limitarsi a verificare se tale vicinanza all'impianto abbia reso i ricorrenti più vulnerabili all'insorgenza di patologie o abbia influito negativamente sulla loro vita privata<sup>15</sup>. A tale domanda, la Corte ha fornito risposta positiva, sottolineando come, sulla base di una «combinazione di prove indirette e presunzioni»<sup>16</sup>, tratte dalle indagini dell'ARPAC (Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania)<sup>17</sup>, dallo studio SPES precedentemente menzionato<sup>18</sup>, dai risultati di analisi condotte sui residenti<sup>19</sup>, nonché dalle stesse dichiarazioni delle autorità locali<sup>20</sup>, fosse possibile concludere che l'inquinamento abbia reso i ricorrenti – o meglio, i 151 ricorrenti residenti entro sei chilometri dall'impianto<sup>21</sup> – più vulnerabili a eventuali patologie. Dunque, ha ritenuto che l'interferenza lamentata abbia raggiunto un livello di gravità sufficiente per l'applicazione dell'art. 8 della CEDU<sup>22</sup>.

In secondo luogo, la Corte ha superato l'obiezione sollevata dal Go-

<sup>13</sup> Ivi, parr. 116-117.

<sup>14</sup> Ivi, par. 118.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Si veda, nello stesso senso, Corte EDU, *Locascia e altri c. Italia*, cit., par. 130.

<sup>16</sup> Ivi, par. 124.

<sup>17</sup> Ivi, par. 120.

<sup>18</sup> Ivi, par. 121.

<sup>19</sup> Ivi, par. 123.

<sup>20</sup> Ivi, par. 122.

<sup>21</sup> Infatti, la Corte ha ritenuto che due dei ricorrenti, residenti oltre sei chilometri dalla fonderia, non avessero presentato prove sufficienti a sostegno della gravità dell'interferenza nella propria vita privata e, dunque, dell'applicabilità dell'art. 8 della CEDU (cfr. par. 125).

<sup>22</sup> Ivi, par. 124.

verno italiano in merito al mancato rispetto della regola del previo esaurimento dei rimedi interni<sup>23</sup>. Infatti, ha riconosciuto che i ricorrenti hanno esperito, per il tramite dell'associazione "Salute e Vita", di cui erano membri, uno dei rimedi amministrativi a loro disposizione, facendo valere l'incompatibilità delle attività industriali con la collocazione dell'impianto in un'area residenziale. Inoltre, pronunciandosi in relazione all'esperimento dei rimedi disponibili in sede penale, la Corte ha confermato il principio in ragione del quale, in presenza di più rimedi disponibili, i ricorrenti che ne abbiano esperito uno non hanno l'onere di ricorrere anche agli altri rimedi funzionali al raggiungimento del medesimo obiettivo. Ha comunque sottolineato come i ricorrenti abbiano presentato numerosi esposti e si siano costituiti parti civili in diversi procedimenti penali, alcuni dei quali già conclusi negativamente<sup>24</sup>.

Giungendo al merito del ricorso, in relazione alla lamentata violazione dell'art. 8 della CEDU, la Corte si è soffermata sul fatto che, nonostante il piano urbanistico comunale abbia previsto il trasferimento della fonderia come condizione per l'urbanizzazione dell'area, tale presupposto non sia stato rispettato dalle autorità nazionali, che hanno consentito lo sviluppo residenziale della zona pur essendo l'impianto ancora in funzione. Dunque, la Corte ha ritenuto di esaminare le doglianze dei ricorrenti sotto il solo profilo dell'omissione di misure protettive adeguate e non anche sotto quello della carenza del quadro normativo<sup>25</sup>. La Corte ha rilevato che l'impianto ha generato una grave condizione d'inquinamento tra il 2008 e il 2016 e che le autorità nazionali non hanno fornito adeguate informazioni ai residenti in merito ai rischi derivanti dalla vicinanza all'impianto<sup>26</sup>. In particolare, le numerose ispezioni condotte hanno rivelato emissioni superiori ai limiti legali, assenza di adeguati meccanismi di monitoraggio delle emissioni convogliate e scarsa trasparenza. Le stesse sanzioni inflitte ai gestori dell'impianto sono state modeste, determinando l'insorgere di

<sup>23</sup> Ivi, parr. 139-146.

<sup>24</sup> Ivi, par. 144.

<sup>25</sup> Ivi, par. 157. Dunque, sul punto la Corte è giunta ad una conclusione opposta rispetto a quella stabilita in Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit.

<sup>26</sup> Ivi, par. 159.

dubbi in merito all'efficacia del quadro normativo vigente fino al 2015 in relazione ai reati ambientali<sup>27</sup>. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che, con riguardo al periodo successivo al 2016, le autorità regionali hanno avviato una revisione dell'autorizzazione integrata ambientale ("AIA") dell'impianto, apportando diverse modifiche alla fonderia. Tuttavia, ha notato come tali misure non abbiano tenuto conto dell'esposizione prolungata della popolazione all'inquinamento e dei gravi effetti sulla salute. Peraltro, le emissioni sono proseguite anche a seguito dell'adozione del Decreto legislativo n. 85/2000, che ha introdotto limiti più restrittivi con riguardo alle emissioni consentite.

In conclusione, la Corte ha stabilito che le autorità italiane non hanno adottato tutte le misure necessarie ad assicurare un'effettiva protezione del diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti, omettendo di operare un adeguato bilanciamento tra gli interessi in gioco, in violazione degli obblighi positivi imposti dall'art. 8 della CEDU<sup>28</sup>.

Con riguardo alla lamentata violazione dell'art. 13, invece, la Corte ha rigettato la relativa doglianza, ritenendo che fossero presenti rimedi effettivi per far valere le contestazioni dei ricorrenti<sup>29</sup>.

Inoltre, rispetto alla richiesta da essi avanzata, ai sensi dell'art. 46 CEDU, in merito all'indicazione di misure generali volte a ottenere che il Governo italiano rimedi alla situazione, la Corte non ha considerato necessario indicare le misure specifiche proposte dai ricorrenti, quali il monitoraggio dell'impianto e l'adozione di un programma di riduzione delle emissioni e di bonifica delle aree circostanti la fonderia, bensì ha stabilito che lo Stato convenuto rimane libero di scegliere i mezzi con cui adempiere alla propria obbligazione di riparare all'illecito<sup>30</sup>. Tuttavia, la Corte ha suggerito, tra le possibili misure per dare esecuzione alla sentenza, il ricollocamento dell'impianto, come originariamente previsto in base al Piano urbanistico comunale del 2006<sup>31</sup>.

Infine, la Corte ha liquidato in favore dei ricorrenti l'importo di €

<sup>27</sup> In particolare, fino all'adozione della L. n. 68/2015, contenente «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente».

<sup>28</sup> Corte EDU, *L.F. c. Italia*, cit., parr. 171-172.

<sup>29</sup> Ivi, parr. 174-176.

<sup>30</sup> Ivi, parr. 181-182.

<sup>31</sup> Ivi, par. 183.

8.700,00, a titolo di refusione delle spese legali, mentre ha stabilito che il riconoscimento della violazione dell'art. 8 della CEDU costituisce una sufficiente forma di equa soddisfazione dei danni morali subiti dai ricorrenti, sebbene gli stessi avessero domandato il risarcimento della somma di 20.000 euro ciascuno<sup>32</sup>.

### 3. *La posizione della Corte in relazione all'applicabilità dell'art. 2 della CEDU in materia di inquinamento ambientale.*

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Corte, nel valutare l'ammissibilità delle doglianze sollevate dai ricorrenti, ha ritenuto di non dover procedere a un esame autonomo della lamentata violazione del diritto alla vita *ex art. 2* della CEDU, limitandosi a considerare la presunta violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex art. 8*<sup>33</sup>. Tale scelta è motivata dal fatto che, nel caso di specie, la violazione denunciata deriverebbe da una fonte di inquinamento o da un'attività identificabile, specifica e circoscritta, limitata a una ben definita area geografica.

Secondo la Corte, questa determinazione in merito alla fonte e all'incidenza territoriale dell'inquinamento costituirebbe – unitamente agli altri elementi indicati nella pronuncia *Cannavacciuolo*<sup>34</sup> – il criterio distintivo da cui far discendere l'inapplicabilità dell'art. 2 della CEDU, a favore dell'applicazione del solo art. 8, nei casi in cui non sia provato il nesso causale tra l'inquinamento e le conseguenze pregiudizievoli lamentate.

La metodologia adottata dalla Corte nell'esame dell'ammissibilità delle doglianze sollevate dai ricorrenti è criticabile sotto numerosi profili, come emerge anche dall'opinione parzialmente dissenziente del giudice Serghides, allegata alla pronuncia della Corte<sup>35</sup>. In particolare,

<sup>32</sup> Ivi, par. 187, in cui la Corte afferma che «[i]n the circumstances of the present case, [...] the violation of the Convention it has found constitutes sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage».

<sup>33</sup> Corte EDU, *L.F. e altri c. Italia*, cit., par. 108.

<sup>34</sup> Si veda *infra*.

<sup>35</sup> Si veda Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., *Partly Concurring, Partly Sissenting Opinion of Judge Serghides*, parr. 5-9.

il giudice ha contestato la prassi della Corte di non esaminare una doglianza sollevata in relazione a un articolo della Convenzione per la sola ragione che una contestazione simile è già stata esaminata in relazione a una diversa disposizione. Come correttamente osservato dal giudice dissenziente, ciascun diritto ha un proprio «*core content*», una propria essenza che va rispettata e che non può essere confusa con quella degli altri diritti e libertà protetti dalla Convenzione<sup>36</sup>.

Ritiene il giudice che specie laddove venga sollevata una doglianza avente ad oggetto il diritto alla vita, posto a fondamento dell'intero sistema di diritti tutelati dalla Convenzione, nonché dotato di carattere assoluto, occorre analizzare autonomamente ciascuna contestazione di violazione. Ebbene, se l'approccio della Corte consistente nel non esaminare tutte le doglianze sollevate dai ricorrenti in ragione della sostanziale somiglianza di alcune di esse è di per sé criticabile<sup>37</sup>, tale omissione appare particolarmente grave nei casi concernenti violazioni del diritto alla vita.

La scelta della Corte di non esaminare la doglianza relativa all'art. 2 CEDU appare tuttavia coerente con la precedente giurisprudenza in materia di tutela ambientale.

A titolo esemplificativo, nel caso *Cordella e altri c. Italia*, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di un nesso causale tra le attività inquinanti dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto e l'insorgenza di gravi patologie nei comuni limitrofi<sup>38</sup>. Pur avendo accertato che «*les autorités nationales ont omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressés au respect de leur vie privée*»<sup>39</sup> e che non esistevano rimedi interni tramite cui ottenere la bonifica delle aree colpite dalle emissioni nocive, la Corte ha ricono-

<sup>36</sup> Ivi, par 6.

