

# 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.

**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, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

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

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

## SOMMARIO FASCICOLO N. 1

### PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

### SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

### ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

## NOTE A SENTENZA

|  |     |
|--|-----|
| Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>  | 247 |
| Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>  | 269 |
| Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i> | 291 |
| Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>   | 317 |
| <i>Hanno scritto in questo numero</i>  | 333 |

*Note a sentenza*



*Leandra Abbruzzo*

CAMBIAMENTO CLIMATICO E TURISMO SOSTENIBILE:  
LA CORTE COSTITUZIONALE TRA AMBIENTE, COMPETENZE REGIONALI  
E LEALE COLLABORAZIONE\*

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 130/2024 della Corte costituzionale. – 2. L'evoluzione della *governance* climatica negli ordinamenti sovranazionali. – 3. Tutela ambientale e *governance* climatica: il ruolo della Costituzione e delle politiche nazionali. – 4. Il turismo tra competenza regionale e intervento statale. – 5. Nuovi modelli di turismo per affrontare le sfide climatiche ed economiche. – 6. Qualche riflessione conclusiva sul ruolo strategico del turismo sostenibile nella *governance* climatica.

1. *La sentenza n. 130/2024 della Corte costituzionale*

Di fronte ai ritardi da parte degli Stati e dei principali attori economici nell'attuazione degli impegni per il contenimento delle emissioni, il contenzioso climatico si propone di ottenere quei risultati che non sono stati raggiunti attraverso i canali istituzionali<sup>1</sup>. Tali controversie possono essere suddivise in tre categorie principali. La prima riguarda le azioni legali intraprese contro lo Stato per l'omessa adozione di misure adeguate o necessarie a fronteggiare i cambiamenti climatici e, in questi casi, si richiede al giudice di ordinare l'attuazione di interventi idonei a contrastare la crisi climatica e/o di condannare lo Stato al risarcimento dei danni derivanti dalla sua inerzia<sup>2</sup>. La seconda ti-

\* 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.

<sup>1</sup> G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, IV, 2021, p. 1273.

<sup>2</sup> Un esempio significativo di contenzioso climatico contro lo Stato italiano è rappresentato dalla recente sentenza del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2024 nella causa denominata "Giudizio Universale". Si veda in proposito, *ex plurimis*, G. PA-

pologia coinvolge imprese responsabili, direttamente o attraverso consociate, di emissioni nocive per il clima e la richiesta è finalizzata a ottenere l'adozione di misure volte a mitigare gli effetti negativi delle loro attività, come la riduzione delle emissioni o il risarcimento dei danni ambientali. La terza categoria riguarda, invece, la legittimità di atti legislativi o amministrativi, impugnati in quanto considerati incompatibili con gli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Questo tema trova una significativa declinazione nella sentenza n. 130/2024 della Corte costituzionale, che rappresenta un importante tassello nella giurisprudenza italiana relativa alla *governance* climatica, con un particolare riferimento al bilanciamento delle competenze tra Stato e Regioni. La decisione trae origine dal ricorso della Regione Campania contro l'art. 1-*bis* del d.l. n. 121/2023, istitutivo di un fondo statale per il turismo di prossimità e all'aria aperta, finalizzato alla riduzione delle emissioni atmosferiche attraverso il sostegno ad attività turistiche a basso impatto ambientale. La Regione ha contestato, in particolare, il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri per la gestione del fondo, sostenendo la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni competenze residuali in materia di turismo.

La Corte, nella sua analisi, ha riconosciuto un intreccio inestricabile tra le competenze regionali in materia di turismo e quelle statali in tema di tutela dell'ambiente, ribadendo che la materia ambientale costituisce un valore costituzionale di interesse primario, come già sancito dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La finalità del fondo, ossia la promozione di pratiche turistiche compatibili con la transizione ecologica, incide, tuttavia, inevitabilmente su ambiti di competenza legislativa concorrente, richiedendo quindi un approccio basato sulla collaborazione istituzionale. In tal senso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, nella parte in cui non prevede il coinvolgimento della Conferenza unificata per definire i criteri di distribuzione delle risorse, richiamando la necessità di con-

temperare gli interessi statali e regionali attraverso il principio di leale collaborazione.

La sentenza si inserisce in un panorama giurisprudenziale più ampio, in cui la Corte costituzionale, ponendosi come garante dell'equilibrio tra esigenze di uniformità e differenziazione, ha più volte ribadito la rilevanza del rispetto delle competenze regionali, soprattutto in materie che richiedono un adattamento alle specificità territoriali, come nel caso del turismo. Ne consegue che la tutela del clima e la transizione ecologica richiedono non solo interventi normativi efficaci, ma anche meccanismi procedurali che favoriscano il dialogo tra i diversi livelli di governo.

Un ulteriore aspetto significativo della sentenza riguarda la connessione tra turismo sostenibile e *governance* climatica. Il turismo di prossimità, promosso dalla norma impugnata, è stato riconosciuto come un potenziale strumento per ridurre le emissioni derivanti da lunghi spostamenti, contribuendo così agli obiettivi di sostenibilità ambientale.

