

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, Marco Pierdonati, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejón, 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, Valerio Ficari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeven, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

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

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

SOMMARIO FASCICOLO N. 2

EDITORIALE

- Zbigniew Witkowski – *«La ragion di Stato verde»: la tutela dell'ambiente come pilastro della sicurezza ecologica nella Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997* 267

SAGGI

- Camilla Gernone – *Il parco tra tutela dell'ambiente e promozione del paesaggio agroalimentare* 277
- Gianmaria Alessandro Ruscitti – *Comunità Energetiche Rinnovabili: profili critici e questioni interpretative* 303
- Rossana Eugenia Vulcano – *La funzione del contratto ecologico nella ripartizione del valore della filiera agroalimentare: una lettura applicativa alle pratiche commerciali sleali B2B* 337

ARTICOLI

- Roberto Colucciello – *La danza normativa della pioggia: diritto penale e clima tra normativa e prassi* 371
- Luca Dell'Atti – *Il governo del clima in Italia. Per una legge quadro costituzionalmente orientata* 403
- Giulia Mazzoni – *Dalla Laudato si' al diritto positivo. Chiesa cattolica, crisi climatica e Comunità Energetiche Rinnovabili* 429

Bartosz Rakoczy - Wiktor Dropiewski – *The role of local government in climate change adaptation: insights from the Polish legal system* 455

Gabriel Faustino Santos – *Bonificare, risanare, governare: una storia comparata del diritto ambientale* 475

Francesco Sorvillo – *Eco-fede. Diritto, natura, culture religiose* 499

NOTE A SENTENZA

Marcos De Armenteras Cabot - *¿Salvar el Ártico a través del litigio? Greenpeace Nordic y otros c. Noruega ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos* 527

Gloria Marchetti – *Un’ulteriore delimitazione della potestà legislativa regionale in materia di energie rinnovabili. Riflessioni sulla sent. Corte cost. n. 184 del 2025* 557

Elena Montagnani – *Agrivoltaico e onere motivazionale nel sindacato del Consiglio di Stato* 579

Hanno scritto in questo numero 607

Editoriale

Zbigniew Witkowski

«LA RAGION DI STATO VERDE»: LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME PILASTRO DELLA SICUREZZA ECOLOGICA NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 1997

La tradizione di intraprendere azioni a favore della tutela dell'ambiente nel diritto polacco risale al Medioevo, ossia all'epoca del re Boleslao il Coraggioso, quando quest'ultimo ordinò di proteggere la specie del castoreo, e del re Ladislao Jagellone, che nel 1423 dispose di limitare la caccia a cinghiali, cervi e alci. Anche i successivi re polacchi, come Sigismondo I il Vecchio (marito della regina Bona Sforza) negli statuti lituani del 1529 o Stefano Batory garantirono protezione giuridica ad alcune specie animali. Sebbene si trattasse di pratiche nobili che dimostravano la lungimiranza dei sovrani polacchi nella tutela dell'ambiente, l'origine di tali azioni va ricercata più nella volontà di proteggere i propri interessi economici e i beni reali che nella definizione consapevole di una strategia di tutela ambientale. Le decisioni di tutela effettivamente adottate riguardavano infatti solo alcuni elementi dell'ambiente, non l'ambiente naturale nel suo complesso.

La nascita del diritto ambientale moderno va ricercata molto più tardi, ossia nel XIX secolo, quando l'idea di tutela ambientale emerse sotto l'influenza dell'esplosione dei processi di industrializzazione, dell'enorme sviluppo del progresso tecnico e, di conseguenza, della grande industria che trasformava significativamente l'ambiente, spesso degradandolo.

L'interesse per la tutela dell'ambiente non era condiviso dai sovrani delle potenze che, per 146 anni (1772-1918), avevano annesso la Polonia in seguito alle sue spartizioni politiche. In quel periodo la Polonia era oggetto di una politica di saccheggio da parte di Russia, Prussia e Austria. Dopo la riconquista dell'indipendenza nel 1918, non vi furono immediatamente le condizioni per attribuire alla questione la giusta importanza. La Costituzione del marzo 1921 affrontò per la prima volta la questione dichiarando il proprio interesse al riguardo,

ma non in modo esplicito. Nel suo articolo 99 si stabiliva infatti che la Repubblica rinata riconoscesse ogni proprietà personale e collettiva dei cittadini, delle istituzioni, degli organismi e delle corporazioni come uno dei fondamenti più importanti dell'ordine sociale e dell'assetto statale. La successiva Costituzione polacca del 1935 non si riferì in alcun modo al problema, così come non si riferì a tali ambiti la Costituzione della Polonia del dopoguerra del 22 luglio 1952. Un cambiamento significativo avvenne solo dopo la sua modifica del 10 febbraio 1976. In quell'occasione fu infatti aggiunto l'art. 8, comma 2, che recita: «La Repubblica popolare polacca garantisce la protezione e la razionale gestione dell'ambiente naturale, che costituisce un bene nazionale». Inoltre, nell'art. 60a fu sancito il diritto dei cittadini di godere dei beni dell'ambiente naturale, introducendo al contempo l'obbligo della sua protezione.