<sup>37</sup> A. GREENE, *Allegation-picking and the European Court of Human Rights: A pervasive Court practice in plain sight*, in *Strasbourg Observers*, 25 febbraio 2025, p. 1.

<sup>38</sup> Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., parr. 20 e segg., 106 e 163-166. Per un'analisi della pronuncia, si veda: R. GRECO, *Cordella et al v Italy and the effectiveness of human rights law remedies in cases of environmental pollution*, in *RECIEL*, n. 29, 2020, pp. 491-497.

<sup>39</sup> Ivi, par. 173.

sciuto la sola violazione degli artt. 8 e 13 della CEDU, non esaminando la violazione dell'art. 2 della CEDU, pur invocata dai ricorrenti<sup>40</sup>.

Analogamente, nel caso *Ardimento e altri c. Italia*<sup>41</sup>, promosso da residenti a Taranto, nonché da impiegati ed ex dipendenti dell'acciaieria Ilva, i ricorrenti avevano denunciato di aver contratto patologie asseritamente correlate alla propria attività professionale. In tale occasione, la Corte ha accertato la violazione dei soli artt. 8 e 13 della CEDU – richiamando i principi stabiliti nel caso *Cordella* –, pur a fronte della doglianza relativa anche all'art. 2, sulla quale ha tuttavia scelto di non pronunciarsi.

Successivamente, nel caso *Laterza e D'Errico c. Italia*<sup>42</sup>, la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 2 della CEDU sotto il profilo della violazione degli obblighi procedurali gravanti in capo alle autorità nazionali di condurre indagini effettive rispetto al decesso del parente dei ricorrenti, causato dalla prolungata esposizione a sostanze tossiche di asserita origine professionale, essendo egli un dipendente dell'Ilva. E ciò indipendentemente dall'accertamento di un nesso causale. Tuttavia, è opportuno soffermarsi sul fatto che il caso di specie originava dall'archiviazione di un procedimento penale, dunque dalla violazione di obblighi procedurali e non sostanziali, diversamente dai casi sopra esposti.

In *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, la Corte ha invece riconosciuto unanimemente la violazione degli obblighi positivi, sostanziali, imposti dall'art. 2 della CEDU da parte del Governo italiano, per la mancata adozione delle misure necessarie a proteggere la vita dei ricorrenti rispetto al diffuso fenomeno dello smaltimento illecito dei rifiuti nell'area nota come “Terra dei fuochi”.

In tale sentenza, la Corte ha individuato i criteri per determinare l'applicabilità dell'art. 2. In particolare, ha sottolineato come ai fini dell'applicabilità di detta disposizione nel contesto di un'attività rischiosa per l'uomo, il primo criterio da considerare è se il rischio per la vita sia «*real and imminent*»<sup>43</sup>. Sebbene non sia in condizioni di fornire

<sup>40</sup> Ivi, par. 94.

<sup>41</sup> Corte EDU, *Ardimento e altri c. Italia*, cit.

<sup>42</sup> Corte EDU, 25 marzo 2025, causa C-30336/22, *Laterza e D'Errico c. Italia*.

<sup>43</sup> Ivi, par. 377.

una definizione astratta di questa espressione, che necessariamente dipenderà dalle circostanze del caso concreto, la Corte ha precisato che il termine «reale» implica la sussistenza di «*a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life*», mentre il termine «imminente» implica «*an element of physical proximity of the threat and its temporal proximity*»<sup>44</sup>. In secondo luogo, la Corte ha attribuito rilevanza al fatto che le autorità nazionali «conoscevano o avrebbero dovuto conoscere» il rischio alla vita che si poneva per i ricorrenti<sup>45</sup>.

Infine, la Corte valuta se lo Stato convenuto abbia posto in essere tutte le misure in suo potere per prevenire detto rischio per la vita, obbligo che si declina sotto diversi profili: la creazione di un quadro legislativo e amministrativo adeguato a prevenire le minacce per il diritto alla vita; nonché l'adozione di misure protettive dei cittadini la cui vita potrebbe essere posta a rischio dallo svolgimento di attività pericolose, tra le quali rilievo fondamentale è attribuito al dovere di informare la popolazione in merito a tali rischi per la salute e per la vita<sup>46</sup>.

Alla luce di tali criteri, nel caso *Cannavacciuolo* la Corte si è espressa positivamente rispetto all'applicabilità dell'art. 2 della CEDU, stabilendo come non fosse necessaria la prova del nesso di causalità tra l'esposizione a un determinato tipo di inquinamento o sostanza nociva e l'insorgenza di una specifica malattia mortale o della morte come conseguenza diretta e giudicando sufficiente la sussistenza di un «*“real and imminent” risk to life*»<sup>47</sup>. Dunque, ha concluso per la violazione

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ivi*, par. 378.

<sup>46</sup> *Ivi*, par. 380-382.

<sup>47</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c Italia*, cit., par. 390: «[...] *Being satisfied that the applicants were exposed to a risk thus described, the Court does not consider it necessary or appropriate to require that the applicants demonstrate a proven link between the exposure to an identifiable type of pollution or even harmful substance and the onset of a specific life-threatening illness or death as a result of it*». Tale approccio – orientato al riconoscimento di una violazione della Convenzione indipendentemente dalla prova di un nesso causale tra l'inquinamento e l'insorgenza di patologie mortali, fino a questo momento, in materia ambientale, era stato seguito dalla Corte esclusivamente ai fini del riconoscimento della violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU* (Corte EDU, 9 giugno 2005, causa C-55723/00, *Fadeyeva c. Russia*; Corte EDU, *Giacomelli c. Italia*, cit.; Corte EDU, 26 ottobre 2006, cause C-

dell'art. 2, dal momento che il Governo italiano non ha dimostrato di aver fatto tutto ciò che poteva essere ragionevolmente richiesto per proteggere la vita dei ricorrenti<sup>48</sup>.

Tuttavia, in tale pronuncia la Corte ha sottolineato le differenze tra il caso sottoposto al suo esame e gli altri casi in materia ambientale, evidenziando che mentre questi ultimi concernevano una «*single, identified, circumscribed source of pollution or activity causing it*», nonché una «*more or less limited geographical area*»<sup>49</sup> o «*the exposure to a particular substance which is released by a clearly identifiable source*»<sup>50</sup>, al contrario l'inquinamento della Terra dei fuochi costituisce «*a particularly complex and widespread form of pollution occurring primarily, but not exclusively, on private land*». Inoltre, tale forma di inquinamento appare connotata da una «*multiplicity of sources of pollution which are very different*» e non riguarda «*dangerous activities, such as industrial activities, carried out against the backdrop of an existing*

53157/99, C-53247/99, C-53695/00 e C-56850/00, *Ledyayeva e altri c. Russia*; Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., par. 163, parr. 165-166, parr. 172-173). Dall'altro lato, in casi concernenti l'asserita violazione del diritto alla vita, la Corte aveva talvolta considerato tali doglianze anche in assenza di decesso della vittima, benché non in materia ambientale (Corte EDU, *Öneryıldız c. Turchia* [GC], cit.; Corte EDU, 28 febbraio 2012, cause C-17423/05 e altre 5, *Kolyadenko e altri c. Russia*; Corte EDU, *Budayeva e altri c. Russia*, cit.). Tuttavia, non si era mai verificata l'applicazione di tale interpretazione più elastica del nesso di causalità in casi di inquinamento ambientale ai fini del riconoscimento della violazione dell'art. 2 CEDU. Cfr. R. GRECO, *La sentenza Cannavacciuolo: un revirement giurisprudenziale nel contenzioso ambientale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2025, in corso di pubblicazione; L. ACCONCIAMESSA, *The strange case of Dr Jeckyll and Mr Hide: Victim status for life-threatening environmental harm in the ECtHR's 'Terra dei Fuochi' judgment*, cit. Cfr. Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 108; Corte EDU, 24 luglio 2014, cause C-60908/11 e altre 4, *Brincaat e altri c. Malta*, par. 83.

<sup>48</sup> Ivi, par. 465.

<sup>49</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., par. 384. A tal proposito, la Corte ha citato i casi *López Ostra c. Spagna*, cit.; *Fadeyeva c. Russia*, cit.; *Giacomelli c. Italia*, cit.; *Ledyayeva e altri c. Russia*, cit.; Corte EDU, 27 gennaio 2009, causa C-67021/01, *Tătar c. Romania*; Corte EDU, 10 febbraio 2011, causa C-30499/03, *Dubetska e altri c. Ucraina*; Corte EDU, 11 ottobre 2022, causa C-6142/18 e altri 13, *Kotov e altri c. Russia*.

<sup>50</sup> In questo passaggio, la Corte menziona: Corte EDU, 24 luglio 2014, causa C-60908/11 e altri 4, *Brincaat e altri c. Malta*.

*regulatory framework*», bensì «*activities carried out by private parties, namely organised criminal groups, as well as by industry, businesses and individuals, beyond the bounds of any form of legality or legal regulation*»<sup>51</sup>.

Fatte queste doverose premesse e venendo al caso in esame, in *L.F. e altri* occorre distinguere due profili.

Sotto il primo profilo, il criterio enunciato dalla Corte in *Cannavaciolo* in relazione alla sussistenza di un «*“real and imminent” risk to life*» sembrerebbe pienamente soddisfatto nel caso di specie. I ricorrenti, tutti residenti nei pressi della fonderia, fonte di grave inquinamento, sono parimenti esposti ad un «rischio reale ed imminente» per la propria vita, come dimostrato dallo studio SPES e dagli studi svolti nell’ambito dei procedimenti penali, valorizzati dalla stessa Corte<sup>52</sup>. Infatti, da tali studi è possibile evincere un rischio «serio, concreto e accertabile», dunque reale, per la vita dei residenti nell’area circostante l’impianto – in considerazione della maggiore vulnerabilità a eventuali patologie mortali correlate alla prolungata esposizione alle emissioni inquinanti della fonderia – nonché «imminente», sia in termini di prossimità fisica, essendo i ricorrenti residenti nel raggio di sei chilometri dallo stabilimento, sia in termini di prossimità temporale, in ragione della protratta esposizione all’inquinamento, che perdura sino ad oggi.

Sotto il secondo profilo, tuttavia, non risulta soddisfatto l’ulteriore requisito menzionato dalla Corte relativo alla fonte e alla natura dell’inquinamento le cui conseguenze pregiudizievoli sono oggetto

<sup>51</sup> Ivi, par. 384. Si veda K. HAMANN, *Cannavaciolo and Othes v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in *EJIL:Talk!*, 5 marzo 2025, [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org). Un’argomentazione simile è stata avanzata dalla Corte anche nel caso *Verein KlimaSeniorinnen*, in cui la stessa si era soffermata sulle differenze con i precedenti casi in materia ambientale, evidenziando come, mentre gli ultimi riguardavano fonti specifiche di inquinamento, tali per cui «*those exposed to that particular harm can be localised and identified with a reasonable degree of certainty*» e parimenti era possibile individuare con maggiore facilità il nesso causale tra una fonte precisa e gli effetti nocivi su gruppi di individui, al contrario nel caso del cambiamento climatico «*there is no single or specific source of harm*» (Corte EDU, 9 aprile 2024, causa C-53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, par. 415-415).