## 2. *L'evoluzione della governance climatica negli ordinamenti sovranazionali*

Nel panorama giuridico l'obbligazione climatica si configura come una risposta condivisa alla crisi climatica globale, la cui evoluzione è il risultato di anni di impegni plurilaterali finalizzati a statuire regole comuni per la tutela del clima. Tale obbligazione trova il suo primo e principale ambito di sviluppo nel diritto internazionale. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), istituita durante la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su Ambiente e Sviluppo<sup>3</sup>, rappresenta il punto di partenza di un percorso

<sup>3</sup> Sugli esiti della Conferenza di Rio de Janeiro si vedano, tra gli altri, S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio de Janeiro nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1991, pp. 582 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3, 1992, pp. 705 ss.; ID., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: Dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *ivi*, 1994, p. 145; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *ivi*, 1993, pp. 577 ss.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *ivi*, 1993, pp. 103 ss.; M. POLITI, *Tutela*

volto alla riduzione delle alterazioni antropogeniche del clima: l'articolo 3 riconosce, ad esempio, che la conservazione della stabilità climatica rappresenta un interesse fondamentale non solo per le generazioni presenti, ma anche per quelle future, ragion per cui le Parti, pur con differenziazioni<sup>4</sup>, assumono una responsabilità comune nel fronteggiare il cambiamento climatico. Questo principio riflette l'evidenza di un contributo storicamente disomogeneo da parte degli Stati industrializzati ai processi di inquinamento atmosferico.

Tra gli organi istituiti dalla Convenzione figura la Conferenza delle Parti (COP), *forum* indispensabile per controllare l'efficacia delle misure, esaminare i risultati e adottare nuovi impegni. È necessario anche menzionare il Protocollo di Kyoto del 1997<sup>5</sup>, l'Agenda 2030 che, tra i diciassette *Sustainable Development Goals* (SDGs), prevede anche il contrasto al cambiamento climatico, e l'Accordo di Parigi del 2015, considerato un trattato internazionale di riferimento per la definizione dell'obbligazione climatica<sup>6</sup>.

L'Accordo di Parigi segna una svolta grazie all'articolo 2, che impegna le parti a mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e a perseguire l'obiettivo di limitarlo a 1,5°C. Tale obbligazione climatica è ulteriormente sostenuta dal legame tra stabilità climatica e diritti umani, richiamati nel

*dell'ambiente e «sviluppo sostenibile».* *Profili e prospettive di evoluzione nel diritto internazionale alla luce della Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 1995, pp. 464 ss.

<sup>4</sup> V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *Ambienteditto.it*, 2009.

<sup>5</sup> Si veda, *ex plurimis*, P. GALIZZI, *La terza conferenza delle Parti della Convenzione sul cambiamento climatico (Kyoto 1/10 dicembre 97)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4, 1998, pp. 561 ss.; M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *ivi*, n. 1, 1999, pp. 133 ss.; S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *ivi*, n. 1, 2004, pp. 1 ss.

<sup>6</sup> Sull'Accordo di Parigi si vedano, tra gli altri, M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017, pp. 719 ss.; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, pp. 81 ss.; F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i «paradossi» delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente (online)*, 12 dicembre 2016, pp. 1 ss.

preambolo dell'Accordo e rafforzati da strumenti giuridici come gli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che tutelano rispettivamente il diritto alla vita e il rispetto della vita privata e familiare. Da questo angolo visuale, il contenzioso climatico assume un ruolo intertemporale, mostrando la rilevanza di tutelare i diritti fondamentali anche dalle minacce future, schivando il rischio di "lesioni anticipate".

A livello europeo, l'obbligazione climatica è rafforzata dagli impegni dell'Unione Europea, che attraverso il *Green deal*<sup>7</sup> e il regolamento UE 2021/1119 ha stabilito l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Il regolamento prevede inoltre un obiettivo intermedio di riduzione del 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per realizzare questi traguardi gli Stati membri devono adottare misure nazionali, incluse quelle previste nei rispettivi Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC).

In linea con gli obiettivi del *Green deal* e con gli strumenti precedenti, con la comunicazione della Commissione del 14 luglio 2021, "*Fit for 55%*", vengono introdotte misure idonee a conseguire la neutralità climatica nell'Unione europea entro il 2030. Successivamente, a partire da aprile 2023, sono stati adottati sia la revisione del sistema europeo di scambio di quote di emissione (*European Union Emission Trading System*, ETS) sia il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, conosciuto come *carbon tax* ed è stato istituito un Fondo sociale per il clima, con l'obiettivo di sostenere economicamente i cittadini in condizioni di povertà energetica, basandosi su principi di equità e solidarietà.

Per promuovere la transizione ecologica dei settori produttivi, in attuazione delle misure del *Green deal* e considerando l'impatto del conflitto russo-ucraino sull'approvvigionamento energetico<sup>8</sup>, il Piano RE-

<sup>7</sup> Cfr. Commissione Europea, comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il *Green deal* europeo, COM (2019) 640 *final*, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

<sup>8</sup> Sul tema E. BRUTI LIBERATI, "Green Deal", "green industrial policy" e settore dell'energia, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2021, pp. 129 ss.; F. DONATI, Il "Green Deal" e la "governance" europea dell'energia e del clima, in *Riv. reg. mercati*, n. 1, 2022, 1, pp. 13 ss.; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili*

*PowerEU* mira ad ampliare l'uso delle energie rinnovabili e a ridurre la dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili provenienti dalla Russia. A tal fine la Commissione ha proposto e approvato il regolamento (UE) 2023/435, che modifica il regolamento (UE) 2021/241, introducendo capitoli sul *REPowerEU* nei Piani di ripresa e resilienza degli Stati membri. Nel febbraio 2023 inoltre l'Unione europea ha varato un nuovo piano industriale volto a raggiungere l'obiettivo delle zero emissioni nette tramite la comunicazione COM(2023) 62 final il *Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*.

