

Luca Dell'Atti

IL GOVERNO DEL CLIMA IN ITALIA. PER UNA LEGGE QUADRO COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA

SOMMARIO: 1. Premesse di metodo. Il clima fra *governance* e *government*. – 2. La forma di governo euro-nazionale: fra *European climate law* e piani nazionali governativi. – 3. Clima e indirizzo politico. I limiti alla discrezionalità del Parlamento e del Governo. – 4. Struttura della *governance* climatica. Un rinnovato paradigma nel rapporto tra scienza e democrazia. – 5. Osservazioni conclusive. Senso e contenuto di una legislazione nazionale sul clima costituzionalmente orientata.

1. *Premesse di metodo. Il clima fra governance e government*

L'assetto italiano del governo del clima – e, in particolare, del suo cambiamento – pone il costituzionalista dinanzi all'esigenza di scomporre un fenomeno naturalmente globale, capace di attingere ogni segmento e settore della vita e società umane, la cui portata emergenziale – diversamente da congiunture di altra natura, come quelle economiche o sanitarie – non è rappresentabile come parentesi¹ ed è inoltre legata in modo indissolubile al ruolo dell'uomo². Lo scopo di questo scritto è ricomporre il fenomeno secondo le categorie relazionali proprie del diritto costituzionale, nel tentativo di fornire spunti di ri-

¹ Come si è efficacemente scritto, «L'emergenza climatica (...) Non è una parentesi; è un'irreversibile transizione termodinamica verso una nuova condizione temporale (...). L'emergenza non deriva da un vettore esogeno rispetto ai tempi concordati dagli esseri umani per la loro convivenza (com'è stato, da ultimo, il virus pandemico). Il vettore dell'emergenza climatica è endogeno alla convivenza umana stessa»: cfr. M. CARDUCCI, *Il tempo del pianeta come bene della vita nell'emergenza climatica*, in *Diritti comparati*, 6 settembre 2022.

² Da cui la genesi del lemma e del concetto di "antropocene". Su questa intrinseca relazione v. P.B. HELZEL, *Catastrofe ambientale e rapporto esseri umani-tecnica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2024, pp. 139 ss.

flessione che vadano oltre la sola (pur utile) ricostruzione e diano il senso della multiformità del diritto climatico.

A disciplinare il sistema del cambiamento climatico antropogenico concorrono svariate fonti, non senza qualche difficoltà interpretativa e problematica di sovrapposizione. Più ancora, per effetto dell'articolazione dei soggetti chiamati a intervenire nella gestione del fenomeno, si delineano dinamiche relazionali complesse, nuove ma che, allo stesso tempo, affondano le radici in tradizionali questioni costituzionalistiche, come quelle del rapporto fra organi d'indirizzo politico e organi giurisdizionali. In ragione della portata del fenomeno e dell'ambizione delle sue risposte da parte del diritto, allora, è forse opportuno guardare al fenomeno nella sua complessità e non solo nella linearità che è propria dei processi di produzione del diritto scritto, osservandolo dal punto di vista – articolato e plurale – dei soggetti che producono quel diritto e delle dinamiche relazionali che vi sono coinvolte. Perciò, il ricorso al concetto di *governance* è senz'altro utile anche nella materia climatica, al pari di altri complessi fenomeni che sollecitano risposte normative e gestionali plurali, reticolari e trasversali³. Eppure, nell'ottica istituzionalista propria degli studi costituzionalistici, non si può tralasciare la centralità del *government*, non solo per ragioni di tributo al rigore del metodo classico, ma per la corretta definizione di ruoli e attribuzioni degli organi chiamati, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, a tutelare i diritti dei cittadini – frontalmente attinti dal cambiamento climatico⁴ –, onde delinearne il perimetro di responsabi-

³ Molto efficaci, nel descrivere il diverso operare di *governance* e *government*, le allegorie di M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022, p. 26: «Si potrebbe dire che la *governance* ha funzionato come un nuovo tipo di abbigliamento istituzionale per le decisioni politiche. Essa non ha certo il rigore e l'eleganza di uno *smoking*, ma con il suo tessuto misto, che mescola soggetti privati e soggetti pubblici, nonché sostanza politica e forma giuridica, funziona, per così dire, come una sorta di "tunica" larga e accogliente, che non incute timori reverenziali, proprio grazie alla sua fattura non sartoriale».

⁴ L'essenziale connessione fra diritti umani e cambiamento climatico è al centro dell'intuizione più significativa del contenzioso climatico. Sul tema v., fra gli altri, C. RODRÍGUEZ-GARAVITO, *Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action*, in ID. (ed.), *Litigating the Climate Emer-*

lità politica. In questa prospettiva, parlando di “governo del clima” e, talvolta, di “forma di governo del clima”, si intende operare una scelta terminologica che merita qualche precisazione. È ampiamente noto che la nozione di forma di governo designi, nella sua accezione consolidata, il complesso delle regole che disciplinano i rapporti fra gli organi costituzionali titolari dell’indirizzo politico, con speciale riguardo al modo in cui fra essi si distribuisce la funzione di direzione politica⁵. È pure noto che autorevole dottrina ha da tempo evidenziato come la dinamica della forma di governo sia strutturalmente condizionata anche dall’azione degli organi di garanzia, segnatamente dalla giustizia costituzionale, sino a prospettare l’innesto nella forma di governo stessa⁶. Il presente contributo non ambisce a prendere posizione in questo elevato dibattito, né tantomeno a proporre una ridefinizione della nozione. Più modestamente, quando si ricorrerà all’espressione “forma di governo del clima” lo si farà con intento suggestivo più che dogmatico, per mettere a fuoco ciò che in questo scritto maggiormente rileva: la questione dell’ampiezza e dei limiti della discrezionalità degli organi d’indirizzo politico nella materia climatica. Ciò che si intende indagare, in altri termini, non è la struttura della forma di governo in sé, ma la proiezione verso l’esterno dei rapporti che gli organi dell’in-

gency: How Human Rights, Courts and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action, Cambridge, 2023, pp. 9 ss.; A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 67, n. 4, 2018, pp. 759 ss.

⁵ Per il dibattito sull’ampiezza della nozione di forma di governo inevitabile il rinvio ai classici C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 634 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, pp. 538 ss.

⁶ Nell’ampio dibattito sul punto, v. almeno P. CARETTI, E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, pp. 17 ss.; C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, pp. 63 ss. (su cui, di recente, R. TARCHI, *Corte costituzionale e forma di governo: il contributo di Carlo Mezzanotte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2024); A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; e, assai di recente, ID., *Ha una forma la forma di governo?*, in *Consulta OnLine*, 2023, pp. 771 ss.

dirizzo politico intrattengono, da un lato, con gli organi giurisdizionali – chiamati, nel contenzioso climatico, a sindacare l'adeguatezza delle scelte di mitigazione – e, dall'altro, con le istituzioni tecnico-scientifiche, le cui risultanze concorrono a definire il perimetro entro cui tali scelte possono legittimamente essere esercitate.