<sup>52</sup> Corte EDU, *L.F. c. Italia*, cit., par. 18-19, par. 121.

delle doglianze dei ricorrenti. Infatti, nel caso di specie, l'inquinamento deriva da uno stabilimento industriale, dunque da una fonte ben definita e incidente su un'area geografica altrettanto limitata, interessando esso la sola zona circostante la fonderia<sup>53</sup>.

Tale ragionamento, ad avviso di chi scrive, non merita di essere condiviso in quanto introduce dei criteri quantitativi e qualitativi eccessivamente restrittivi per l'accertamento della violazione del più fondamentale dei diritti tutelati dalla Convenzione, il diritto alla vita, che non trovano riscontro nella lettera della disposizione, oltre a contrastare con lo scopo posto a fondamento della Convenzione di assicurare una protezione il più possibile piena ed effettiva ai diritti sanciti dalla stessa. In questo, peraltro, la Corte non appare coerente con quanto sancito, seppure incidentalmente, nella stessa pronuncia *Cannavacciuolo*, in cui ha ricordato come «*its approach to the interpretation of Article 2 is guided by the idea that the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires its provisions to be interpreted and applied in such a way as to make its safeguards practical and effective*»<sup>54</sup>.

Segnatamente, con riguardo ai parametri quantitativi, essi risultano integrati laddove la fonte dell'inquinamento sia «particolarmente complessa ed estesa», piuttosto che «singola, identificata o circoscritta», e l'inquinamento interessi un'area geografica ampia e non facilmente delimitabile. I parametri qualitativi, invece, si reputano soddisfatti qualora il fenomeno inquinante presenti una natura intrinseca-

<sup>53</sup> Corte EDU, *L.F. e altri c. Italia*, cit., par. 108. Benché la Corte richiami propri precedenti quali *Guerra*, *Locascia* e *Cordella* per sottolineare una continuità con tali casi, costituita dal fatto che tutti avevano ad oggetto «una fonte di inquinamento o attività singola, identificata e circoscritta» e coinvolgenti «un'area geografica più o meno limitata», tuttavia in tali pronunce non aveva mai fornito alcuna motivazione a giustificazione della ritenuta inapplicabilità dell'art. 2 CEDU. Al contrario, le ragioni di tale esclusione si rinvergono, quasi ironicamente, nell'unica pronuncia in cui la Corte riconosce la violazione dell'art. 2 rispetto a tali tematiche, in *Cannavacciuolo*. Se da un lato lascia perplessi la reticenza della Corte nel motivare la decisione di applicare esclusivamente l'art. 8 CEDU nei precedenti menzionati, parimenti confonde la mancata menzione del caso *Cannavacciuolo* nel passaggio della pronuncia in commento in cui pure viene richiamato quanto esplicitato per la prima volta in quella sede.

<sup>54</sup> Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., par. 384. A tale proposito, la Corte cita anche *Öneryıldız c. Turchia*, cit., par. 69.

mente illecita e si realizzi al di fuori di qualsivoglia regolamentazione giuridica: vale a dire, laddove si tratti non di attività normativamente disciplinate, come quelle industriali, condotte in violazione della normativa vigente, bensì di condotte integralmente illecite.

Ebbene, per quanto attiene ai criteri quantitativi, un simile approccio rischia di consolidare il principio secondo cui il diritto alla vita sarebbe meritevole di tutela soltanto laddove la sua violazione derivasse da un inquinamento di portata estesa, coinvolgente un elevato numero di soggetti – come sembrerebbe evincersi anche dai numerosi passaggi della pronuncia *Cannavacciuolo* in cui la Corte richiama il fatto che l'inquinamento della Terra dei Fuochi riguarda circa 3 milioni di persone – mentre verrebbe, di contro, disatteso qualora il numero di vittime coinvolte fosse più esiguo, finendo per ridurre la tutela del diritto alla vita ad una questione meramente quantitativa<sup>55</sup>.

Inoltre, come già osservato in dottrina, non appaiono convincenti neppure le distinzioni di natura qualitativa, fondate sull'origine lecita o illecita dell'attività inquinante, nella misura in cui l'elemento dirimente ai fini dell'applicabilità dell'art. 2 è rappresentato dall'esistenza di un rischio serio e imminente per la vita umana<sup>56</sup>. Ne consegue che non dovrebbe assumere rilievo se tale pericolo discenda da un'attività formalmente lecita ma svolta in violazione della normativa vigente, ovvero da una condotta integralmente illecita, poiché, in entrambe le ipotesi, lo Stato resta comunque destinatario degli obblighi positivi imposti dall'art. 2 CEDU<sup>57</sup>.

Alla luce di quanto precede, pare potersi desumere che l'approccio della Corte sia improntato a un criterio selettivo nell'attenuazione del nesso causale richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU in

<sup>55</sup> Si veda sul punto R. GRECO, *La sentenza Cannavacciuolo: un revirement giurisprudenziale nel contenzioso ambientale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo?*, cit. Nello stesso senso, si veda Corte EDU, *L.F. e altri c. Italia*, cit., *Partly Concurring*, *Partly Dissenting Opinion of Judge Serghides*, par. 6: «does it really matter whether the present environmental case concerned “a single, identified, circumscribed source of pollution or activity causing it, and a more or less limited geographical area”?».

<sup>56</sup> Ivi, p. 5; S. ZIRULIA, *A New Step in the Greening of the Right to Life. The ECtHR Judgement on the Lan od Fires*, in *Verfassungsblog*, 20 febbraio 2025, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

materia ambientale. In particolare, la Corte sembra disposta a rinunciare all'accertamento rigoroso del nesso eziologico tra l'esposizione ad agenti inquinanti e l'insorgenza di una specifica patologia o evento letale, solo in presenza dei criteri quantitativi e qualitativi evidenziati nel caso *Cannavacciuolo*.

In tal senso, il superamento dell'onere probatorio ordinario sembrerebbe subordinato alla presenza di una molteplicità di fonti di contaminazione, difficilmente tracciabili e fuori da ogni contesto normativo o regolatorio, come descritto in *Cannavacciuolo*. Di conseguenza, nei casi in cui l'inquinamento derivi da una fonte unica, identificabile e ricompresa entro un quadro normativo esistente, la Corte tende invece a reintrodurre un criterio stringente in ordine al nesso causale, escludendo l'applicazione dell'art. 2 della CEDU ove non venga provata una correlazione diretta tra l'attività dannosa e un danno attuale alla vita.

Sotto tale angolazione, non è chiaro se si tratti di un'alternatività effettiva tra i criteri dell'applicabilità dell'art. 2 (natura e origine del fenomeno inquinante, da un lato, prova del nesso causale, dall'altro), o se, piuttosto, la Corte finisca per introdurre una gerarchia di gravità e complessità del danno ambientale nella quale soltanto i fenomeni sistemici e non regolamentati giustificherebbero una lettura estensiva della disposizione. Un simile approccio rischia tuttavia di produrre esiti paradossali: da un lato, riconosce il diritto alla vita nei contesti più critici, ma, dall'altro, nega protezione – laddove non risulti sufficientemente dimostrato il nesso causale – proprio in quei casi in cui le violazioni sono più facilmente accertabili, perché riferibili a una fonte nota e istituzionalmente controllata.

#### 4. *La questione dell'equa soddisfazione nei casi di grave inquinamento ambientale*

Anche la decisione della Corte di non accordare ai ricorrenti alcun risarcimento dei danni morali subiti – coerente con l'indirizzo seguito in casi analoghi<sup>58</sup> – solleva diverse criticità, puntualmente evidenziate

<sup>58</sup> Corte EDU, *Locascia e altri c. Italia*, cit.; Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*,

anche dal giudice Serghides. Egli, nella sua opinione dissenziente, ha espresso disappunto rispetto alla scelta di non compensare, anche in termini monetari, le sofferenze e l'angoscia subite dai ricorrenti a causa dell'inquinamento e dei rischi connessi, richiamando a tal fine alcune precedenti opinioni separate in cui aveva contestato la prassi della Corte di non riconoscere alcun risarcimento per i danni morali subiti dalle vittime<sup>59</sup>.

Ebbene, in primo luogo la Corte non ha ritenuto necessario imporre allo Stato convenuto l'adozione di misure specifiche *ex art. 46* della CEDU, mediante le quali realizzare la *restitutio ad integrum*, intesa quale ripristino, per quanto possibile, della situazione antecedente alla violazione.

In secondo luogo, anche qualora il Governo dovesse effettivamente attuare le misure suggerite dalla Corte per dare esecuzione alla pronuncia, ad esempio provvedendo al ricollocamento dell'impianto, tali interventi sarebbero comunque limitati a garantire la cessazione della violazione nel futuro, ma non potrebbero offrire un rimedio al danno già patito dai ricorrenti. Al fine di riparare tale danno, infatti, la *restitutio ad integrum* si rivela inattuabile, con la conseguenza che persiste la necessità di un risarcimento monetario del danno morale quale forma residuale di ristoro per il pregiudizio sofferto dai ricorrenti.

Dunque, il mero accertamento della violazione del diritto al rispetto della vita privata non appare sufficiente a garantire un rimedio effettivo ai ricorrenti, specialmente alla luce del prolungato stato di angoscia al quale sono stati sottoposti in ragione dell'aumentato rischio di contrarre patologie letali connesse all'esposizione all'inquinamento prodotto dall'impianto.

A tal proposito, si evidenzia il contrasto rispetto al caso *Di Sarno*, in

cit.

<sup>59</sup> Si veda Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c Italia*, cit., *Partly Concurring, Partly Sissenting Opinion of Judge Serghides*, par. 12: «I am unable to accept that the suffering and anxiety of the applicants from the continuous and serious pollution and risks they suffered should not warrant a monetary award for non-pecuniary damage». In particolare, il giudice Serghides ha richiamato l'opinione dissenziente resa alla sentenza Corte EDU, *Yüksel Yalçınkaya c. Turchia* [GC], 26 settembre 2023, causa C-15669/20, parr. 22-38 e l'opinione parzialmente dissenziente resa con il giudice Felici alla sentenza Corte EDU [GC], 15 marzo 2022, causa C-43572/18, *Grzęda c. Polonia*.

cui la Corte ha riconosciuto che la dichiarazione di violazione dell'art. 8 della CEDU costituisca una sufficiente equa riparazione per le vittime, non essendo le stesse state esposte, in ragione dell'inquinamento, a un aumentato rischio di contrarre patologie<sup>60</sup>. Nel caso di specie, invece, la Corte ha negato un qualsivoglia risarcimento del danno non patrimoniale, pur riconoscendo la sussistenza del nesso causale tra l'inquinamento prodotto dalla fonderia e la maggiore vulnerabilità dei residenti rispetto a potenziali malattie.