### 3. Tutela ambientale e governance climatica: il ruolo della Costituzione e delle politiche nazionali

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, un elemento cardine della riflessione proposta è rappresentato dalla recente riforma costituzionale in materia ambientale, introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2022, che modificando l'art. 9 Cost., ha inserito per la prima volta un esplicito richiamo alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, includendo tale protezione tra i principi fondamentali dell'ordinamento «anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>9</sup>. La riforma costituzionale sancisce esplicitamente la tutela ambientale come un compito primario dello Stato<sup>10</sup>.

La menzione dell'interesse delle generazioni future conferisce ulte-

di "governance": *efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2022, pp. 53 ss.

<sup>9</sup> Si vedano, *ex plurimis*, AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Aidambiente Collana, Napoli, 2022; A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della costituzione?*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna Online*, n. 1, 2024. In merito al ruolo della Regioni nelle politiche ambientali si veda P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 331 - 351.

<sup>10</sup> G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2022, p. 121; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 4.

riore forza a questa impostazione: sebbene il linguaggio costituzionale abbia sempre permesso interpretazioni non ancorate al presente<sup>11</sup>, la riforma intensifica l'ambizione intertemporale della Carta poiché la lettura congiunta degli articoli 2 e 9 sembra delineare un modello di «politiche di responsabilità»<sup>12</sup> basate sul principio di solidarietà e su quello di ragionevolezza.

Accanto alle modifiche dell'art. 9, la riforma costituzionale interviene anche sull'art. 41, modificando il secondo e il terzo comma: nel primo, viene aggiunto il riferimento al danno alla salute e all'ambiente tra i limiti all'iniziativa economica privata; nel secondo, vengono introdotte fini ambientali tra gli obiettivi che possono orientare e coordinare l'attività economica pubblica e privata. Questo equilibrio tra personalismo e solidarismo costituisce il fondamento della legittimità dell'attività economica<sup>13</sup> poiché le modifiche all'art. 41 sottolineano il legame tra ambiente, salute e sviluppo, configurandosi come un progresso significativo nella lotta ai cambiamenti climatici.

Nonostante il legislatore abbia declinato il concetto nelle sue componenti di biodiversità ed ecosistemi all'interno dell'articolo 9, manca un riferimento esplicito al clima<sup>14</sup>. Tale omissione solleva interrogativi sulla possibilità di includere l'impegno della Repubblica nella lotta al

<sup>11</sup> P. Sulla tutela delle generazioni future già precedentemente alla riforma si veda P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 361 - 375; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2011, pp. 1 - 45; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, 2016, pp. 354 - 355; A. PAPA, G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto. Evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, 2018, pp. 239 - 255. Si rimanda anche a G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.

<sup>12</sup> E. RESTA, *Tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 416 ss.

<sup>13</sup> P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, pp. 715 ss.

<sup>14</sup> R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 5 ss.

cambiamento climatico nel quadro normativo della novellata disposizione costituzionale attraverso il concetto di ambiente.

Tale questione non è affatto scontata. Sebbene il diritto climatico sia stato inizialmente considerato ricompreso nel diritto ambientale, esso ha acquisito progressivamente autonomia, in virtù delle sue specificità e caratteristiche di natura intertemporale e interspaziale. Secondo parte della dottrina, queste peculiarità richiedono un'evoluzione qualitativa nell'applicazione degli strumenti propri del diritto ambientale o, addirittura, la creazione di nuovi paradigmi giuridici<sup>15</sup>.

Nonostante i concetti di clima e ambiente non siano sovrapponibili, è evidente che esiste un'interdipendenza stretta tra i due: il sistema climatico dipende ed è influenzato da fattori ambientali quali aria, acqua, e dalla loro qualità; al contempo, essi possono mantenersi solo in presenza delle condizioni climatiche che ne hanno permesso l'origine e la conservazione<sup>16</sup>. La straordinaria varietà degli ecosistemi terrestri è infatti il risultato della diversità climatica delle aree geografiche. Ne consegue che il clima, inteso in termini specifici, è determinante per l'emergere di determinati ambienti, o più precisamente, di specifici ecosistemi<sup>17</sup>.

Adottando un'interpretazione ampia e sistemica del concetto di ambiente, che ne abbracci tutti gli aspetti<sup>18</sup>, quindi non vi sono ostacoli a includere anche la lotta al cambiamento climatico nella sua sfera di tutela<sup>19</sup>. L'assenza di un riferimento esplicito al clima non impedisce, pertanto, di interpretare la norma come fondamento di un obbligo climatico a carico dello Stato<sup>20</sup>. Grazie alla visione unitaria dell'am-

<sup>15</sup> F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2, 2022, p. 1092.

<sup>16</sup> Ivi, pp. 1089 - 1091.