Occorre anzitutto ribadire che l'Italia è fra i pochi Paesi europei a non aver ancora adottato un'apposita legislazione in materia climatica⁷. Inoltre, dei quattro progetti di legge in materia depositati in ambo le Camere nella legislatura in corso, nessuno è di iniziativa governativa e tre di essi – i più avanzati – sono sottoscritti da parlamentari di opposizione. Si tratta, alla Camera, delle proposte di legge dei deputati Colucci (AC1082) e Bonelli e altri (AC1339) e al Senato dei disegni di legge dei senatori Floridia e altri (S743) e Fina e altri (S1007). Tutte le citate proposte si propongono come legislazioni attuative dell'Accordo di Parigi, della normativa europea sul clima (con specifico riferimento al regolamento (UE) n. 1119/2021) e dell'art. 9 Cost., come novellato nel 2022, anzitutto prevedendo come principale obiettivo il perseguimento della neutralità climatica entro il 2050, che, in tutte, diventa un preciso vincolo giuridico. Le modalità di perseguimento di questo, tuttavia, differiscono di molto in termini di obiettivi secondari e/o intermedi, finalizzati a sostenere la riduzione delle emissioni di gas serra di modo da allinearsi con gli obiettivi finali, nonché degli organi, e delle loro relazioni col Governo, chiamati a porre in essere le azioni mitigative.

Non si vuole, in questo scritto, offrire un mero raffronto dei testi in parola, sia per il limitato valore scientifico che ne assumerebbe, sia perché frattanto l'*iter* legislativo sta procedendo: se, alla Camera, le proposte sono ferme alla presentazione del 2023, al Senato, sono state assegnate alla competente commissione, che lo scorso ottobre ne ha iniziato la trattazione congiunta. La prospettiva *de iure condendo*, insomma, sarà utilizzata per evidenziare talune significative differenze di prospettiva nell'attuare i vincoli europei in materia climatica e, dun-

⁷ Nel dettaglio v. F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE Online*, vol. 49, n. 4, 2022, pp. 3459 ss.

que, per comprendere quale possa essere lo spazio di discrezionalità del Governo, nonché, in stretta connessione, per muovere delle riflessioni più ampie, che tengono tuttora vivo il dibattito sul rapporto fra istituzioni politiche e giurisdizionali e su quello fra scienza e politica.

2. La forma di governo euro-nazionale: fra European climate law e piani nazionali governativi

In un campo in cui il diritto internazionale e la *governance* internazionale mostrano lacune e incapacità di azione efficace, l'Unione europea si è distinta per un articolato piano di azione: parte del più ampio *Green deal* europeo, anche il contrasto al cambiamento climatico vi è rientrato con l'adozione di rilevanti provvedimenti, quali il pacchetto *Fit for 55*, la riforma del *Emissions Trading System* (ETS) e l'istituzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM). Fra questi provvedimenti, un rilievo centrale assume il già citato regolamento (UE) n. 1119/2021 (cd. *European climate law*), che introduce gli obiettivi vincolanti della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione del 55% delle emissioni nette al 2030 rispetto al 1990 a livello unionale, da perseguire in cooperazione fra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. A tal fine, il regolamento istituisce un organismo indipendente per il monitoraggio e la valutazione, prevedendone l'istituzione anche a livello degli Stati membri, i quali sono pure chiamati ad adottare e rivedere i propri piani nazionali per l'energia e il clima, in modo da allinearli, secondo le modalità *effort sharing*, con il nuovo *target* europeo complessivo del 55%.

Nondimeno, nei tempi più recenti, vanno registrate delle battute d'arresto: l'attenuazione del vincolo contenuto nella direttiva (UE) 2024/1760 (cd. CSDDD o CS3D) relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità con riferimento agli obblighi per le imprese di identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente lungo l'intera propria catena del valore, che, nel mantenere ferma l'impostazione dello strumento normativo, ne ha tuttavia impoverito il più significativo e ambizioso obiettivo poli-

tico⁸; di recente, la riforma della legge europea sul clima varata nel Consiglio ambiente del 4 e 5 novembre 2025, che, nel recepire la proposta della Commissione sulla riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040, ha introdotto degli elementi di flessibilità nello sforzo collettivo verso la neutralità. Attraverso la possibilità di derogare alla quota del 90% tramite i cd. crediti di carbonio, questa proposta «sembra disimpegnare almeno in parte le istituzioni pubbliche nella realizzazione della decarbonizzazione», e «sembra andare nella direzione di diminuire gli oneri in capo alle istituzioni pubbliche e responsabilizzare maggiormente gli operatori di carattere privato»⁹. Di certo, lo “spostamento a destra” degli equilibri interni al Parlamento europeo a seguito delle elezioni del 2024 può aver avuto qualche conseguenza sull’iniziale ambizione del piano della Commissione, e richiama l’attenzione della costituzionalistica sugli spazi di discrezionalità delle istituzioni politiche nell’effettuare scelte di indirizzo che vadano in controtendenza con le indicazioni internazionali di matrice giuridica e scientifica. In effetti, le più recenti iniziative della Commissione europea confermano questa tendenza: il *Clean Industrial Deal*, presentato nel febbraio 2025, segna un significativo riorientamento delle priorità verso la competitività industriale, mentre i cosiddetti pacchetti *Omni-bus* – in materia di finanza sostenibile e di dovere di diligenza – procedono a un alleggerimento sistematico degli obblighi ambientali e di rendicontazione gravanti sulle imprese. Il *Green Deal* europeo, in altri

⁸ Cfr. N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY, O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): The Final Political Compromise*, in *Business and Human Rights Journal*, vol. 9, n. 2, 2024, pp. 294 ss., i quali evidenziano come il testo definitivo della direttiva (UE) 2024/1760 costituisca l’esito di un negoziato politico che ne ha significativamente ridimensionato la portata applicativa rispetto alla proposta originaria della Commissione. Gli autori sottolineano, in particolare, l’innalzamento delle soglie dimensionali per le imprese obbligate (passate da 500 a 1000 dipendenti e da 150 a 450 milioni di euro di fatturato netto) e la restrizione del concetto di “catena del valore” a “catena di attività”, con la conseguente esclusione delle fasi di uso e smaltimento dei prodotti e l’attenuazione degli obblighi di *due diligence* per il settore finanziario.