La conclusione a cui è pervenuta la Corte nel caso di specie appare deludente, soprattutto alla luce dei numerosi precedenti in cui essa ha invece accordato ai ricorrenti un'equa riparazione per i danni non patrimoniali derivanti da fenomeni inquinanti<sup>61</sup>.

Infatti, nel caso *Cannavacciuolo* la Corte ha ritenuto di non pronunciarsi immediatamente sulla questione relativa all'applicazione dell'art. 41 della CEDU. In particolare, la stessa si è riservata di decidere allo spirare del termine di due anni – decorrente dal momento in cui la pronuncia fosse divenuta definitiva – assegnato al Governo italiano per dare esecuzione alla stessa, ammonendo quest'ultimo che tale decisione dipenderà dalla valutazione del Comitato dei Ministri sulla risposta delle autorità alle carenze individuate e alle misure rimediali raccomandate ai sensi dell'art. 46 della CEDU<sup>62</sup>.

Se l'approccio della Corte in materia di danni non patrimoniali si dimostra generalmente più uniforme nei casi di violazione del diritto alla vita, nei quali la stessa è orientata verso il riconoscimento dell'equa riparazione, al contrario, la giurisprudenza sviluppata in relazione all'art. 8 della CEDU risulta meno coerente. Sono infatti numerosi i precedenti in cui la Corte ha accordato ai ricorrenti un risarcimento

<sup>60</sup> Corte EDU, *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., parr. 108 e 122.

<sup>61</sup> *Infra*.

<sup>62</sup> Corte EDU, *L.F. e altri c. Italia*, cit., parr. 507-508, in cui la Corte afferma che «*the question of the application of Article 41 of the Convention is not ready for decision. It must accordingly be reserved and the further procedure fixed after the expiry of the time-limit identified in paragraph 501*» e che «*[i]n the future assessment of any question under Article 41, the Court's approach may well depend on the Committee of Ministers' assessment of the authorities' response to the deficiencies identified and the remedial measures recommended under Article 46 in the present judgment (see paragraphs 494-499 above)*».

per i pregiudizi morali derivanti da attività inquinanti<sup>63</sup>, ma non mancano decisioni, come quella in esame, in cui essa ha ritenuto sufficiente la constatazione della violazione quale forma di equa soddisfazione<sup>64</sup>.

Tale discontinuità genera inevitabili incertezze, anche in ragione del fatto che dalla giurisprudenza della Corte in materia non si evince alcuna indicazione in merito alle circostanze che inducono a ritenere adeguata la semplice soddisfazione, in luogo della concessione di un equo indennizzo.

In una prospettiva comparata, la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani (di seguito, “Corte IADU”) evidenzia l’importanza del riconoscimento del danno morale subito dalle vittime di inquinamento ambientale, quale elemento essenziale per una tutela effettiva dei diritti umani. In particolare, nel caso *Abitanti di La Oroya c. Perù*<sup>65</sup>, la Corte ha accertato che lo Stato convenuto non aveva protetto adeguatamente la popolazione locale dalla contaminazione prodotta da un complesso siderurgico: dal diritto alla vita, alla salute e a un ambiente salubre – qualificato come autonomo diritto<sup>66</sup> –, fino al diritto all’integrità personale, alla partecipazione politica, all’informazione e ai diritti del minore, nonché agli obblighi di sviluppo progressivo.

Al pari della Corte europea nel caso *L.F. e altri*, la Corte IADU nel

<sup>63</sup> Corte EDU, *Giacomelli c. Italia*, cit.; Corte EDU, *Dubetska e altri c. Ucraina*, cit.; Corte EDU, *Ledyayeva e altri c. Russia*, cit.; Corte EDU, *Fadeyeva c. Russia*, cit.; Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, cit.; Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia* [GC], cit.; Corte EDU, 13 luglio 2017, causa C- 38342/05, *Jugheli e altri c. Georgia*; Corte EDU, 9 novembre 2010, causa C-2345/06, *Deés c. Ungheria*.

<sup>64</sup> Corte EDU, *Locascia e altri c. Italia*, cit.; Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit.

<sup>65</sup> Corte IADU, 27 novembre 2023, serie C n. 511, *Abitanti di La Oroya c. Perù*. Per una analisi della pronuncia, si vedano: L. D’APOTE, *Diritto a un ambiente salubre e democrazia ambientale: il caso La Oroya tra dimensione locale e globale*, in *SIDIBlog*, 10 febbraio 2025; J. SALDAÑA, *People from La Oroya vs Peru, Inter-American Court of Human Rights: How Effective is International Law to Protect the Environment in Extractive Contexts?*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 11 aprile 2024.

<sup>66</sup> Ivi, par. 4. La Corte IADU ha addirittura affermato che «la protezione internazionale dell’ambiente richiede il riconoscimento progressivo della proibizione di [condotte illecite o arbitrarie che causano danni ambientali gravi, estesi, duraturi e irreversibili] come norma imperativa (*ius cogens*)» (ivi, par. 129).

caso *La Oroya* ha riconosciuto come non fosse necessario dimostrare il nesso causale tra l'esposizione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento e le malattie sviluppate dai ricorrenti, ritenendo sufficiente accertare che la contaminazione ambientale avesse posto un rischio significativo per la salute, che i ricorrenti vi fossero stati effettivamente esposti e che lo Stato, benché a conoscenza della situazione, ne avesse tollerato la perduranza<sup>67</sup>. Tuttavia, sebbene entrambe le pronunce abbiano ad oggetto fenomeni di inquinamento industriale, il caso esaminato dalla Corte interamericana si distingue per la particolare gravità dei fatti, come dimostrato dalla classificazione di La Oroya tra le dieci città più inquinate al mondo.

Ebbene, nel caso *La Oroya*, la Corte ha ordinato una serie di misure riparatorie, tra cui la restituzione, la riabilitazione, la soddisfazione, le garanzie di non ripetizione e la compensazione pecuniaria. Ha precisato che il danno non patrimoniale «può includere sia la sofferenza e l'angoscia causate dalla violazione, sia il pregiudizio arrecato a valori particolarmente significativi per la persona, nonché ogni alterazione, di natura non patrimoniale, delle condizioni di esistenza delle vittime»<sup>68</sup>. Inoltre, ha fatto riferimento al concetto di danno al progetto di vita, inteso come perdita o grave compromissione delle prospettive di sviluppo personale, familiare e professionale<sup>69</sup>.

In particolare, oltre alle riparazioni individuali, la Corte ha ordinato allo Stato peruviano di procedere all'accertamento dei livelli di contaminazione ambientale della regione interessata e di adottare misure idonee al risanamento dei danni ambientali sulla base di un piano d'azione da realizzare con il coinvolgimento delle vittime<sup>70</sup>. Ha inoltre disposto l'obbligo per lo Stato di garantire l'accesso a cure mediche specialistiche per le persone affette da patologie riconducibili all'esposizione agli agenti contaminanti<sup>71</sup>. La Corte ha altresì ingiunto allo Stato l'adozione di un piano di compensazione ambientale finaliz-

<sup>67</sup> Ivi, par. 204.

<sup>68</sup> Ivi, par. 202, che richiama anche le pronunce Corte IADU, 19 novembre 1999, *Villagrán Morales e altri c. Guatemala* ("Street Children"), par. 84, e Corte IADU, 1° settembre 2023, *Rodríguez Pacheco e altri c. Venezuela*, par. 186.

<sup>69</sup> Ivi, par. 203.

<sup>70</sup> Ivi, parr. 333-334.

<sup>71</sup> Ivi, parr. 348-349.

zato alla tutela e al ripristino della biodiversità<sup>72</sup> e previsto l'imposizione alle imprese coinvolte dell'obbligo di farsi carico della riparazione dei danni ambientali cagionati, in applicazione del principio "chi inquina paga"<sup>73</sup>.

## 5. Conclusioni

La pronuncia in commento, *L.F. e altri c. Italia*, è esemplificativa dell'orientamento altalenante della Corte europea con riguardo al riconoscimento o meno dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU rispetto a fenomeni di inquinamento ambientale, esplicitato per la prima volta in *Cannavacciuolo*<sup>74</sup>.

Rispetto alle precedenti pronunce della Corte relative a casi di inquinamento ambientale<sup>75</sup>, è da sottolineare che quantomeno nella sentenza in commento è stata esplicitata la motivazione della scelta della Corte di non esaminare le doglianze dei ricorrenti sotto il profilo dell'art. 2 della CEDU, per quanto fornita *a contrario* rispetto al ragionamento del caso *Cannavacciuolo*. Tale aspetto non è da trascurare, poiché, per quanto poco condivisibile sia la motivazione fornita dalla Corte, essa chiarisce l'indirizzo che la stessa sembra intenzionata a seguire, garantendo da ultimo una maggiore certezza giuridica rispetto all'interpretazione di tale fondamentale disposizione della Convenzione.

Tuttavia, si ritiene che sul tema dell'applicabilità dell'art. 2 sarebbe auspicabile si pronunciasse la Grande Camera, data la rilevanza della questione e delle ricadute pratiche che la stessa potrebbe generare per le vittime di gravi fenomeni di inquinamento ambientale. A tal propo-

<sup>72</sup> Ivi, par. 351.

<sup>73</sup> Ivi, par. 352.

<sup>74</sup> Ciò sebbene la Corte in *L.F. e altri* ometta di richiamarla.

<sup>75</sup> Corte EDU, *Locascia e altri c. Italia*, cit., par. 86; Corte EDU, *Ardimento e altri c. Italia*, cit.; Corte EDU, *Cordella e altri c. Italia*, cit., par. 94, in cui si legge: «[m]aitresse de la qualification juridique des faits, la Cour constate que ces griefs se confondent. Elle juge approprié d'examiner les allégations des requérants uniquement sous l'angle de l'article 8 de la Convention (Radomilja et autres c. Croatie [GC], nos 37685/10 et 22768/12, 20 mars 2018)».

sito, non è ancora decorso il termine di tre mesi dalla pronuncia della sentenza *L.F. e altri*, oltre il quale la stessa diverrà definitiva: pertanto, potrebbe essere questa l'occasione in cui la Grande Camera chiarirà se il criterio interpretativo introdotto in *Cannavacciuolo* e confermato in *L.F.* sia meritevole di essere confermato e di consolidarsi nella sua giurisprudenza.