<sup>17</sup> Si rimanda in merito a M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1360-1362; ID, *Cambiamento climatico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, VIII, Milano, 2021, p. 53.

<sup>18</sup> 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>19</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2018, p. 133.

<sup>20</sup> F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., p. 1107.

biente e al richiamo alla tutela delle generazioni future, tale norma si presta a sostenere un impegno intertemporale nella lotta alla crisi climatica<sup>21</sup>.

In Italia, pur in assenza di una legge quadro specifica sul clima<sup>22</sup>, è stato avviato un percorso di definizione di una *governance* climatica attraverso l'adozione di vari strumenti, tra cui il Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) del 2019, la Strategia italiana di lungo termine (LTS) del gennaio 2021, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) del 2021<sup>23</sup> e il Piano per la transizione ecologica (PTE) del giugno 2022. Più recentemente, con il decreto n. 434 del 21 dicembre 2023, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase) ha approvato il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc) ovvero una strategia volta a rendere il Paese resiliente alla crisi climatica.

Anche a livello locale esistono strumenti utili al percorso di adattamento, molti dei quali adottati su base volontaria, tra cui i Piani di adattamento e mitigazione comunali, le Strategie di sostenibilità e resilienza climatica, i programmi di Agenda Urbana, i Piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC-SECAP) nell'ambito del Patto dei sindaci per il clima e l'energia e le agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile.

<sup>21</sup> Si pensi alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20). Per un'analisi si veda R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2, 2021, pp. 421 - 437.

<sup>22</sup> Per colmare la lacuna a livello statale, ad aprile 2023 è stata presentata la proposta di legge A.C. 1082, recante «Disposizioni sulla protezione del clima», mentre nel giugno dello stesso anno è stato presentato un ulteriore disegno di legge, il D.D.L. S. 743, intitolato «Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica».

<sup>23</sup> M. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021, p. 120.

#### 4. *Il turismo tra competenza regionale e intervento statale*

Il turismo, seconda attività economica a livello globale dopo il settore degli idrocarburi<sup>24</sup>, rappresenta uno dei settori economici maggiormente influenzati dalle variazioni climatiche, ma, al pari di molte altre attività economiche, partecipa ampiamente anche al fenomeno del cambiamento climatico. Esso, in ambito costituzionale, può essere considerato sotto tre diversi aspetti ovvero il benessere psicofisico della persona<sup>25</sup>, lo sviluppo economico del Paese<sup>26</sup> e il riparto di competenze legislative. Quest'ultimo stabilisce le responsabilità e i ruoli nell'elaborazione della normativa turistica, mentre i primi due profili riconoscono al turismo una rilevanza e un impatto specifici.

Nella Costituzione, prima del 2001, l'articolo 117 includeva il turismo e l'industria alberghiera come materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ma con la riforma del Titolo V il sistema è stato modificato, escludendo il riferimento diretto al turismo, che è divenuto materia di competenza residuale<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Sulla situazione del turismo in Italia prima della pandemia, AA.VV., *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di economia e finanza*, Occasional Papers, Banca d'Italia, Roma 2019, n. 505.

<sup>25</sup> Esempio di questa concezione l'art. 52, terzo comma, della Costituzione bulgara.

<sup>26</sup> Si vedano l'art. 128 della Costituzione del Guatemala e l'art. 107 della Costituzione ondegna.

<sup>27</sup> La riforma costituzionale, adottata pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 135/2001, «Riforma della legislazione nazionale del turismo», ha sollevato numerose criticità nel settore turistico. Nel 2011 è stato introdotto il d. lgs. n. 79/2011, noto come Codice del turismo, che ha abrogato la legge quadro n. 135/2000 con l'intento di riordinare e razionalizzare la normativa vigente. Il Codice mirava a stabilire criteri univoci e a favorire un coordinamento tra Stato e Regioni, rispettando le rispettive sfere di competenza. Il ricorso delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, tuttavia, ha portato la Corte costituzionale, con la sentenza n. 80/2012, a ridimensionare significativamente la portata normativa del decreto legislativo, vanificando in parte il tentativo di armonizzazione legislativa nel settore turistico. Sul rapporto tra competenze regionali e statali C. TUBERTINI, *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Supplemento 1, 2007; C. LEONE, *Le competenze normative e le funzioni amministrative nella materia del turismo*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto del turismo*, Santarcangelo di Romagna, 2019; M. MALO, C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, VI ed., Torino, 2017. Sul le-

La regolamentazione del turismo e la sua gestione politica si inseriscono in un complesso sistema multilivello di *governance*, che implica attività diversificate di programmazione, indirizzo, controllo e coordinamento del settore<sup>28</sup>. In merito alla delicata questione del riparto di competenze tra i diversi soggetti pubblici coinvolti in tali funzioni, va rilevato come uno dei fattori di conflittualità tra Stato e Regioni risieda nella naturale complessità della materia «turismo». Questa, infatti, per la sua ampiezza, si presta facilmente a intrecciarsi con altri ambiti di competenza previsti dall'art. 117 Cost., come nel caso delle competenze trasversali riservate allo Stato (ad esempio, l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente) nonché con competenze concorrenti, quali quelle in materia di «professioni» o «governo del territorio»<sup>29</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, il concetto di turismo presenta una natura ampia e indeterminata, che, come evidenziato dalla dottrina, può essere ricondotta in senso generale a un fatto giuridico da cui derivano una pluralità di rapporti differenti, accomunati dal riferimento a un viaggio o a un soggiorno di soggetti non residenti<sup>30</sup>. L'eterogeneità della materia deriva, in particolare, dal fatto che il contatto sociale instaurato tra il turista e il luogo visitato può essere motivato da interessi riconducibili a diversi ambiti tutelati. Di conseguenza, le ragioni e le garanzie dello spostamento territoriale si configurano come un insieme poliedrico di rapporti giuridici.