⁹ E. VERDOLINI, *Ancora sull’attuazione della Legge europea sul clima: il consiglio Europeo del 4 e 5 novembre e il nuovo obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni climalteranti*, in *Diritti comparati*, 21 gennaio 2026.

termini, rischia di trasformarsi da progetto politico organico in un insieme frammentato di misure la cui effettività è progressivamente erosa dal mutamento del contesto geopolitico e delle priorità economiche¹⁰.

Ma vi è di più: in una recentissima pronuncia che rientra a pieno titolo nel contenzioso climatico, il Tribunale distrettuale dell'Aia sembra porre le premesse per una critica strutturale al sistema europeo della *governance* climatica¹¹. Con la decisione in commento – relativa all'innalzamento dei mari nell'isola caraibica di Bonaire – i giudici olandesi hanno rilevato che l'Unione europea, omettendo di specificare la ripartizione del *carbon budget* per singolo Stato membro nelle proprie comunicazioni all'UNFCCC¹², ha di fatto violato gli obblighi di trasparenza previsti dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite. Se ne potrebbe desumere che gli Stati membri non possano più – come tentato dal Governo olandese nel caso di specie – invocare la propria adesione al quadro normativo dell'Unione e la relativa attuazione sul piano interno quale prova sufficiente dell'adempimento dei propri obblighi climatici internazionali. La sentenza, insomma, sembra a chi scrive svelare il disallineamento tra le procedure unionali in materia climatica e gli standard minimi previsti dell'Accordo di Parigi, ridimensionando la narrazione sulla *leadership* climatica dell'Unione, e suggerendo che il rispetto formale dei vincoli comunitari non garantisca, di per sé solo, la conformità col diritto internazionale pattizio.

Tanto premesso, nell'ottica della forma di governo, l'interazione fra diritto europeo e pianificazione in via attuativa svolta dal Governo italiano ripropone uno schema ormai ridondante nell'analisi della forma di governo cd. euro-nazionale che sminuisce il rilievo delle differenze fra ordinamento europeo e quello domestico, superando l'ottica dualista e prendendo atto dell'inevitabile prescrittività e pervasività

¹⁰ Sul rapporto fra transizione ecologica e intervento pubblico nell'economia, con specifico riferimento all'evoluzione del *Green Deal*, v. V. DE SANTIS, *La transizione ecologica dal Green Deal alla Costituzione*, in F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Napoli, 2024, pp. 93 ss.

¹¹ Rechtbank Den Haag, 28 gennaio 2026, par. 11.15. La traduzione in inglese della decisione è consultabile online.

¹² Si tratta dei *Nationally Determined Contributions* (NDCs) previsti dall'art. 4, comma 12, dell'Accordo di Parigi, il cui registro è rinvenibile online.

delle scelte di *policy* provenienti dall'Unione¹³. Il rilievo del segmento intergovernativo nel *policy-making* e del *decision-making* dell'Unione finisce, insomma, per assegnare un (ulteriore) peso ai governi nazionali rispetto ai parlamenti, nonostante i tentativi di contenimento di questa deriva governocentrica tentata con il Trattato di Lisbona e in particolare col Protocollo addizionale sui principi di proporzionalità e sussidiarietà. Nel contesto italiano, questo processo è, da un lato, ancora più vero, per via della struttura della nostra forma di governo, poco normata e per certi aspetti persino ambigua, e, dall'altro lato, più visibile, per via della posizione non certo di primazia e guida che la nostra Costituzione (formale e materiale) assegna al Presidente del Consiglio¹⁴, il quale, invece, proprio nel funzionamento dell'assetto sovranazionale ha ritrovato un perno per accrescere il suo ruolo in modo significativo¹⁵. In questo contesto, è significativo che le *policy* domestiche sul contrasto al cambiamento climatico, nella perdurante assenza di una legislazione quadro in materia, si risolvano nell'adozione di piani governativi, in piena coerenza col processo di sovraesposizione costituzionale dell'organo esecutivo, che da più parti e diverso tempo connota la forma di governo italiana. Si tratta, nello specifico, del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC) e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), entrambi adottati e aggiornati con decreto del ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica. Non si vuole, in questa sede, scendere nel dettaglio delle previsioni contenute nei citati piani, ma è opportuno formulare qualche breve osservazione utile alla dinamica della forma di governo

¹³ In materia v., fra gli altri, N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 175 ss.; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, n. 1, 2020.

¹⁴ Sia consentito, sul tema, rinviare a L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2022.

¹⁵ Cfr. N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio*, vol. II, Roma-Bari, 2017.

del clima, con speciale riferimento allo spazio di discrezionalità dell'esecutivo nell'adozione delle politiche di mitigazione – cui è dedicato il PNIEC – più che di quelle adattative – che fanno oggetto del PNACC¹⁶. In particolare, il confronto fra la versione del PNIEC del gennaio 2020 con quella del giugno 2024 restituisce non già il mero adeguamento a nuovi *target* europei, ma un significativo mutamento della *governance* climatica italiana, influenzata dal cambiamento frattempo intervenuto negli equilibri geopolitici. Infatti, se il PNIEC 2020 rispondeva alle logiche lineari del *Clean Energy Package*, immaginando una transizione progressiva in un contesto di stabilità geopolitica, quello del 2024 è frutto dell'accelerazione normativa del *Fit for 55* ma, soprattutto, dell'imperativo securitario imposto dal *REPowerEU* a seguito del conflitto russo-ucraino.

L'analisi comparata dei due testi sembra, insomma, evidenziare un paradosso: mentre l'ambizione degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico cresce quantitativamente (con l'obiettivo di rinnovabili elettriche che sale dal 55% al 63% circa e il taglio delle emissioni nei settori *effort sharing* che passa dal 33% al 43,7%), la strategia attuativa subisce una torsione di stampo industrialista e securitario, delineando una peculiare declinazione del rapporto tra clima ed energia. Nel nuovo PNIEC, cioè, le politiche energetiche non sembrano più configura-

¹⁶ Non secondaria la questione della configurazione giuridica di questi strumenti, con le relative ricadute in termini di loro giustiziabilità: come di recente osservato, con specifico riferimento al versante dell'adattamento, le disposizioni in materia climatica trovano spazio perlopiù in atti privi di efficacia vincolante, dal contenuto programmatico o strategico, la cui violazione generalmente non dà luogo a sanzioni; il che, tuttavia, non significa che essi non producano effetti giuridici apprezzabili, potendo prevedere obblighi procedurali, di comunicazione e di programmazione, e potendo assumere la forma di atti di indirizzo. Significativa, in questo senso, sarebbe la distinzione tracciabile fra strategie e piani di adattamento: le prime sono tipicamente atti idonei ad offrire la "visione" dell'adattamento a livello di Paese e a fissare gli obiettivi da raggiungere, mentre i secondi sono strumenti che definiscono le modalità con cui perseguire e attuare tale visione, ponendosi a supporto delle istituzioni chiamate a svilupparne i contenuti. Lo confermerebbe la diversa tipologia dell'atto di approvazione: un decreto direttoriale per la SNAC, un decreto ministeriale per il PNACC: cfr. F. FRANCESCHELLI, *La governance del PNACC: un contributo all'obiettivo globale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2025, spec. p. 130 e pp. 141 s.

te come strumento attuativo di quelle climatiche, ma finiscono per delimitare il perimetro di fattibilità delle azioni di decarbonizzazione, cosicché la nuova *governance* climatica italiana risulti basata su di un principio che si potrebbe definire di “realismo energetico”, il quale subordina il perseguimento degli obiettivi climatici alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici e alla tenuta del sistema produttivo. E poiché queste due precondizioni logiche si fondano sulla centralità del gas naturale quale vettore di sicurezza energetica a medio termine, ne deriva l’attenuazione dell’intensità prioritaria, nelle politiche governative, della decarbonizzazione.