\*\*\*

### *Abstract*\*

#### *Ita*

A distanza di un paio di mesi dalla sentenza della Corte europea *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, relativa all'inquinamento della cd. "Terra dei fuochi", la stessa Corte è tornata a pronunciarsi in materia di inquinamento ambientale nel caso *L.F. e altri c. Italia*. Il presente contributo mira ad analizzare quest'ultima pronuncia alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte europea in materia ambientale, con particolare attenzione alla questione dell'applicabilità dell'art. 2 della CEDU (diritto alla vita) a tali situazioni.

*Parole chiave:* diritto alla vita, inquinamento ambientale, Corte europea dei diritti dell'uomo.

#### *En*

A couple of months after the judgment of the European Court in *Cannavacciuolo and Others v. Italy*, concerning pollution in the so-called "Terra dei Fuochi," the Court has once again ruled on issues related to environmental pollution in the case of *L.F. and Others v. Italy*. This contribution aims to analyse this latest ruling in light of the European Court's previous case law on environmental matters, with particular attention to the applicability of Article 2 ECHR (right to life) to such situations.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Keywords:* right to life, environmental pollution, European Court of Human Rights.



## ¿HACIA UN CONSTITUCIONALISMO ECOCENTRISTA? SOBRE LOS DERECHOS DEL MAR MENOR

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Los hechos del caso – 3. El fallo del TC: El aval constitucional a la Ley 19/2022 – 4. A vueltas con el “ecocentrismo moderado”: entre la innovación simbólica y la contención jurídica. – 4.1. El reconocimiento del ecocentrismo: ¿cambio de paradigma o ampliación del marco? – 4.2. Una personalidad jurídica técnica – 4.3. ¿Un precedente “gatopardiano”? – 4.4. ¿Reconocimiento formal o transformación estructural? – 5. Reflexiones finales a modo de conclusiones

### 1. *Introducción*

El reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor mediante la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, y su posterior validación constitucional por parte del Tribunal Constitucional (STC 142/2024, de 20 de noviembre) constituyen uno de los episodios más singulares y paradigmáticos del constitucionalismo ambiental español contemporáneo. Por primera vez, el legislador estatal otorga estatuto jurídico de sujeto a un ecosistema, al margen de su instrumentalidad para el ser humano, lo que supone un cuestionamiento del enfoque antropocéntrico clásico que ha dominado históricamente el derecho del medio ambiente.

La laguna del Mar Menor, situada en la Comunidad Autónoma de Murcia, constituye un entorno natural de valor ecológico excepcional, cuyo deterioro progresivo ha dado lugar a una profunda movilización ciudadana, científica y jurídica. En ese contexto, la iniciativa legislativa popular que dio origen a la Ley 19/2022 ha sido interpretada por parte de la doctrina como una manifestación clara de una nueva sensibilidad ecológica<sup>1</sup>, que reclama no solo una mayor protección ambiental, sino

<sup>1</sup> Véase, entre otros: S. BORRÁS-PENTINAT, *Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida*, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 204, 2024, pp. 213-239; B. SORO MATEO – S. ÁLVA-

una revisión de las categorías jurídicas tradicionales a través de las cuales se conciben las relaciones entre Derecho y naturaleza. El reconocimiento de derechos a la naturaleza, como expresión del denominado ecocentrismo jurídico, ha encontrado en esta norma su primera plasmación normativa de alcance nacional en el ámbito euromediterráneo.

En respuesta a ello, un grupo parlamentario interpuso un recurso de inconstitucionalidad que cuestionaba tanto la constitucionalidad formal como material de la Ley 19/2022, obligando así al Tribunal Constitucional a pronunciarse por primera vez sobre la compatibilidad entre el reconocimiento de personalidad jurídica a entes naturales y los principios estructurales del ordenamiento constitucional español. Lejos de limitarse a una valoración puramente competencial, la sentencia ofrece una reflexión, si bien prudente y matizada, sobre la posible evolución del derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE) en clave ecocéntrica.

Desde el punto de vista del contenido, la STC 142/2024 desestima todos los motivos del recurso, validando la técnica legislativa empleada y reconociendo expresamente que el otorgamiento de personalidad jurídica a un ecosistema singular como el Mar Menor no contradice el modelo constitucional vigente. Es más, el propio Tribunal admite que esta figura puede enmarcarse dentro de una tendencia normativa internacional creciente, que busca superar el paradigma exclusivamente antropocéntrico mediante herramientas jurídicas orientadas a una protección reforzada de los bienes ambientales. En este sentido, la sentencia incorpora por primera vez la noción de «ecocentrismo moderado» como elemento compatible con los principios constitucionales españoles.

No obstante, este trabajo parte de la hipótesis de que la STC 142/2024, pese a sus elementos de innovación, no llega a transformar sustancialmente el modelo jurídico vigente, sino que lo reinterpreta, manteniendo el núcleo del paradigma antropocéntrico y limitando el alcance de los derechos atribuidos al nuevo sujeto jurídico a una función simbólica o técnica. En otras palabras, el reconocimiento de per-

sonalidad jurídica al Mar Menor se presenta más como un instrumento operativo para mejorar la tutela ambiental, que como una reconfiguración estructural del sistema de derechos y sujetos que conforman el orden constitucional español.

En este contexto, este artículo se propone analizar críticamente la STC 142/2024 en dos planos complementarios. En primer lugar, se examinará el contenido técnico-jurídico del fallo, abordando los fundamentos jurídicos desarrollados por el Tribunal para rechazar los diferentes motivos de inconstitucionalidad. En segundo lugar, se valorará el alcance teórico y jurídico del reconocimiento de un «ecocentrismo moderado» por parte del Tribunal, prestando especial atención a las ambigüedades, contradicciones y límites de esta formulación. A través de este doble enfoque se pretende responder a una pregunta central: ¿supone realmente la sentencia una transformación del paradigma constitucional ambiental en España o más bien una forma de legitimar, mediante el lenguaje de la innovación, la continuidad del modelo antropocéntrico?

Con ese objetivo, el trabajo se estructura en cuatro apartados. El primero contextualiza la Ley 19/2022 en el marco del constitucionalismo ambiental y presenta las líneas generales del recurso. El segundo expone detalladamente los fundamentos jurídicos de la STC 142/2024 y la respuesta del Tribunal a cada uno de los motivos alegados. El tercero aborda críticamente la noción de «ecocentrismo moderado» reconocida en la sentencia, evaluando su coherencia interna y su grado de eficacia real. Finalmente, las conclusiones ofrecen una reflexión general sobre el alcance jurídico y simbólico del fallo, considerando su posible proyección en el derecho ambiental español y comparado.

## *2. Los hechos del caso*

Situado en la Comunidad Autónoma de Murcia, el Mar Menor es la laguna de agua salada más grande de Europa. Su ecosistema alberga especies endémicas, hábitats únicos, y especies en peligro de extinción. Por ello, ostenta un papel estratégico en la red de humedales del Mediterráneo occidental. No obstante, pese a su importancia ecológica y a la adopción de un amplio abanico de normas destinadas a protegerlo,

el Mar Menor ha sufrido una degradación importante como consecuencia de la actividad humana<sup>2</sup>.

Ante esta situación crítica, se adoptó la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca<sup>3</sup>. como resultado de una iniciativa legislativa popular avalada por más de 600,000 firmas<sup>4</sup>, lo que demuestra una fuerte demanda ciudadana por un marco jurídico innovador que otorgue a la naturaleza un estatuto de protección reforzado. Por medio de esta ley, se pretende convertir al Mar Menor en un sujeto de derechos, dotado de protección jurídica independiente de la utilidad que pueda tener para los seres humanos. Como reza el preámbulo, «la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual».

Concretamente, el artículo 2 reconoce al Mar Menor los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, así como el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> M. GIMÉNEZ CASALDUERO, *El Mar Menor y la contaminación por nitratos: nuevos instrumentos jurídicos, misma incertidumbre*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 128, 2022.

<sup>3</sup> BOE-A-2022-16019.

<sup>4</sup> Sobre la tramitación de la iniciativa legislativa popular, véase: E. SALAZAR ORTUÑO – T. VICENTE GIMÉNEZ, *La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca*, en *Revista catalana de dret ambiental*, vol. 13, n. 1, 2022.

<sup>5</sup> «Los derechos reseñados en el párrafo anterior tendrán el siguiente contenido:

a) Derecho a existir y a evolucionar naturalmente: El Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca. El derecho a existir significa el respeto a esta ley ecológica, para asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente.

b) Derecho a la protección: El derecho a la protección implica limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema.

c) Derecho a la conservación: El derecho a la conservación exige acciones de preservación de especies y hábitats terrestres y marinos y la gestión de los espacios naturales protegidos asociados.

Además, uno de los aspectos más innovadores de esta ley es que cualquier persona, física o jurídica, puede ejercer acciones legales en defensa de los derechos del Mar Menor (artículo 6)<sup>6</sup>, lo que extiende la legitimación activa más allá de los organismos estatales, reflejando un modelo de gobernanza ambiental participativo y abierto.

Por tanto, la adopción de esta ley ciertamente ha supuesto una innovación importante en el panorama jurídico europeo, al reconocer por primera vez, y de manera bastante detallada, derechos a un ente natural. Cabe destacar, no obstante, que la adopción de esta ley se enmarca en un fenómeno más global de reconocimiento de derechos a entes naturales. Como destaca Ayllón Díaz-González, Europa había sido «la única región en el mundo donde este fenómeno no se había producido»<sup>7</sup>. Más allá de los conocidos casos de Bolivia o Colombia, diferentes ordenamientos jurídicos han reconocido derechos a entes naturales desde que algunos municipios estadounidenses aprobaran ordenanzas proclamando derechos determinados ecosistemas a partir del año 2006<sup>8</sup>. Aunque ciertamente, los orígenes filosóficos de esta tendencia también se remontan a tradiciones ancestrales regionales fuera de Estados Unidos.

Sin embargo, la adopción de esta ley no ha sido pacífica, precisa-

d) Derecho a la restauración: El derecho a la restauración requiere, una vez producido el daño, acciones de reparación en la laguna y su cuenca vertiente, que restablezcan la dinámica natural y la resiliencia, así como los servicios ecosistémicos asociados».

<sup>6</sup> «Cualquier persona física o jurídica está legitimada para la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente o Administración Pública.

Dicha acción judicial se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada. La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares».

<sup>7</sup> J. M. AYLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada "Mar Menor"*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 138, 2023, pp. 5 ss.