game tra turismo e altre disposizioni costituzionali si veda M. CAPELLI, E. GRASSO, *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1095 ss. Si veda anche R. MANFRELOTTO, *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio del turismo sociale*, in *Rassegna Economica*, n. 1, 2010, pp. 23 - 42.

<sup>28</sup> R. SANTAGATA DE CASTRO, *Diritto del Turismo*, V ed., Torino, 2021, p. 29.

<sup>29</sup> Sul punto C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in A. FERRARA, S. MANGIAMELI, F. TUZI (a cura di), *Riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, pp. 681-683.

<sup>30</sup> E. DIAMANTI, *Il turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo IV, Milano, 2003, p. 3628.

Sul piano formale, il dettato costituzionale sembrerebbe suggerire che, con il conferimento della competenza legislativa esclusiva alle Regioni, l'intervento dello Stato nel settore turistico non sia più necessario, ma la giurisprudenza costituzionale ha tracciato un quadro interpretativo diverso. Pur ribadendo che il turismo rientra nella sfera legislativa esclusiva delle Regioni, la Corte costituzionale ha affermato che ciò non preclude la possibilità per il legislatore statale di attribuire funzioni al livello centrale e di regolarne l'esercizio, qualora vi siano giustificazioni legate al rilievo economico del turismo e alla diversità dell'offerta turistica nel Paese<sup>31</sup>. In tal senso, la normativa statale preesistente alla riforma del Titolo V rimane efficace, purché non impedisca alle Regioni di adottare proprie normative in materia<sup>32</sup>. Inoltre, il legislatore statale può intervenire a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico che giustifica l'assunzione di funzioni regionali sia proporzionata, non irragionevole e accompagnata dal coinvolgimento della Regione interessata<sup>33</sup>.

Emerge altresì una tendenza dello Stato a privilegiare un ruolo di indirizzo rispetto a quello di mero raccordo delle politiche regionali, come si evince dalla legge quadro n. 135/2001, approvata poco prima della riforma costituzionale. Questa normativa ha fissato i principi fondamentali della materia, introdotto strumenti specifici come i sistemi turistici locali e istituito un fondo per sostenere le Regioni nella loro implementazione. Per garantire l'armonizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, la legge ha previsto altresì l'adozione di un DPCM sui principi di coordinamento, effettivamente emanato nel settembre 2002, dopo la modifica della Costituzione. La legge n. 135/2001 è stata impugnata dalle Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, che tuttavia ha rigettato il ricorso, riconoscendo il carattere cedevole della normativa e dunque la sua non invasività rispetto alle competenze regionali. Una delle ragioni che ha influenzato la decisione della Corte risiede nella trasformazione del DPCM in un atto di recepimento di un accordo Stato-Regioni.

Un altro esempio di intervento legislativo statale in materia turistica

<sup>31</sup> Corte cost., sent. 1° giugno 2006, n. 214.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. 3 giugno 2003, n. 197.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. 1° giugno 2006, cit.

è rappresentato dall'art. 12 del d.l. n. 35/2005, convertito nella l. n. 80/2005, che ha trasformato l'ENIT (Ente nazionale del turismo) in Agenzia e istituito il Comitato nazionale per il turismo. Anche questa legge è stata impugnata dalle Regioni, portando a una pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità del Comitato poiché la funzione di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali ad esso attribuita gli conferiva un ruolo egemone in un ambito di competenza esclusiva regionale. Anche la stessa composizione del Comitato, in cui figuravano sette Ministri, risultava sproporzionata rispetto alla rappresentanza degli enti territoriali, e il regolamento organizzativo era stato adottato senza un'intesa con le Regioni. La riforma dell'ENIT è stata invece confermata dalla Corte, principalmente per due ragioni: la composizione del consiglio di amministrazione, che vede una prevalenza di rappresentanti regionali, e il sistema decisionale, basato su un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per questioni rilevanti come nomine e regolamenti. La Consulta ha inoltre giustificato la presenza dello Stato nel settore turistico nella misura in cui sia necessaria per garantire unitarietà alla promozione della pluralità di offerte regionali, lasciando però alle Regioni il compito di elaborare le proprie strategie e politiche. L'ENIT, in tal modo, funge da strumento di promozione unitaria e da supporto tecnico alle Regioni<sup>34</sup>.