Se ne può concludere, in definitiva, che la prassi di governare il clima “per piani” consegna all’esecutivo la facoltà di riscrivere ciclicamente le gerarchie delle scelte d’indirizzo, esponendo la tutela climatica al rischio di essere subordinata alle contingenti urgenze economiche o securitarie. Proprio quest’ordine di osservazioni suggerisce l’urgenza di una legislazione quadro sul clima, che, sottraendo gli obiettivi di decarbonizzazione alla disponibilità politica del gabinetto di turno, conferisca loro maggiore rigidità normativa e vincolatività giuridica, anche sotto il centrale aspetto del finanziamento delle *policy* in materia.

3. Clima e indirizzo politico. I limiti alla discrezionalità del Parlamento e del Governo

Tra le proposte di legge citate in premessa, si distingue per completezza e vastità la p.d.l. AC1339, che si denota per una visione a tutto tondo del rapporto fra uomo, società, ambiente e clima, tramite disposizioni che ineriscono non solo il diritto climatico, ma anche quello ambientale e dello sviluppo sostenibile. Fra le finalità della proposta di legge (art. 2) si leggono, fra l’altro, lo sviluppo dell’economia circolare, la tutela della biodiversità, la gestione sostenibile degli ecosistemi, la diffusione di comunità energetiche nel territorio nazionale, la promozione di modelli e stili di vita improntati alla riduzione dei consumi; la produzione industriale nel rispetto degli indicatori di benessere equo e sostenibile; la qualità e la sicurezza dell’approvvigionamento energetico; la diffusione di una cultura della sostenibilità nei rapporti cooperativi fra amministrazioni, nel sistema d’istruzione, nelle attività di im-

presa, nello sviluppo tecnologico e nell'applicazione dei sistemi di AI; l'adozione del criterio della sostenibilità quale principio di valutazione della produzione legislativa nell'ordinamento; la promozione del lavoro agile per la migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Si tratta, dunque, di una prospettiva ampia e trasversale, connotata da un'articolata concezione del rapporto fra diritto, uomo e natura, che contraddistingue anche gli obiettivi più propriamente climatici della disciplina: la decarbonizzazione dell'economia italiana è infatti connessa «all'uso razionale e solidale delle risorse», e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici «all'adozione di un modello di sviluppo sostenibile che generi un'occupazione dignitosa e contribuisca alla riduzione delle disuguaglianze, aumentando la resilienza dei sistemi sociali, naturali e antropici di fronte ai rischi generati dagli effetti connessi». Di conseguenza, anche sullo specifico piano della riduzione delle emissioni di gas serra – il vero *core* di ogni normativa sul contrasto al cambiamento climatico antropogenico – la proposta in questione prevede una serie di azioni, con la fissazione di specifiche quote, col chiaro fine di legificarle, sottraendole, con ciò, alla discrezionalità degli organi politici chiamati a darvi attuazione (art. 3). Vengono, così, determinate: la quota di 310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente per gli assorbimenti netti nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (cd. LULUCF); la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili pari almeno al 42% del consumo complessivo a livello nazionale; la generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili in misura pari almeno al 72%; la riduzione del consumo di energia primaria, pari almeno al 42,5% rispetto al valore di base previsto dalla normativa europea; il miglioramento del rendimento energetico degli edifici in misura pari almeno al 35%. Di più: queste quote sono sì elevate al rango ordinario, ma non sono cristallizzate *in peius*, poiché il Governo è chiamato, dal successivo secondo comma, a rideterminarle ove ciò risulti necessario in ragione del rispetto degli obiettivi previsti dall'Accordo di Parigi, della normativa unionale in materia, nonché del progressivo portato dell'evoluzione scientifica e tecnologica.

All'estremo opposto, se si vuole, la p.d.l. AC1082 – l'unica proveniente dalle file delle maggioranza – disegna un assetto molto più contenuto che si concentra sugli obiettivi di contrasto al cambiamento

climatico previsti dalle fonti internazionali ed europee, declinando, in particolare, l'obiettivo "emissioni zero" nei più attenuati termini di «transizione verso la neutralità climatica», dando la sensazione a chi scrive che si voglia insistere su di un processo più graduale e progressivo di perseguimento dell'obiettivo. La proposta, poi, è l'unica a prestare attenzione alle imprese (art. 5), prevedendo apposite misure finalizzate a monitorare e sostenere le filiere industriali nazionali e nelle attività necessarie alla transizione adattiva, specialmente per quel che attiene all'approvvigionamento di materie prime critiche.

Al di là delle specifiche previsioni contenute nelle due proposte, la loro lettura è utile a effettuare due ordini di osservazioni, entrambi relativi al rapporto fra fonti e allo spazio di scelta rimesso agli organi chiamati ad adottarle. La prima attiene al rapporto fra diritto europeo derivato e diritto interno primario: si è già detto – con riferimento alle relazioni interistituzionali – che il regolamento europeo sul clima è autoapplicativo, di modo che il ruolo delle istituzioni nazionali sia quello di adottare e rivedere i relativi piani e di istituire gli organi tecnico-scientifici, non già di adottare con legge gli obiettivi climatici, che, del resto, risultano già vincolanti alla stregua della normativa europea. Allo stesso tempo, però, proprio la qualificazione di questi obiettivi in termini finalistici e piuttosto laconici non può che lasciare al legislatore domestico significativi spazi di disciplina dei mezzi e dei modi con cui perseguire i detti fini. Ebbene, se il rapporto di mezzo a fine è quello classico fra legislatori europeo e nazionale, appare utile opinare circa l'effettiva possibilità o meno di esercitare scelte propriamente qualificabili come scelte di indirizzo. In questo senso, le sintesi delle proposte sopra riportate sono significative: l'una denota una visione ampia, che connette la crisi climatica alla sostenibilità ambientale e sociale dei meccanismi produttivi e soprattutto prevede obiettivi intermedi, ulteriori e trasversali per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, la cui vincolatività è precisata in modo inequivocabile e formulata in modo stentoreo; l'altra dà la sensazione della gradualità e, dunque, della possibile deroga all'obiettivo finale, limitandosi a incorporare gli obiettivi europei nell'articolato normativo e, quanto al resto, dedicando attenzione solo alle imprese. In altri termini, al di là del contenuto minimo che qualsivoglia legislazione sul clima deve introiettare – tenuto conto della sua ridondanza per via delle previsioni regola-

mentari europee – è interessante prestare attenzione al contenuto ulteriore delle proposte di legge.