<sup>8</sup> J. M. AYLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 6.

mente debido a la pretensión de evolucionar hacia un paradigma jurídico ecocéntrico. Es por ello que 52 diputados del grupo parlamentario Vox interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley, y especialmente, en contra de sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y disposiciones derogatoria única y final segunda. Los recurrentes alegaron que el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y la atribución de derechos vulneraban diversos preceptos constitucionales, entre ellos, el artículo 45 sobre la protección del medio ambiente<sup>9</sup>. En concreto, invocaron cuatro argumentos principales. El primer argumento era que la ley confería al ecosistema una dignidad jurídica que, según los demandantes, la Constitución reserva exclusivamente a las personas humanas. Asimismo, se cuestionó la legitimación activa otorgada a cualquier persona física o jurídica para defender los derechos del Mar Menor, por considerarse contraria al principio de seguridad jurídica y al derecho a la tutela judicial efectiva. Desde una perspectiva competencial, se alegó que la ley invadía competencias autonómicas al establecer un régimen jurídico singular para un territorio concreto, sin respetar el marco de distribución competencial previsto en los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE. Finalmente, se sostuvo que la disposición derogatoria única vulneraba el principio de seguridad jurídica al invalidar normas previas sin una delimitación clara.

### *3. El fallo del TC: El aval constitucional a la Ley 19/2022*

El 20 de noviembre de 2024, el Tribunal Constitucional (TC) des-

<sup>9</sup> El artículo 45 reconoce un derecho subjetivo a un medio ambiente sano, así como el deber correlativo de protegerlo: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

estimó íntegramente el recurso interpuesto por el grupo parlamentario Vox y avaló la constitucionalidad de la Ley 19/2022 en su conjunto. La sentencia, redactada por la magistrada María Luisa Segoviano, y aprobada por una mayoría de siete votos contra cinco, estructura su razonamiento en torno a los principales motivos alegados en el recurso.

En primer lugar, el TC empezó su razonamiento sobre la base del argumento de la vulneración de competencias autonómicas, puesto que su eventual inconstitucionalidad hubiera rendido innecesario el análisis del resto de motivos alegados. En efecto, los recurrentes consideraban que el artículo 7 y la disposición final de la Ley invadían las competencias de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de medio ambiente y vulneraban por tanto el artículo 148.1.9 CE<sup>10</sup>. El TC matiza que el precepto más directamente implicado sería el artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia<sup>11</sup>. Los recurrentes también cuestionaban el carácter básico de la ley conforme al artículo 149.1.23 CE<sup>12</sup>, al tratarse de un ámbito regional y no nacional. Frente a ello, el TC recuerda su consolidada doctrina sobre normas básicas de carácter limitado territorialmente, siempre que se funden en singularidades ecológicas objetivas, como ya se ha avalado en casos de parques nacionales o especies endémicas, por ser estos «una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el [que] se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación» (FJ 4; Citando STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21). Así, considera que la Ley 19/2022 está orientada materialmente a la protección ambiental y encuentra encaje constitucional en el artículo 149.1.23 CE (FJ 4). Tam-

<sup>10</sup> El artículo 148.1.9. CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de medio ambiente, en el marco del sistema de distribución competencial español.

<sup>11</sup> El artículo 11.3. del Estatuto de Autonomía de Murcia establece la competencia autonómica en materia de medio ambiente, lo que es central en el conflicto competencial planteado.

<sup>12</sup> El artículo 148.1.9 CE otorga al Estado competencia para dictar legislación básica sobre protección ambiental, aun cuando la ejecución y desarrollo recaigan en las Comunidades Autónomas.

bién se subraya que esta valoración no implica juicio sobre la idoneidad técnica o acierto de las medidas (FJ 4, párr. 3º). En suma, el Tribunal reconoce que el legislador tiene margen para experimentar jurídicamente cuando se trata de responder a desafíos inéditos como la degradación ambiental severa de un ecosistema singular como el Mar Menor.

En segundo lugar, el TC también rechaza el motivo fundamentado en la vulneración del principio de dignidad humana<sup>13</sup> (FJ 5.b), al señalar que la atribución de personalidad jurídica a entes no humanos no supone igualación estatutaria con las personas físicas: «lo que la ley hace es atribuir al Mar Menor y su cuenca lo único que le es dado atribuir a las normas: una personalidad jurídica que, por naturaleza, es diferente de la personalidad humana, incluso aunque asumamos la estrecha vinculación entre la vida humana y la vida de los ecosistemas o de los entornos naturales que el artículo 45 CE está llamado a preservar» (FJ 5.b). Recuerda que el ordenamiento jurídico reconoce personalidad a diversos sujetos, como las fundaciones y asociaciones por ejemplo, sin que ello interfiera en el núcleo del artículo 10.1 CE. Por consiguiente, a ojos del TC, la personalidad jurídica del Mar Menor es de naturaleza técnica, distinta de la personalidad humana, y no afecta al concepto constitucional de dignidad.

De hecho, uno de los aspectos más innovadores de la sentencia es la afirmación de que el reconocimiento de los derechos del Mar Menor refuerza la dignidad humana, en lugar de contradecirla. Esta interpretación permite una lectura integradora de los derechos de tercera generación, vinculando la protección del medio ambiente con los derechos a la vida, la salud y la integridad personal<sup>14</sup>. En esta línea, el Tribunal establece que la dignidad humana no se agota en la autonomía individual, sino que incluye el derecho a vivir en un entorno ecológi-

<sup>13</sup> El artículo 10.1 de la Constitución española reconoce la dignidad humana como principio fundante del orden constitucional español y piedra angular de los derechos fundamentales: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

<sup>14</sup> L. CORPAS PASTOR, *Protección de los derechos humanos de tercera generación a través del derecho privado: La calidad de vida*, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 19, 2024, pp. 18-19.

camente equilibrado. Asimismo, conecta el precepto del artículo 45 con el disfrute y la garantía de la calidad de vida y una «obligación de solidaridad intergeneracional» (FJ 3, párr. 3).

Respecto al motivo alegado fundamentado en la vulneración del principio de seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia del reconocimiento de la legitimación activa otorgada a cualquier persona física o jurídica para defender los derechos del Mar Menor, el TC responde que la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>15</sup> no se limita a personas físicas y ampara también a sujetos jurídicos no humanos. Cita la STC 19/1983, recordando que la capacidad procesal es atribuible a personas jurídicas públicas y privadas, según disponga la ley (FJ 5.c). En consecuencia, el nuevo sujeto puede acceder a la jurisdicción mediante sus órganos de representación y no hay vulneración del artículo 24.1 CE.

En cuanto al motivo de vulneración de la seguridad jurídica<sup>16</sup>, y más concretamente, la falta de claridad sobre los derechos del nuevo sujeto, sus órganos, su naturaleza jurídica y su encaje con el resto del ordenamiento ambiental, el TC reconoce que la técnica legislativa empleada puede ser criticable, pero considera que no alcanza el umbral de inconstitucionalidad. Aplica su doctrina sentada en la STC 90/2022, según la cual los defectos técnicos no son inconstitucionales si pueden resolverse mediante interpretación sistemática (FJ 6). También remite al principio de interpretación conforme y señala que la disposición derogatoria no impide la aplicación coordinada del resto del ordenamiento.

Finalmente, los artículos 4 y 5 de la ley tampoco vulneran los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica, pues no crean nuevos tipos sancionadores (FJ 7). El artículo 4 simplemente reconoce la posibilidad de exigir responsabilidad con-

<sup>15</sup> Según el artículo 24.1. CE, «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

<sup>16</sup> Artículo 9.3. CE: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

forme a la normativa existente, mientras el artículo 5 remite al régimen común de invalidez de actos administrativos.

Cabe destacar, además, que la sentencia manifiesta una firme apertura hacia el derecho internacional (y comparado), de acuerdo con el artículo 10.2 CE, la cual fundamenta en parte el reconocimiento del paradigma ecocéntrico. Asimismo, incorpora los principios de justicia intergeneracional, precaución y responsabilidad común pero diferenciada, propios del derecho internacional del medioambiente, y que hasta la fecha habían tenido escasa recepción en la jurisprudencia constitucional española. Como señala Ruiz Miguel, esta apertura al derecho internacional refuerza la conexión entre los compromisos globales y el derecho interno, y permite una interpretación más dinámica de los derechos fundamentales<sup>17</sup>. Con este proceso, el TC español se alinea con una tendencia en la práctica de los tribunales constitucionales europeos<sup>18</sup> de constitucionalización del derecho internacional del medio ambiente<sup>19</sup>.

Esta sentencia es, por lo tanto, histórica. A este respecto, las conclusiones que seguramente están llamadas a tener mayor relevancia en el constitucionalismo ambiental y comparado es el reconocimiento de un cambio de paradigma hacia un ecocentrismo moderado.

#### 4. *A vueltas con el “ecocentrismo moderado”: entre la innovación simbólica y la contención jurídica*

La sentencia representa un giro interpretativo de gran calado, al asumir una lectura evolutiva del texto constitucional que permite inte-

<sup>17</sup> C. RUIZ MIGUEL, *La crisis del concepto de los derechos humanos: ¿puede haber “derechos humanos” que no sean humanos?*, en *Revista de derecho político*, n. 122, 2025, pp. 103-131.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Constitucional federal alemán en el asunto *Neubauer et al. c. Alemania*, de 29 de abril de 2021, y del Consejo constitucional francés en el asunto *Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs]*, del 27 de octubre de 2023.

<sup>19</sup> Sobre esta noción, y en relación con la sentencia *Neubauer*, véase: L. J. KOTZÉ, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, en *German Law Journal*, vol. 22, 2021, pp. 1423-1444.

grar los derechos de la naturaleza en el marco de los principios y valores constitucionales. Cabe señalar, no obstante, que cuenta con el voto particular – y sumamente crítico con la interpretación realizada por la mayoría del TC – de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías. Consideran, en efecto, que el cambio de paradigma propugnado en la Ley 19/2022 conlleva «impresionantes y peligrosas consecuencias» (Conclusión a). El voto particular se suma por lo tanto a algunos sectores de la doctrina que cuestionan la viabilidad y legitimidad del reconocimiento de derechos a la naturaleza, al menos en la forma establecida en la Ley 19/2022. Algunos autores, como Ruiz Miguel<sup>20</sup>, plantean una crítica desde la teoría clásica de los derechos humanos, cuestionando si es posible hablar de «derechos humanos no humanos» sin desvirtuar el concepto mismo de dignidad. Según este autor, el reconocimiento de derechos a entidades naturales podría suponer una «crisis conceptual» que exige una redefinición profunda del marco axiológico constitucional. Ello demuestra por tanto que el reconocimiento de derechos al Mar Menor y del planteamiento ecocéntrico plantea debates jurídicoconstitucionales de gran calado.