Un ultimo esempio dell'intenzione statale di mantenere un ruolo di coordinamento nel settore turistico è rappresentato dall'istituzione del Dipartimento della Presidenza del Consiglio «per lo sviluppo e la competitività del turismo» (art. 2, comma 98, d.l. n. 262/2006, convertito nella l. n. 286/2006). Tale iniziativa rischia però di intensificare i conflitti con le Regioni, già responsabili di un ampio contenzioso davanti alla Corte costituzionale, a causa delle frequenti sovrapposizioni di competenza in un settore che rimane complesso e conteso<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Su questi aspetti A. PAPA, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2007, pp. 3 ss; ID, *Il turismo culturale*, in S. COGLIANI, M. GOLLA, M.A. SANDULLI, R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento giuridico del turismo*, Torino, 2012.

### 5. Nuovi modelli di turismo per affrontare le sfide climatiche ed economiche

Il turismo mostra i primi segnali di una lenta ripresa dopo il duro impatto della crisi pandemica, ma è necessaria una transizione definitiva dal turismo di massa verso una tipologia conforme ai principi di sostenibilità e responsabilità. Attualmente le due nozioni di turismo sostenibile e responsabile tendono a convergere, configurandosi come elementi integrati di un modello che pone al centro sia le esigenze dei turisti sia lo sviluppo equilibrato dei territori ospitanti, con il coinvolgimento attivo delle comunità locali nei processi decisionali.

Tale approccio si concretizza nella c.d. «territorialità positiva»<sup>36</sup>, che rielabora anche il concetto tradizionale di ecoturismo, allineandolo agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Le linee guida della Dichiarazione di Berlino del 2017, intitolata Trasformare il Turismo, rappresentano un ulteriore riferimento cruciale, sottolineando l'importanza di promuovere una dimensione umana e ambientale del turismo, che consideri non solo gli aspetti ecologici ma anche le implicazioni culturali e sociali.

In questa direzione si collocano anche iniziative recenti di rilievo internazionale (quali la risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2021 per una strategia turistica comune, le linee guida del G20 di Roma sul futuro del turismo e la dichiarazione della COP26 di Glasgow sulle azioni climatiche legate al turismo), che mirano a definire e rafforzare le basi del turismo sostenibile, individuando nuovi ambiti di intervento e tracciando prospettive di sviluppo innovative<sup>37</sup>. Le mani-

<sup>36</sup> Cfr. G. DEMATTEIS, F. GOVERNA, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, 2005, p. 29; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2006; M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007.

<sup>37</sup> La risoluzione del Parlamento europeo mira a formalizzare impegni specifici per individuare modalità di turismo capaci di ridurre l'impatto ambientale. Le linee guida del G20, invece, sottolineano l'importanza di sviluppare nuove forme di collaborazione, valorizzando l'economia creativa e l'innovazione a sostegno del settore turistico. La dichiarazione della COP26 si concentra sull'obiettivo di incentivare la cooperazione tra gli attori della filiera turistica per raggiungere una concreta riduzione delle emissioni inquinanti entro il 2030.

festazioni del turismo sostenibile, tuttavia, come si vedrà *infra*, sono eterogenee e difficili da ricondurre a un'unica definizione, specialmente da un punto di vista giuridico, in cui convivono fenomeni regolamentati e pratiche non formalizzate.

L'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) definisce il turismo sostenibile come una forma di sviluppo che risponde alle esigenze attuali dei visitatori e delle comunità ospitanti, aspirando al contempo a preservare e migliorare le risorse per il futuro. Esso si basa su tre caratteristiche fondamentali: la tutela delle risorse ambientali, il beneficio delle comunità locali sia in termini economici sia di qualità della vita, e la garanzia di un'esperienza di qualità per i turisti. Tali principi danno vita alla cosiddetta regola delle "tre E", mutuata dalla tradizione anglosassone: *environment* (ambiente), *ethics* (etica) ed *economy* (economia).

La Carta europea del turismo sostenibile, elaborata in linea con i principi della Carta mondiale del turismo sostenibile del 1995 e con le raccomandazioni dell'Agenda 21 del *Summit* della Terra di Rio del 1992, rappresenta uno strumento chiave per la promozione dello sviluppo durevole, prefiggendosi di rispondere alle esigenze delle generazioni presenti senza compromettere quelle future, garantendo una protezione delle risorse naturali e uno sviluppo economico e sociale equo.

Anche l'ordinamento interno ha mostrato attenzione al tema nel corso del tempo: il Codice del turismo (d.lgs. n. 79/2011) prevede disposizioni per favorire il turismo rispettoso dell'ambiente e valorizzare il patrimonio culturale e paesaggistico, includendo tra le priorità il turismo in aree rurali e protette; il PNIEC e il PNRR, analogamente, delineano strategie per incentivare la mobilità sostenibile e il turismo intermodale, promuovendo infrastrutture come ciclovie e trasporti pubblici efficienti. A livello locale, strumenti come i Piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC) e le strategie di sostenibilità climatiche completano il quadro, incoraggiando anche il turismo di prossimità come pratica sostenibile.

All'interno del turismo ambientale si discute molto di "turismo verde" o "ecoturismo", che, oltre a includere gli elementi distintivi del turismo naturalistico, abbraccia anche l'interesse per aree rurali più popolate, dove l'attività umana, in particolare quella agricola, ha lasciato tracce significative, pur conservando queste zone un forte ri-

chiamo per la loro bellezza paesaggistica e naturale. L'ecoturismo implica viaggi che hanno una prevalenza di scopi educativi e interpretativi, organizzati da piccoli operatori o gruppi per garantire un impatto minimo sull'ambiente e sulle comunità locali al fine di contribuire alla protezione delle aree naturali, generare benefici economici per le popolazioni residenti e promuovere la creazione di opportunità di lavoro e reddito. Tale forma di turismo si svolge generalmente in luoghi incontaminati, come parchi naturali o riserve protette, con l'obiettivo di osservare, studiare e valorizzare la natura e i patrimoni culturali associati, riducendo al minimo l'impatto antropico.