La seconda osservazione attiene, *de iure condendo*, al rapporto fra legge quadro sul clima e i successivi atti governativi chiamati a darvi attuazione. La questione è cruciale poiché è sull'attitudine sostanziale delle misure mitigative adottate dagli esecutivi a realizzare in concreto la riduzione delle emissioni che si gioca il destino – vincente o velleitario – delle politiche di contrasto al cambiamento climatico. In questo senso, per esempio, risulta in potenza particolarmente efficace una normativa come quella disegnata nella p.d.l. AC1339, che pare andare proprio nella direzione di limitare la discrezionalità del Governo, codificando in punta di diritto soglie precise e obiettivi specifici, i quali, a loro volta, sono il portato delle scienze climatiche. Diversamente, una disciplina più generica e laconica – come quella ipotizzata nella p.d.l. AC1082 –, limitata a riprodurre gli obiettivi finali e intermedi previsti dalla normativa europea sul clima, pare voler rilasciare al Governo maggiore spazio di discrezionalità nel perseguirli.

4. Struttura della governance climatica. Un rinnovato paradigma nel rapporto tra scienza e democrazia

Venendo al profilo della struttura della *governance* climatica, la proposta AC1082 si conferma, anche sotto questo aspetto, la meno innovativa, poiché ricorre a strumenti e organi già esistenti, attribuendo le principali responsabilità attuative al PNIEC (art. 2) e, dunque, al Governo, nonché all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), chiamato, in collaborazione col Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), a definire gli indicatori di impatto dei cambiamenti climatici e di vulnerabilità ai cambiamenti climatici e a elaborare i conseguenti indirizzi per i programmi e i progetti nazionali, regionali e locali (art. 3). Unico organo di nuova istituzione è il Consiglio nazionale per il clima (art. 8), con funzioni di monitoraggio delle misure adottate, nonché del perseguimento degli obiettivi climatici, potendo, su questi temi, formulare proposte e pareri a Governo e Parlamento. Un organo che sembra, insomma, ideato come organo tecnico ausiliario dell'esecutivo: istituito, del resto, proprio dal

Governo, seguendo il testo della proposta, esso è «composto da trenta membri nominati tra i rappresentanti dell'ISPRA, dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, del Consiglio nazionale delle ricerche, delle università e degli altri enti e fondazioni di ricerca di comprovata competenza nei diversi aspetti delle tematiche delle politiche e delle misure per la mitigazione e l'adattamento climatico».

La proposta in commento è, invece, particolarmente meritoria sotto il profilo multilivello della *governance* del cambiamento climatico, poiché, diversamente dalle altre, non si limita a un generico richiamo al ruolo di regioni ed enti locali, ma dedica apposite previsioni normative alla definizione di specifici programmi regionali, i quali, «aggiornati ogni cinque anni, devono contenere l'analisi delle emissioni di gas serra generate nei rispettivi territori, l'individuazione di obiettivi regionali di riduzione delle emissioni di gas serra, l'articolazione delle misure di riduzione nei principali settori, l'attuazione di verifiche periodiche dei risultati raggiunti e la pubblicazione di tali risultati» (art. 6) e ai piani comunali per l'energia e per il clima, monitorati e coordinati dall'ISPRA (art. 7). Senza voler scendere nel dettaglio delle complesse questioni legate alle relazioni multilivello, si tratta di un'impostazione che coglie la natura trasversale del cambiamento climatico, il quale di certo non si atteggia a mo' di materia "canonica", dai precisi confini, ma, anzi, investe materie e ambiti plurimi e riferibili a diverse competenze¹⁷. Del resto, se il contrasto alla crisi climatica

¹⁷ Riprove in tal senso derivano dall'evoluzione del (pur diverso) bene giuridico "ambiente": definito come «valore costituzionale trasversale» dalla Corte costituzionale, entra poi nella competenza legislativa esclusiva statale all'art. 117, comma 2, lettera s), qualificandosi, nella giurisprudenza e nella dottrina, come «materia non materia», in grado di tagliare trasversalmente i vari titoli componentiali. Sul punto, fra gli altri, cfr. R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 305 ss. Con specifico riferimento ai rapporti di competenze legislative al netto della novella del 2022 v. G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 875 ss. Su qualche possibile applicazione del principio di leale collaborazione in materia climatica v. L. ABBRUZZO, *Cambiamento climatico e turismo*

esigerebbe un'attività contestuale e coordinata da parte degli Stati, *a fortiori* quest'esigenza è declinabile sull'assetto multilivello domestico, che conosce gli strumenti e le procedure utili a perseguire obiettivi costituzionalmente fondati attraverso l'esercizio di potestà legislativa a livello centrale ma con il recupero compensativo "a valle" del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione. Stupisce, pertanto, sotto quest'aspetto, che nessuna delle proposte di legge in esame fissi procedure in tal senso, mentre il solo disegno S743 contiene un generico riferimento al principio cooperativo.

Tornando alla struttura della *governance*, le altre tre proposte prevedono ipotesi più innovative e/o ambiziose, anzitutto, fermo restando l'inevitabile ruolo dell'esecutivo, prevedendo un organo tecnico-scientifico che sembra strutturato sul modello delle autorità indipendenti, quanto a formazione e attribuzioni: il Comitato parlamentare scientifico del d.d.l. S743, composto da «5 membri individuati dalle competenti commissioni parlamentari fra persone con comprovate conoscenze scientifiche nelle scienze climatiche, scienze economiche, ambientali e sociali»; il Consiglio scientifico del clima del d.d.l. S1007 composto da «3 membri nominati d'intesa dai presidenti delle Camere tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di clima, a livello nazionale e internazionale»; e l'Osservatorio scientifico per il clima della p.d.l. AC1339 composto da «scienziati selezionati dotati di competenze in materia di discipline ambientali, scienze del clima, agroforestali, dell'ecologia e bio-diversità, geologia e gestione del territorio, politiche economiche e dell'economia circolare, transizione energetica, urbanistica e trasformazione urbana che rappresentano tutti i diversi ambiti disciplinari interconnessi con i cambiamenti climatici, come costantemente valutati dai rapporti del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC)». Quest'ultimo, in effetti, pare di nuovo organo tecnico/ausiliario, poiché nominato dal ministro dell'università e della ricerca, di concerto col ministro dell'ambiente, ma fornito di attribuzio-

sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, pp. 247 ss.