#### *4.1. El reconocimiento del ecocentrismo: ¿cambio de paradigma o ampliación del marco?*

Como se ha mencionado, uno de los aspectos más destacados de la STC 142/2024 es su explícita mención a la existencia de un «traslado de paradigma» desde el antropocentrismo hacia un ecocentrismo moderado. Así lo reconoce el propio Tribunal en su fundamento jurídico tercero, al afirmar que esta ley «asume un traslado de paradigma de protección desde el antropocentrismo más tradicional a un ecocentrismo moderado» (FJ 3º, párr. 5). Este reconocimiento supone no solo una mutación jurídica, sino también una inflexión interpretativa en la relación entre el ser humano, el Derecho y la naturaleza. Implica, aunque de forma matizada, un alejamiento del marco clásico de la tutela ambiental centrada exclusivamente en el ser humano. Por ello,

<sup>20</sup> C. RUIZ MIGUEL, *op. loc. ult. cit.*

el TC crea «un importantísimo precedente para el derecho ambiental español»<sup>21</sup>, aunque ciertamente tendrá repercusiones más allá del ordenamiento jurídico español al representar un precedente en el constitucionalismo ecocéntrico en Europa.

Este reconocimiento, aunque enunciado en términos prudentes, tiene un indudable valor simbólico y jurídico: por primera vez, el máximo intérprete de la Constitución española admite que las exigencias de la protección del medio ambiente pueden derivar en modelos normativos inspirados por una lógica ecocéntrica, en la que el ecosistema no se concibe exclusivamente como un recurso al servicio del bienestar humano, sino como una realidad autónoma, portadora de valor intrínseco y digna de tutela por sí misma. En este sentido, el Tribunal legitima la voluntad legislativa de reconocer personalidad jurídica a una entidad natural, el Mar Menor, y lo hace sin rechazar de plano su formulación como «sujeto de derechos».

Reconocer la constitucionalidad de la Ley 19/2022 implica, por tanto, una ruptura simbólica y normativa con los fundamentos de un modelo jurídico antropocéntrico, que ha entendido históricamente la naturaleza como un bien instrumental al servicio del ser humano. De hecho, es llamativo que la Real Academia Española defina al medioambiente como un «conjunto de componentes físicos, químicos, y biológicos externos con los que interactúan los seres vivos», excluyendo así a las personas de esta definición<sup>22</sup>. En contraste, el ecocentrismo, corriente filosófica y ética en la que se enmarca esta ley, concibe a la naturaleza como un fin en sí mismo, dotada de valor intrínseco y merecedora de protección al margen de su utilidad para la especie humana.

En este contexto, la protección del medio ambiente ya no se concibe como un valor accesorio, sino como una condición de posibilidad para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la vida, la salud o la dignidad. Esta interdependencia entre derechos fundamentales y entorno natural conduce a una reinterpretación del propio artículo 45 CE, cuya operatividad ya no se limita a garantizar un medio

<sup>21</sup> C. ESTEVE JORDÀ, *Jurisprudencia Constitucional Ambiental (Segundo semestre 2024)*, en *Revista catalana de dret ambiental*, vol. 15, n. 2, 2024.

<sup>22</sup> L. CORPAS PASTOR, *op. cit.*, p. 18.

ambiente adecuado para el ser humano, sino que se expande hacia la idea de equilibrio ecológico como presupuesto de todo orden constitucional sostenible.

La filosofía subyacente al ecocentrismo defiende que los ecosistemas deben ser protegidos por su valor inherente, independientemente de su utilidad para el ser humano. Esta visión propone una ética ecológica y una justicia ambiental que amplíe el horizonte de los derechos más allá de lo humano, incorporando a la naturaleza como sujeto digno de tutela. En el contexto del constitucionalismo, esta corriente cuestiona la centralidad antropocéntrica del Derecho y propone una relación más equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza. Este enfoque ha sido desarrollado en las últimas décadas por diversos autores a escala global<sup>23</sup>. Esta corriente se inscribe, pues, en el debate más amplio entre los denominados “derechos de la naturaleza” y los tradicionales “derechos ambientales humanos”. Mientras que estos últimos se orientan a garantizar un entorno adecuado para el desarrollo de la persona humana, los primeros otorgan titularidad directa de derechos a los entes naturales, como ríos, lagunas o bosques, no en función de su valor para el ser humano, sino en virtud de su valor ecológico inherente. Según esta concepción, el ser humano no es el centro ni el fin último del Derecho, sino una especie más dentro de un sistema ecológico complejo del que depende y al que pertenece. En consecuencia, el Derecho deja de ser una herramienta exclusiva de ordenación de la sociedad humana para convertirse en un instrumento de equilibrio ecológico y justicia intergeneracional.

A diferencia del antropocentrismo, que instrumentaliza la naturaleza en función de los intereses humanos, justificando así políticas ambientales solo cuando los impactos ecológicos repercuten en el bienestar humano, el ecocentrismo propone un enfoque holístico, que abarca la totalidad de los seres vivos y sus interacciones. Este enfoque no nie-

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo: C. STONE, *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment*, Oxford, 2010; T. BERRY, *Evening thoughts: reflecting on earth as a sacred community*, San Francisco, 2006; M.A. HERMITTE, *La Nature, Sujet de Droit?*, en *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 66, n. 1, 2011, pp. 173-212; E. GUDYNAS, *Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo*, en *América Latina en Movimiento*, 2011; D. BOYD, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, Toronto, 2017.

ga la centralidad de las necesidades humanas, pero las relativiza y contextualiza dentro de un marco natural más amplio. Como recoge la doctrina<sup>24</sup>, el ecocentrismo no propone el sacrificio del ser humano en favor de la naturaleza, sino que busca un equilibrio razonable entre ambos, donde la preservación de los ecosistemas se convierte en una condición necesaria para la satisfacción duradera de las necesidades humanas. Asimismo, permite «corregir los errores de cálculo en los que puede incurrir una visión antropocéntrica que tienda a minimizar el valor de los procesos naturales incluso para la propia existencia humana, presente o futura»<sup>25</sup>.

En el plano jurídico, este reconocimiento permite que el Mar Menor pueda ejercer acciones legales para proteger su integridad ecológica, a través de órganos representativos definidos por la propia ley. Esto comporta, de facto, un reforzamiento de la tutela jurídica del medio ambiente, y amplía el concepto clásico de justicia. Como sostiene Teresa Vicente, impulsora del proyecto, esta transformación jurídica responde a una noción de justicia ecológica, entendida como el deber de otorgar a la naturaleza y al ser humano lo necesario para su desarrollo y dignidad<sup>26</sup>. Esta formulación conecta también con otras propuestas, como el reconocimiento de derechos a los animales o a las generaciones futuras.

No obstante, el reconocimiento de un cambio de paradigma convive con importantes matices y restricciones que podrían limitar su alcance práctico. El propio Tribunal advierte que este nuevo paradigma no sustituye al antropocentrismo tradicional, sino que coexiste con él. Como dice literalmente en el mismo FJ 3, la ley «convive con el paradigma antropocéntrico tradicional (...) en un juego de equilibrios» que exige ponderar los intereses ambientales con los sociales y económicos. Esta frase marca el tono general de la sentencia: no erige al ecocentrismo en nuevo eje estructurante del constitucionalismo ambiental, sino que lo ubica como una técnica o herramienta más dentro del marco ya existente.

<sup>24</sup> J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> T. VICENTE GIMÉNEZ, *Justicia ecológica y personalidad jurídica de la naturaleza*, Valencia, 2023.

#### 4.2. Una personalidad jurídica técnica

Esta tensión entre innovación y contención se refuerza en otros fragmentos clave de la sentencia. Por ejemplo, cuando el Tribunal trata de definir el alcance real de la personalidad jurídica atribuida al Mar Menor. En el FJ 5.b, el Tribunal afirma que esta personalidad «es, por naturaleza, diferente de la personalidad humana», y que el hecho de atribuirla no implica la equiparación estatutaria con la dignidad humana consagrada en el artículo 10.1 CE. Según el TC, aunque exista una estrecha vinculación entre la vida humana y los ecosistemas, esta relación no transforma al ente natural en un titular de derechos fundamentales. Esta afirmación es crucial, porque disocia el reconocimiento jurídico del Mar Menor de la noción fuerte de sujeto de derechos tal como se ha desarrollado en la tradición constitucional española en relación con las personas.

Parte de la doctrina ha sido especialmente crítica con este planteamiento. A modo de ejemplo, Alenza García afirma sin ambages que «los derechos reconocidos al Mar Menor son derechos meramente nominales o aparentes. No son derechos subjetivos en sentido técnico-jurídico»<sup>27</sup>. Por consiguiente, según este autor los derechos reconocidos al Mar Menor no son exigibles directamente por parte del propio ecosistema como tal, ni cuentan con garantías procesales autónomas o remedios jurisdiccionales inmediatos. Se trata, más bien, de una ficción jurídica al servicio de una protección reforzada, cuyo funcionamiento dependerá de la actuación de terceros: los órganos representativos definidos por la ley, la ciudadanía movilizada, y la respuesta de la administración pública y los tribunales ordinarios.

Cabría matizar, sin embargo, que ello no los despoja de sentido jurídico, sino que los derechos reconocidos al Mar Menor son aquellos «consustanciales a una entidad natural, inherentes a su propia naturaleza»<sup>28</sup>. Como apunta Berry de forma casi irónica, «*trees have tree rights, insects have insect rights, rivers have river rights, mountains have*

<sup>27</sup> J. F. ALENZA GARCÍA, *Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor*, en *Revista de Administración Pública*, n. 226, 2025, pp. 155-186.

<sup>28</sup> J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 74

*mountain rights*»<sup>29</sup>. Como destaca Ayllón, el objetivo consiste en «preservar los ciclos vitales y procesos evolutivos de estos ecosistemas» por lo que el nivel de protección otorgado dependerá del ecosistema en cuestión y no protegerlo «como si fueran un museo, libres de cualquier contacto con el ser humano o proceso de antropización»<sup>30</sup>.

La sentencia, por tanto, legitima una técnica de tutela ambiental avanzada, pero reafirma los límites del marco antropocéntrico del constitucionalismo español. Parece que el Tribunal no ha querido aventurarse en el terreno de la extensión de la noción de dignidad o de titularidad de derechos fundamentales a la entidad natural en sentido sustantivo. Al contrario, se cuida de afirmar que esta técnica no afecta al núcleo del artículo 10.1 CE, ni altera los criterios jurisprudenciales establecidos sobre quién puede ser considerado sujeto de derechos con eficacia constitucional.

#### 4.3. ¿Un precedente “gatopardiano”?

Esta ambigüedad ha llevado a parte de la doctrina a hablar de un ejercicio de gatopardismo jurídico. Siguiendo la célebre fórmula de Tomasi di Lampedusa, se trataría de un cambio que se presenta como radical para que, en el fondo, todo permanezca igual. Según Alenza García, la STC 142/2024 «adopta una pose gatopardiana puesto que, por un lado, anuncia que todo cambia (el ecocentrismo se erige en el nuevo paradigma de la tutela ambiental), para que todo permanezca igual»<sup>31</sup>. Si bien esta afirmación puede resultar excesiva, el propio Tribunal parece consciente de este equilibrio inestable. En efecto, el TC presenta el reconocimiento de derechos a la naturaleza como una innovación relevante, pero se encarga inmediatamente de subrayar su carácter instrumental, técnico y subordinado a los fines ambientales tradicionales.