L'ecoturismo si distingue per la sua dimensione naturalistica ed educativa rispetto alle altre tipologie di turismo sostenibile menzionate nella sentenza in commento ovvero il turismo di prossimità e il turismo intermodale. Il primo rappresenta una delle risposte più innovative ed efficaci alle sfide poste dalla crisi climatica, configurandosi non solo come modello alternativo al turismo di massa, ma anche come strumento per implementare politiche di sostenibilità ambientale e di valorizzazione territoriale. Questo approccio si basa sulla riduzione delle distanze percorse dai turisti e sul ricorso a mezzi di trasporto meno impattanti con l'obiettivo di contenere l'impronta ecologica delle attività turistiche. Gli impatti benefici del turismo di prossimità sono molteplici: esso contribuisce, da un lato, a ridurre le emissioni di gas serra generate da forme di mobilità ad alto impatto come il traffico aereo o l'uso indiscriminato di veicoli privati; dall'altro, consente una migliore distribuzione dei flussi turistici sul territorio, alleggerendo la pressione sulle destinazioni tradizionalmente più frequentate e valorizzando aree marginali o meno conosciute. Questo modello, tuttavia, non è soltanto una scelta strategica per mitigare il cambiamento climatico, ma anche un catalizzatore per lo sviluppo economico locale e la coesione sociale, poiché favorisce il coinvolgimento attivo delle comunità locali e il reinvestimento delle risorse economiche sul territorio.

Il turismo intermodale, invece, rappresenta uno strumento strategico per la riduzione delle emissioni, integrando diverse modalità di trasporto sostenibile e promuovendo un modello di mobilità efficiente e a basso impatto ambientale. In un contesto in cui il settore turistico contribuisce in modo significativo alle emissioni globali di gas serra, specialmente attraverso l'uso di mezzi di trasporto altamente inquinanti

come l'aviazione e il traffico automobilistico privato, il turismo intermodale si pone come alternativa concreta per favorire la decarbonizzazione poiché la combinazione di treni, autobus a basso impatto, biciclette e veicoli elettrici consente non solo di ridurre l'impatto ambientale, ma anche di migliorare l'accessibilità e la connettività dei territori, incentivando una mobilità più razionale e inclusiva.

#### 6. *Qualche riflessione conclusiva sul ruolo strategico del turismo sostenibile nella governance climatica*

Il turismo sostenibile nella lotta al cambiamento climatico si configura come una leva strategica capace di coniugare tutela ambientale, sviluppo economico e coesione sociale nonché un banco di prova per verificare l'efficacia delle politiche pubbliche orientate alla sostenibilità.

Contribuendo per il 5-8% alle emissioni globali, il turismo deve essere ripensato alla luce degli impegni climatici internazionali ed europei. Strumenti normativi, come il *Green Deal* europeo e il Regolamento UE 2021/241 sul Meccanismo per la Ripresa e la Resilienza, dimostrano una sempre maggiore attenzione alla mobilità sostenibile e all'adozione di modelli turistici meno impattanti e, infatti, in Italia il PNIEC e il PNRR promuovono iniziative come la realizzazione di ciclovie, il potenziamento del trasporto pubblico e il sostegno al turismo di prossimità, mostrando un impegno verso la riduzione delle emissioni legate ai flussi turistici. Tali misure, tuttavia, restano frammentarie e spesso prive di un coordinamento efficace, rischiando di limitare il loro potenziale impatto.

La sentenza n. 130/2024 assume un ruolo chiave nella definizione della *governance* climatica, poiché affronta il tema dell'interazione tra Stato e Regioni nella gestione delle risorse destinate al turismo sostenibile, sancendo l'illegittimità di una norma che escludeva il coinvolgimento degli enti territoriali nella ripartizione di un fondo statale ed esemplificando una problematica ricorrente nel rapporto tra livelli di governo.

Il quadro giuridico nazionale, infatti, presenta ancora significative lacune: in particolare, richiedendo una *governance* climatica efficace

una maggiore integrazione tra gli obiettivi di decarbonizzazione e le dinamiche di sviluppo territoriale, emerge l'esigenza di superare una visione frammentata delle politiche climatiche e turistiche, spesso limitate a singole iniziative locali o settoriali. A tal proposito il principio di leale collaborazione acquisisce un ruolo centrale<sup>38</sup> perché la gestione del cambiamento climatico richiede un'azione coordinata e integrata tra i diversi livelli di governo che coinvolge molteplici competenze, quali la tutela dell'ambiente, la pianificazione territoriale e lo sviluppo economico sostenibile, attribuite a vari soggetti istituzionali. Ne deriva che la leale collaborazione si traduce nell'obbligo reciproco di dialogo, trasparenza e condivisione degli obiettivi e nella costruzione di strumenti normativi e amministrativi che garantiscano coerenza ed efficacia all'azione pubblica. Ciò si evince chiaramente, ad esempio, dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) o dalle strategie