ni penetranti e molto specifiche per la definizione e il monitoraggio delle azioni governative relative al *carbon budget*. Per vastità e trasversalità delle attribuzioni, risulta particolarmente avanzato il testo del d.d.l. S1007, stando al quale il Consiglio scientifico «propone al Presidente del Consiglio dei ministri, con cadenza triennale, i budget di carbonio complessivo e quelli settoriali»; «esamina le più recenti conclusioni scientifiche delle relazioni del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite, dei dati e degli studi scientifici sul clima»; «presenta una relazione annuale, allegata al Documento di economia e finanza, sulle misure esistenti, sugli obiettivi climatici, sui bilanci indicativi delle emissioni di gas a effetto serra, sulla loro coerenza e conformità con gli obiettivi della presente legge e con gli impegni internazionali sottoscritti nel quadro dell'Accordo di Parigi»; «identifica le azioni necessarie per conseguire con successo gli obiettivi climatici»; «verifica periodicamente che le misure proposte dal Governo siano coerenti con l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica»; «sensibilizza riguardo al cambiamento climatico e ai suoi effetti, nonché stimola il dialogo e la cooperazione in materia tra gli organi scientifici pubblici»; «esprime pareri sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali in materia di clima e su questioni di carattere generale di particolare rilievo concernenti la suddetta materia».

Tuttavia, il profilo più significativo degli organi scientifici in parola – per quel che attiene all'oggetto di questo contributo – riguarda un'identica previsione dei disegni S743 e S1007 secondo cui, ove questi organi, nell'esercizio delle molte e significative loro attribuzioni, esprimano «valutazioni divergenti sulle politiche climatiche intraprese dal Governo, quest'ultimo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di clima e ambiente, riferisce al Parlamento i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni politiche, ovvero se intende conformarle a quelle del Comitato». Si tratta di una norma cardine circa il rapporto fra istituzioni tecnico-scientifiche e istituzioni politiche¹⁸ e,

¹⁸ Le questioni climatiche, per la loro intrinseca dipendenza dal dato scientifico, ripropongono con particolare intensità il problema della legittimazione delle scelte

per estensione, fra scienza e democrazia, declinabile nei termini di un primato degli organi d'indirizzo politico, i quali, nel contesto della democrazia costituzionale scaturiscono dalla sovranità popolare, proprio attraverso la valorizzazione del circuito classico della responsabilità politica: sembra questo il senso della previsione che chiama l'esecutivo a esplicitare avanti le Camere le ragioni della sua scelta di discostarsi dalle indicazioni dell'organo scientifico, attivabile da un terzo delle competenti commissioni parlamentari, vale a dire dai rappresentanti dell'opposizione.

5. Osservazioni conclusive. Senso e contenuto di una legislazione nazionale sul clima costituzionalmente orientata

Il primato delle istituzioni democraticamente legittimate su quelle scientifiche in una materia “*disruptive*” come il cambiamento climatico, mentre risponde alle tradizionali logiche della sovranità popolare che mettono al centro dell'ordinamento il *continuum* Parlamento-Governo, interroga in maniera formidabile le categorie del diritto costituzionale, il quale è chiamato a fare i conti con il novellato art. 9 Cost. e il suo riferimento alle generazioni future. Come accennato, del resto, uno degli elementi più innovativi nel dibattito sul diritto climatico risiede nella sua peculiare dimensione temporale¹⁹, direttamente riconnessa alla responsabilità intergenerazionale. Sotto questo aspetto, non può sfuggire l'inevitabile incompatibilità fra la durata dei cicli elettorali e di quelli climatici, cosicché il decisore politico, legato com'è, nelle c.d. democrazie elettorali, all'interinalità delle maggioranze parlamentari e allo spirare naturale del mandato elettivo, si trovi costantemente pressato dalla necessità di ricercare un consenso a breve

fondate su presupposti tecnici e della loro compatibilità con il principio democratico, che è, tuttavia, ben più ampio: in termini generali v., per esempio, E. CHELI, *Scienza, tecnica e diritto: un nuovo terreno per il costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; M. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017 ed E. CASTORINA, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015.

¹⁹ Così M. CARDUCCI, *Il tempo del pianeta*, cit.

termine, a discapito delle strategie di *policy* di ampio respiro, come necessariamente sono quelle di contrasto al cambiamento climatico²⁰. Dunque, poiché l'art. 9 Cost. impegna la Repubblica – e cioè ogni sua propaggine dotata di pubblico potere – a tutelare ambiente, biodiversità ed ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, diventa lecito chiedersi se la nuova previsione costituzionale valga a limitare la discrezionalità delle istituzioni democratiche, sino a condizionarne – nel concreto e nel contenuto – l'esercizio delle loro funzioni di indirizzo.

A questo semplice ma dirompente quesito, risposte diversificate pervengono dagli studi sul contenzioso climatico²¹, che ha direttamente a che fare con la *governance* del cambiamento climatico sia sotto il profilo teleologico, tenuto conto che le liti in materia qualificabili come strategiche hanno l'obiettivo di condizionare le scelte di *policy* di governi e imprese, sia sotto quello argomentativo, poiché il ragionamento logico-giuridico alla base delle (spesso simili) domande giudiziali ruota attorno al rapporto fra risultanze scientifiche, ruolo delle giurisdizioni e discrezionalità della politica. Il contenzioso climatico, dunque, può offrire un'utile prospettiva, nella dimensione costituzionalistica interna, all'analisi della forma di governo del clima²², poiché,

²⁰ G. MAZZA, *Alcune riflessioni sul contenzioso climatico a partire dal Giudizio Universale e dal caso KlimaSeniorinnen*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2024, p. 255.

²¹ L'attenzione in dottrina al contenzioso climatico (specie strategico) è oramai molto vasta. Fra i molti, in letteratura italiana, v. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, pp. 1345 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2021, pp. 293 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, pp. 63 ss.; in quella straniera, inevitabile il rimando a J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Ramping up Climate Action*, in *American Journal of International Law*, vol. 115, n. 1, 2021; J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, Londra, 2024; M. WEWERINKESINGH, S. MEAD (eds.), *The Cambridge Handbook on Climate Litigation*, Cambridge, 2025.

²² Non solo: il contenzioso strategico sta valorizzando il ruolo della cittadinanza attiva e delle ONG impegnate nella tutela climatica nell'orientare le istituzioni politi-

muovendosi lungo il triangolo scienza-politica-corti, consente di portare a sintesi le due declinazioni che si sono date in questo scritto al problema relativo alla discrezionalità dell'indirizzo politico in materia di contrasto al cambiamento climatico.