Este juego de equilibrios es evidente en el modo en que el Tribunal se refiere a la Ley 19/2022 como una «técnica jurídica de garantía». Al utilizar este lenguaje, el Tribunal desplaza la discusión desde el plano

<sup>29</sup> T. BERRY, *The Great Work: Our Way Into the Future*, New York, 1999, p. 5.

<sup>30</sup> J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *op. loc. ult. cit.*

<sup>31</sup> J. F. ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 168.

axiológico (¿quién debe ser portador de derechos en una Constitución ecológicamente sensible?) al plano funcional (¿qué instrumentos jurídicos son legítimos y útiles para garantizar una protección más eficaz del medio ambiente?). De este modo, evita comprometerse con una transformación sustantiva del marco constitucional y mantiene intactos los fundamentos antropocéntricos del modelo de derechos.

Además, a pesar de su valor como precedente y de su posible resonancia en el constitucionalismo comparado, la STC 142/2024 deja preguntas sin resolver. Entre ellas, destaca la falta de precisión sobre aspectos fundamentales como la jerarquización en la ponderación de derechos en caso de conflicto entre los intereses del ecosistema y los derechos fundamentales de personas humanas, o la concreción normativa de los derechos reconocidos en el artículo de la Ley 19/2022, cuya exigibilidad dependerá de futuros desarrollos. El Tribunal, consciente de estas tensiones, opta por no pronunciarse sobre estas cuestiones, remitiéndolas al legislador y a la práctica futura de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta estrategia refuerza la impresión de que estamos ante un fallo que abre el debate más que cerrarlo, y que institucionaliza el ecocentrismo como posibilidad dentro del marco constitucional, pero sin comprometerse con su desarrollo sustantivo.

#### 4.4. *¿Reconocimiento formal o transformación estructural?*

La principal pregunta que deja abierta la sentencia es si la personalidad jurídica del Mar Menor equivale a una transformación estructural del derecho ambiental constitucional, o si más bien debe leerse como una forma de reforzar las garantías del ecosistema sin alterar las bases del sistema.

Desde un punto de vista jurídico-formal, el reconocimiento de personalidad jurídica representa una innovación indudable, que sitúa a España en la senda de otras experiencias internacionales (como el reconocimiento de los derechos del río Whanganui en Nueva Zelanda, el río Atrato en Colombia<sup>32</sup> y la Pachamama en Ecuador<sup>33</sup>). Además, legitima la acción legislativa basada en iniciativas ciudadanas y recono-

<sup>32</sup> Corte Constitucional de Colombia, sent. T-622/2016 (*río Atrato*).

<sup>33</sup> Tribunal Constitucional ecuatoriano, sent. 1149-19-JP/21.

ce la importancia de la participación democrática en la construcción del derecho ambiental. La STC 142/2024 aporta, en este sentido, una apertura interpretativa que será difícil de revertir.

Sin embargo, desde un punto de vista material, la transformación del modelo jurídico dependerá de su implementación concreta. Si los derechos reconocidos al Mar Menor no se traducen en obligaciones exigibles, en decisiones judiciales favorables, o en políticas públicas efectivas, el nuevo paradigma ecocéntrico corre el riesgo de quedarse en el plano retórico. Es posible preguntarse sobre si la introducción de esta innovación jurídica en el ordenamiento jurídico español realmente permitirá disminuir los impactos de las explotaciones de agricultura y ganadería intensiva en el Mar Menor. En efecto, el riesgo de que los derechos del Mar Menor queden en el plano simbólico solo podrá evitarse mediante una implementación normativa y judicial decidida<sup>34</sup>.

Por tanto, el alcance real del fallo dependerá de la capacidad del legislador para desarrollar reglamentariamente los mecanismos de protección, de la respuesta de los tribunales ordinarios ante futuros conflictos, así como de la movilización ciudadana y científica que sustente la defensa del ecosistema.

##### *5. Reflexiones finales a modo de conclusiones*

La STC 142/2024 representa un punto de inflexión en el constitucionalismo ambiental europeo. Al validar la constitucionalidad de la Ley 19/2022, el Tribunal no solo reconoce la personalidad jurídica del Mar Menor, sino que inaugura un nuevo marco interpretativo que sitúa a la naturaleza como sujeto de derecho y no como mero objeto de protección. Representa, por consiguiente, un paso significativo hacia la consolidación de un constitucionalismo ambiental más robusto, que incorpora elementos de justicia ecológica y responsabilidad intergeneracional. Reconoce, aunque de forma matizada, que el Derecho puede y debe evolucionar para responder a los desafíos del Antropoceno.

Este cambio de paradigma tiene profundas implicaciones jurídicas. Implica una reinterpretación del principio de dignidad humana, una

<sup>34</sup> J. F. ALENZA GARCÍA, *op. cit.*

ampliación del catálogo de sujetos de derecho y una transformación del derecho ambiental en una dimensión sustantiva del orden constitucional.

Pero al mismo tiempo, reafirma los límites del marco tradicional y normaliza la innovación jurídica dentro del paradigma existente. En este sentido, más que una revolución jurídica<sup>35</sup>, parece que estamos ante una ampliación de las herramientas disponibles dentro del Derecho constitucional español, sin una transformación radical de sus fundamentos. El ecocentrismo aparece así más como una vía de expansión técnica y funcional, que como un nuevo modelo constitucional autónomo.

En última instancia, la sentencia legitima el lenguaje de los derechos de la naturaleza, pero deja abierta su aplicación práctica. El reto, por tanto, no está en lo que dice la sentencia, sino en lo que se haga con ella. La posibilidad de que este precedente inaugure una nueva etapa del constitucionalismo ambiental dependerá de su proyección normativa, judicial y política. Si se consolida, podría ser el inicio de un modelo jurídico más equilibrado entre humanidad y naturaleza; si se diluye, quedará como un ejemplo más de innovación simbólica sin traducción efectiva. Además, su proyección como modelo jurisprudencial en Europa dependerá de su implementación efectiva y de su capacidad para inspirar reformas legales en otros ordenamientos. Aún así, el hecho de que se debata actualmente en Francia el reconocimiento de la personalidad jurídica al río Sena<sup>36</sup> demuestra que se trata de un ámbito en pleno auge también en el contexto europeo<sup>37</sup>, y que, por lo tanto, la sentencia del TC está llamada a tener repercusiones importantes como precedente en el constitucionalismo ecocéntrico.

<sup>35</sup> D. R. BOYD, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Paris veut doter la Seine d'une personnalité juridique pour mieux protéger le fleuve*, en *Le Monde*, 4 juin 2025, disponible en: [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) (último acceso: 20 de junio de 2025).

<sup>37</sup> Sobre el debate a nivel europeo, véase: S. BAGNI, M. ITO, M. MONTINI, *Derechos de la naturaleza en debate, en el contexto jurídico europeo*, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, n. 1, 2022, pp. 1-33; S. BORRÁS-PENTINAT, *op. cit.*

\*\*\*

*Abstract*\**Es*

Este artículo analiza críticamente la STC 142/2024, que valida la Ley 19/2022 por la que se reconoce personalidad jurídica al Mar Menor. Se examina el alcance del cambio de paradigma hacia un ecocentrismo moderado y sus límites jurídicos. Aunque el Tribunal admite una evolución conceptual, también matiza su alcance normativo. Este trabajo contrasta, por tanto, los elementos innovadores con las continuidades del modelo antropocéntrico.

*Palabras clave:* constitucionalismo ambiental, derechos de la Naturaleza, Mar Menor, Tribunal Constitucional español, ecocentrismo jurídico

*En*

This article critically examines Spain's Constitutional Court ruling 142/2024, which upholds Law 19/2022 recognizing legal personality for the Mar Menor. It explores the extent of a paradigm shift toward moderate ecocentrism and its legal boundaries. While the Court acknowledges conceptual innovation, it downplays its normative effects. The article thus contrasts novel elements with the persistence of anthropocentric frameworks.

*Keywords:* environmental constitutionalism, rights of nature, Mar Menor, Spanish Constitutional Court, legal ecocentrism

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Hanno scritto in questo numero*

*Alessandro Cardinali*, Borsista di ricerca in Diritto della navigazione presso l'Università degli Studi di Teramo – [acardinali@unite.it](mailto:acardinali@unite.it)

*Vittorio Fazio*, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania – [vittorio.fazio@phd.unict.it](mailto:vittorio.fazio@phd.unict.it)

*Giulia Formici*, Ricercatrice RTD/B di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Parma – [giulia.formici@unipr.it](mailto:giulia.formici@unipr.it)

*Omar Makimov Pallotta*, Ricercatore RTT di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Foggia – [omar.pallotta@unifg.it](mailto:omar.pallotta@unifg.it)

*Margherita Marotta*, Dottoranda di ricerca in Diritto civile presso l'Università Europea di Roma – [margherita.marotta@unier.it](mailto:margherita.marotta@unier.it)

*Daniela Messina*, Ricercatrice a tempo determinato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope – [daniela.messina@uniparthenope.it](mailto:daniela.messina@uniparthenope.it)

*Marica Mileo*, Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Parma – [marica.mileo@unipr.it](mailto:marica.mileo@unipr.it)

*Angela Musumeci*, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Teramo – [amusumeci@unite.it](mailto:amusumeci@unite.it)

*Franco Peirone*, Assistant Professor of European Public Law, Maastricht University – [franco.peirone@maastrichtuniversity.nl](mailto:franco.peirone@maastrichtuniversity.nl)

*Mauro Pennasilico*, Professore ordinario di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – [mauro.pennasilico@uniba.it](mailto:mauro.pennasilico@uniba.it)

*Alice Quaranta*, Cultrice della materia di Diritto internazionale penale presso l'Università LUISS Guido Carli – [quarantaa@luiss.it](mailto:quarantaa@luiss.it)

*Bettina Steible*, Profesora agregada de Derecho público en la Universitat Oberta de Catalunya – [bsteible@uoc.edu](mailto:bsteible@uoc.edu)

*Mariachiara Tallacchini*, Professoressa ordinaria di Filosofia del diritto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza – [mariachiara.tallacchini@unicatt.it](mailto:mariachiara.tallacchini@unicatt.it)



Anno I  
Numero 2-2025  
Quadrimestrale  
maggio-agosto 2025  
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli  
Tel. (39) 081.5800459  
[editoriale.abbonamenti@gmail.com](mailto:editoriale.abbonamenti@gmail.com)  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

Rivista quadrimestrale open access