<sup>38</sup> La Corte costituzionale nella sentenza n. 19/1997 afferma che il principio costituzionale di leale collaborazione «trova il suo fondamento dell'art. 5 Cost.», e con la sentenza n. 242/1997 ne definisce il contenuto spiegando che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adegua i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate». Con la riforma del Titolo V della Costituzione, tale principio ha ottenuto un riconoscimento formale a livello costituzionale (C. DI ANDREA, *Le parole nuove della Costituzione. Dopo l'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della parte II*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2001, pp. 163 ss.). L'art. 120 Cost. stabilisce infatti che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione». Il principio non rileva solo nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo statale, ma la Corte costituzionale ha confermato la portata più ampia del principio di leale collaborazione che non può che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali (Corte cost., sentt. n. 282/2002 e 303/2003). Su questi aspetti si veda C. INGENITO, *Il principio di leale collaborazione e le linee guida nelle recenti sentenze della Corte costituzionale in materia ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2020.

locali di adattamento, che esigono una concertazione continua per evitare sovrapposizioni o conflitti di competenza.

Non esaurendosi nei rapporti tra istituzioni pubbliche, la leale collaborazione implica anche il coinvolgimento attivo degli attori privati e delle comunità locali, riconoscendo la necessità di un approccio inclusivo e multilivello<sup>39</sup>. Il principio, interpretato alla luce del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente (artt. 9 e 41 Cost.), diventa quindi un elemento cardine per costruire una *governance* climatica capace di garantire la sostenibilità delle politiche pubbliche e la protezione intertemporale dei diritti delle future generazioni.

Nel caso di specie, il principio in questione si intreccia con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, disciplinato dall'art. 117 Cost., dove la tutela dell'ambiente è materia di competenza esclusiva statale, mentre il turismo rientra nella competenza legislativa residuale ed è proprio tale intersecazione di ambiti a richiedere un approccio che contemperi le esigenze di uniformità nella gestione delle politiche climatiche con il rispetto delle specificità territoriali e con le prerogative regionali in materia turistica. Non potendo essere considerato una soluzione automatica, tuttavia, dalla decisione emerge la centralità, oltre del principio di leale collaborazione, di strumenti normativi chiari, di una regolazione più puntuale e di meccanismi procedurali idonei ad assicurare l'effettiva partecipazione degli enti territoriali nella definizione e attuazione delle politiche climatiche e turistiche.

In quest'ottica il turismo sostenibile potrebbe rappresentare un laboratorio per sperimentare nuovi modelli di cooperazione tra istituzioni pubbliche, operatori privati e comunità locali; tuttavia la promozione di modelli come il turismo intermodale e l'ecoturismo non dovrebbe limitarsi a interventi infrastrutturali, ma richiedere un ripensamento culturale che valorizzi la responsabilità del turista come attore del cambiamento poiché l'educazione ambientale, la sensibilizzazione dei viaggiatori e la responsabilizzazione delle imprese sono fattori cruciali per trasformare il turismo da settore ad alto im-

<sup>39</sup> P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017, pp. 1-12.

patto in un motore di innovazione e resilienza. Per tali ragioni possono contribuire a orientare il mercato verso modelli più sostenibili, facendo leva sulla crescente domanda di esperienze turistiche responsabili, anche politiche fiscali incentivanti e investimenti in ricerca e sviluppo.

È necessario infine assicurare un bilanciamento tra ambiente e iniziativa economica, sanciti dagli artt. 9 e 41 Cost.: da quest'ultimo angolo visuale, il turismo diviene un'opportunità per riconsiderare il rapporto tra economia, ambiente e società, ponendo le basi per un futuro più equo e resiliente. Attraverso un approccio integrato, basato su un'effettiva cooperazione tra tutti gli attori coinvolti e su una normativa chiara e coerente, sarà possibile trasformare il turismo da potenziale fonte di impatto a motore di sostenibilità e innovazione sociale.

\*\*\*

#### *Abstract\**

##### *Ita*

L'articolo analizza la sentenza n. 130/2024 della Corte costituzionale, evidenziandone il rilievo nella definizione di una *governance* climatica più incisiva nell'ordinamento italiano, e si sofferma sul ruolo cruciale delle politiche nazionali nella promozione di modelli di sviluppo sostenibile capaci di rispondere alle sfide climatiche ed economiche. Il turismo sostenibile emerge come un elemento strategico per la riduzione delle emissioni climalteranti in un'ottica di equilibrio tra tutela ambientale e progresso economico.

*Parole chiave:* turismo, cambiamento climatico, governance climatica, sviluppo sostenibile, tutela

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

*En*

The article analyzes sentence n. 130/2024 of the Constitutional Court, highlighting its importance in the definition of a more incisive climate governance in the Italian legal system, and focuses on the crucial role of national policies in promoting sustainable development models capable of responding to climate and economic challenges. Sustainable tourism emerges as a strategic element for the reduction of climate-changing emissions with a view to balancing environmental protection and economic progress.

*Keywords:* tourism, climate change, climate governance, sustainable development, protection





Anno I  
Numero 1-2025  
Quadrimestrale  
gennaio-aprile 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