La tematica – oggetto di riflessioni comparative su vasta scala in diversi ordinamenti – acquisisce per l'Italia un interesse particolare. È, infatti, proprio sul confine fra discrezionalità politica e potestà d'intervento delle corti che si consuma la “partita giudiziaria” nei due casi configurabili nell'ambito del contenzioso climatico strategico sinora avviati in Italia²³: nel “Giudizio universale”, intentato contro lo Stato, il Tribunale di Roma ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario italiano in una materia ritenuta coperta interamente dalla discrezionalità della politica; nella “Giusta causa”²⁴, promossa (fra gli altri) contro ENI dinanzi al medesimo giudice, in risposta al regolamento preventivo di giurisdizione sollevato dalle parti attrici, le Sezioni unite della Cassazione hanno invece affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, riconoscendo la giustiziabilità di una domanda risarcitoria fondata sulla violazione di dirit-

che verso l'adozione di *policy* efficaci di contrasto al cambiamento climatico. Sul ruolo cruciale della *legal mobilization* e delle reti transnazionali di attivisti nel plasmare le argomentazioni giuridiche e nel creare pressione politica attraverso le corti, v. L. VANHALA, *The Social and Political Life of Climate Change Litigation: Mobilizing the Law to Address the Climate Crisis*, in C. RODRÍGUEZ-GARAVITO (ed.), *Litigating the Climate Emergency*, cit., pp. 84 ss. Nella prospettiva interna, ne discende un'interessante concezione partecipativo-collaborativa della governance climatica – che trova sicuro ancoraggio costituzionale nell'art. 118, ultimo comma, Cost. – e che non a caso viene colta dai disegni di legge in esame al Senato (anche sotto questo aspetto non per caso unificati) che contemplano strumenti di democrazia partecipativa nella definizione delle politiche climatiche, quali l'Assemblea dei cittadini (S743) e il Consiglio nazionale dei cittadini (S1007). Sul rapporto fra questi strumenti e il clima in Italia, anche con uno sguardo comparato, v. G. PAVANI, C. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, 2023.

²³ Per un aggiornamento del quale si rinvia a O.M. PALLOTTA, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, p. 523 ss.

²⁴ Cfr. M. D'AURIA, *Climate Litigation: una riflessione preliminare a margine della c.d. “Giusta Causa”*, in *Ianus. Diritto e Finanza*, n. 29, 2024.

ti fondamentali causata dalle emissioni climalteranti²⁵. Nelle more dell'appello del primo giudizio e del prosieguo del giudizio di merito del secondo, appare utile in questa sede delineare una terza concezione della "forma di governo del clima" che, al di là dei rapporti interni alle istituzioni politiche (cioè Parlamento e Governo) e dei rapporti fra ordinamenti (europeo e italiano), concerne i confini esterni della discrezionalità politica e della libertà d'impresa in relazione alla tutela giurisdizionale di diritti costituzionalmente garantiti.

Mentre diverse costituzioni europee contemplano da tempo, con differenziate formule, la tutela ambientale, il contenzioso climatico europeo si è sviluppato prevalentemente per tramite dell'applicazione degli artt. 2 e 8 CEDU, che si impone vieppiù al rispetto degli Stati tanto per via dell'applicazione diretta del diritto convenzionale da parte di giurisdizioni domestiche, quanto nell'ambito della stessa giurisprudenza EDU²⁶. In questo contesto, la novella costituzionale italiana del 2022 si inserisce con una tempistica e una forza particolari: introducendo espressamente la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma) e ponendo limiti all'iniziativa economica a tutela della salute e dell'ambiente (art. 41, secondo comma), la riforma offre ai giudici dei parametri costitu-

²⁵ Per un suo commento v. A.S. BRUNO, *Contenzioso climatico italiano e sistema delle fonti, dopo l'ordinanza della Cass. civ. SS.UU. n. 13085/2024, pubblicata il 21 luglio 2025*, in *Giustizia insieme*, 26 settembre 2025.

²⁶ I riferimenti imprescindibili sono, rispettivamente, alle decisioni delle corti olandesi nei vari gradi di giudizio del caso *Urgenda* e alla sentenza della Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen* del 9 aprile 2024. In dottrina se ne è discusso molto. Ci si limita qui a rinviare a G. NAGLIERI, *Mapping the Transformative Potential of KlimaSeniorinnen: Evolving Patterns in European Climate Litigation*, in *European Climate Litigation*, 25 marzo 2025, per un'analisi sull'attitudine condizionante (oltretutto sulla portata paradigmatica) della seconda pronuncia, anche con riferimento all'impatto sul contesto italiano, inteso sia sotto il profilo del contenzioso climatico che della relativa governance. Nello stesso senso M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE Online*, vol. 64, n. 2, 2024. E ancora per un confronto fra questa decisione e il "Giudizio universale" italiano v. G. MAZZA, *Alcune riflessioni sul contenzioso climatico*, cit., p. 238 ss.

zionali specifici e aggiornati²⁷, che si affiancano e si integrano con la tutela convenzionale, proprio nel momento in cui il contenzioso climatico strategico si sta sviluppando nel nostro ordinamento.

Sul punto, è certamente utile ribadire la differenza sostanziale – in termini di oggetto di disciplina normativa e, pertanto, di tutela – fra ambiente e clima²⁸, di modo che le varie disposizioni costituzionali (straniere e italiane) che parlano del primo, esigono uno sforzo interpretativo in più, per finire per riguardare anche il secondo. Quanto al contesto normativo italiano, in particolare, si è autorevolmente sostenuto che, data la natura strumentale della protezione climatica rispetto alla tutela degli ecosistemi, la lotta al cambiamento climatico sarebbe implicitamente e necessariamente contenuta nel nuovo testo dell'art. 9 Cost., e che, del resto, più a monte, la stabilità climatica emerge oggi come preconditione materiale essenziale per l'esercizio dei diritti costituzionali²⁹. Inoltre, come si è efficacemente evidenziato, nondimeno la citata disposizione non contenga un esplicito riferimento al clima, soccorre a mo' di clausola di trasformazione l'interesse delle future generazioni, il quale consente di riempire di contenuto il dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, elevando gli impegni assunti con l'Accordo di Parigi al rango di veri e propri obblighi costituzionali, vincolanti per gli organi d'indirizzo politico³⁰. A tacere dell'approfondita analisi dottri-

²⁷ In tal senso, significative le affinità col caso *Neubauer*, deciso dal Tribunale costituzionale tedesco il 24 marzo 2021, su cui v., fra gli altri, R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021; M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *Lacostituzione.info*, 3 maggio 2021.

²⁸ Sul punto, fra gli altri, v. M. MONTINI, *Dal diritto dell'ambiente al diritto climatico: verso un nuovo paradigma giuridico?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2022. In particolare, sulla specificità del diritto climatico quale campo distinto dal diritto ambientale v. A. GIACCARDI, *Dalla causalità ambientale a quella climatica*, in *Lacostituzione.info*, 4 luglio 2024.

²⁹ Cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, p. 132 ss.

³⁰ Cfr. 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. 1 ss.

nale che ha esaminato i novellati artt. 9 e 41 Cost.³¹, rileva qui la circostanza per cui, nel richiamato ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione nella “Giusta causa”, i ricorrenti, in subordine all’eventuale rigetto della domanda sulla giurisdizione, chiedevano alle Sezioni unite di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento all’art. 2 della legge n. 204 del 2016 (di ratifica dell’Accordo di Parigi), «nella parte in cui non consente di immettere nell’ordinamento statale tutte le norme necessarie a rendere immediatamente applicabili le disposizioni dell’Accordo di Parigi sul contrasto al cambiamento climatico, nei confronti sia dei soggetti pubblici che di cittadini e delle imprese, in violazione dei diritti umani».

Avendo le Sezioni unite accolto il ricorso e affermato la giurisdizione del giudice civile, la subordinata domanda di costituzionalità non è stata vagliata, lasciando ancora aperta e d’interesse per la costituzionalistica la questione, che vale dunque la pena brevemente richiamare. I ricorrenti invocavano a parametro gli artt. 2, 24, 9 terzo comma, 41 terzo comma e 117 primo comma Cost., sostenendo che l’assenza di un quadro normativo specifico e vincolante per la mitigazione climatica violi il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, impedendo ai cittadini, i cui diritti fondamentali sono lesi dall’azione o dall’inerzia dello Stato e delle imprese, di accedere concretamente alla giustizia. Secondo tale prospettiva, il vuoto legislativo rischia di privare di effettività gli obblighi climatici discendenti dall’Accordo di Parigi, rendendoli di fatto inesigibili in sede giudiziaria. Né pare sufficiente il soccorso prestato dal regolamento europeo sul clima: sebbene questo incorpori gli obiettivi internazionali nell’ordinamento interno, la sua

³¹ Nell’ampia e trasversale attenzione della costituzionalistica, si rinvia qui, per un compendio di differenziate posizioni, a: T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021; 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; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022; M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023.

idoneità ad attuare in modo cogente ed efficace quei vincoli appare ridimensionata, tanto dalle recenti riforme “al ribasso”, quanto dalla struttura stessa degli obblighi mitigativi ivi contemplati. Del resto, qualora trovasse ingresso nel nostro ordinamento l’orientamento secondo cui gli Stati membri non possono trincerarsi dietro la normativa europea per attestare il rispetto degli obblighi di Parigi – attesa l’insufficienza della stessa architettura unionale a garantirne l’osservanza³² – ne deriverebbe l’ulteriore opportunità e utilità di una normativa domestica.

In conclusione, l’approvazione di una legge quadro sul clima assumerebbe decisivo rilievo proprio nella prospettiva costituzionale. Come si è visto, nelle proposte legislative attualmente all’esame del Parlamento, il grado di dettaglio e vincolatività con cui il legislatore sceglie di disciplinare gli obiettivi climatici varia in modo significativo: da un lato, proposte che si limitano a recepire gli obiettivi europei lasciando ampi margini di discrezionalità al Governo, e dall’altro, proposte che codificano in modo puntuale soglie precise, obiettivi intermedi e vincoli specifici derivanti dalle evidenze scientifiche, riducendo così gli spazi di manovra dell’esecutivo; da un lato, le proposte che configurano l’organo tecnico sul clima come strumento ausiliario dell’esecutivo con funzioni consultive e di supporto e, dall’altro, quelle che ne fanno una vera e propria *authority* in grado di innescare il circuito della responsabilità politica del Governo. Insomma, l’approvazione di una legge quadro sul clima realizzerebbe proprio quell’esito che sembra potersi scorgere nelle (invero stringate) righe con cui i ricorrenti della “Giusta Causa” sollevavano la subordinata questione di legittimità costituzionale: rendere immediatamente applicabili e giustiziabili gli obblighi climatici derivanti dall’Accordo di Parigi, traducendoli in norme interne precise che delimitino la discrezionalità politica e d’impresa. Tuttavia, ciò potrebbe avvenire a patto che la legislazione in questione sia sufficientemente dettagliata e vincolante. Se invece fosse eccessivamente lasca nei confronti delle *policy* statali e industriali sulla mitigazione climatica, non adeguatamente monitorate e puntellate dall’organo scientifico, rischierebbe di tradursi in una vera e propria

³² Il riferimento è alla citata pronuncia nel caso *Bonaire* (v. *supra*, nota 12).

inazione climatica. Sarebbe allora il caso di chiedersi se un intervento legislativo siffatto – peraltro non previsto come obbligatorio dalla normativa europea – sarebbe sostanzialmente coerente col mandato sulla responsabilità intergenerazionale che l'art. 9 Cost. rivolge alle istituzioni e col limite all'attività d'impresa previsto dall'art. 41 Cost. e, di seguito, quale possa essere lo spazio e il senso di intervento della Corte costituzionale nei confronti del legislatore.

Abstract

Ita

L'Italia è fra i pochi Paesi europei privi di una legge quadro sul clima. Il contributo analizza i limiti della discrezionalità dell'indirizzo politico nella materia climatica, muovendo dalla *governance* euro-nazionale e dalla pianificazione governativa, per indagare il rapporto fra organi d'indirizzo politico, istituzioni tecnico-scientifiche e organi giurisdizionali alla luce della novella degli artt. 9 e 41 Cost. L'analisi delle proposte legislative in esame e del contenzioso climatico strategico evidenzia come una legge quadro costituzionalmente orientata possa sottrarre gli obiettivi di decarbonizzazione alla disponibilità del governo di turno.

Parole chiave: legge quadro sul clima, forma di governo, discrezionalità politica, contenzioso climatico, governance climatica, artt. 9 e 41 Cost.

En

Italy is one of the few European countries without a climate framework law. This article examines the limits of political discretion in climate policy, starting from the Euro-national governance framework and governmental planning, to investigate the relationship between policy-making bodies, technoscientific institutions, and courts considering the 2022 reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution. The analysis of pending legislative proposals and recent strategic climate litigation shows how a constitutionally ori-

ented framework law could prevent decarbonization targets from being left to the political discretion of the incumbent government.

Keywords: climate framework law, form of government, political discretion, climate litigation, climate governance, Articles 9 and 41 of the Italian Constitution.