È stata la Costituzione del 2 aprile 1997 a determinare un vero e proprio cambiamento qualitativo in questo ambito. Tale cambiamento è stato probabilmente il risultato dei mutamenti sociali, politici, di costume e, soprattutto, economici avvenuti dopo la transizione politica. Anche l'adesione della Polonia all'Unione europea nel 2004 ha avuto un ruolo non trascurabile nell'emergere di un nuovo approccio alla tutela dell'ambiente. Nella politica dell'Unione europea e su scala internazionale ha cominciato a diffondersi l'idea di lasciare alle generazioni future un ambiente non degradato e vivibile. Questo pensiero non è emerso all'improvviso né con il pieno consenso di tutti. Si è fatta strada a lungo e con difficoltà nella coscienza dell'uomo prima che capisse che le risorse naturali del mondo non sono infinite e che possono esaurirsi, il che può richiedere una limitazione del loro sfruttamento. Tutto ciò, unito a una serie di catastrofi naturali, disastri e cambiamenti climatici in tutto il mondo, causati da interventi sconsiderati o dal comportamento dell'uomo nei confronti dell'ambiente, ha fatto sì che la questione della sua tutela cominciasse a diventare un problema di primo piano nella politica interna degli Stati, nella sfera della politica internazionale e nell'ambito della politica europea. Si è iniziato a discutere sul modo ottimale di organizzare un sistema efficiente di protezione dell'ambiente e di creare un meccanismo per la sua gestione, integrato da un settore del diritto denominato diritto ambientale. Un'altra voce importante nella diffusione dell'idea della

tutela ambientale per contrastare i cambiamenti climatici e il processo di riscaldamento globale provocato dalla proliferazione delle emissioni di anidride carbonica è stata inoltre l'enciclica di Papa Francesco *Laudato si'* del 2015. In essa si sottolineavano le gravi conseguenze di un uso sconsiderato delle risorse naturali, evidenziando che la crisi ambientale non può essere considerata separatamente dalla crisi sociale, e che il ripristino di una prospettiva solidale, anche a livello intergenerazionale, è una condizione indispensabile per una cura efficace della "nostra casa comune".

Da allora lo sfruttamento dell'ambiente è stato sottoposto alle regole di un sistema, faticosamente sviluppato, che definisce le condizioni e i criteri ammissibili per l'uso e lo sfruttamento dell'ambiente, nonché le sanzioni in caso di violazione di tali regole.

Il concetto di sicurezza ecologica, introdotto nella Costituzione della Repubblica di Polonia nel 1997, è oggetto di ampie analisi nella dottrina, ma è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale polacca in due delle sue sentenze finora più significative. Nella prima di esse, K 23/05 del 6 giugno 2006, la Corte ha giustamente definito il suddetto concetto utilizzato nell'art. 74, comma 1, della Costituzione «come il raggiungimento di uno stato dell'ambiente che consenta di soggiornare in sicurezza in tale ambiente e ne permetta l'utilizzo in modo da garantire lo sviluppo umano». Inoltre, la Corte costituzionale ha valutato che «la tutela dell'ambiente è uno degli elementi della "sicurezza ecologica", ma i compiti delle autorità pubbliche sono più ampi: comprendono anche azioni volte a migliorare lo stato attuale dell'ambiente e a pianificarne l'ulteriore sviluppo. Il metodo fondamentale per raggiungere tale obiettivo è – come prescritto dall'art. 5 della Costituzione – l'adesione al principio dello sviluppo sostenibile, che fa riferimento agli accordi internazionali, in particolare alla conferenza di Rio de Janeiro del 1992».

Sebbene in tale sentenza la Corte costituzionale non si sia pronunciata sul merito del contenuto dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia, essa ha comunque tenuto conto di tale disposizione e del già citato articolo 5 della Costituzione nel risolvere la questione allora all'esame relativa all'ammissibilità del trasferimento da parte della Repubblica di Polonia di alcune competenze all'Unione europea e alla conformità del Trattato di Lisbona alla Costi-

tuzione della Repubblica di Polonia. In questo contesto, la Corte costituzionale ha menzionato la sicurezza ambientale proprio come fattore di identità costituzionale. Ha riconosciuto che il trasferimento di competenze non può portare a una violazione dell'«identità costituzionale» e, nell'ambito di tale identità, ha citato, tra l'altro, i principi di cui all'articolo 5 della Costituzione: tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e sicurezza ambientale. Si è così riconosciuto che la sicurezza ecologica di cui all'art. 74, comma 1, è una componente essenziale di tale identità costituzionale della Repubblica di Polonia. Lo stesso art. 74 Cost. e il concetto ad esso ampiamente associato di "garanzia" della sicurezza ecologica sono citati nella sentenza della Corte costituzionale Kp 2/09 del 13 maggio 2009. In tale sentenza la Corte costituzionale ha confermato le proprie precedenti conclusioni, indicando inoltre che lo strumento fondamentale per garantire la sicurezza ecologica è la tutela dell'ambiente. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, oltre agli obblighi che incombono alle autorità pubbliche, la Costituzione menziona ancora all'art. 86 un generale dovere di cura e attenzione per lo stato dell'ambiente. A questo dovere si affianca un ulteriore obbligo generale, che grava su tutti e su ciascuno dei possibili soggetti separatamente: quello di assumersi la responsabilità per il deterioramento dello stato dell'ambiente secondo le regole che la legge è chiamata a definire. In questo modo la tutela dell'ambiente è diventata in Polonia irrevocabilmente uno dei pilastri dell'idea di sicurezza ecologica.

Come si può vedere, la Costituzione vigente in Polonia fa riferimento ai problemi della tutela dell'ambiente più volte. In primo luogo va menzionato l'art. 5 Cost., che inserisce l'obbligo di garantire la tutela dell'ambiente tra i compiti prioritari dello Stato. Inoltre, all'art. 31, comma 3, Cost. è menzionata la tutela dell'ambiente come motivo ammissibile per limitare le libertà individuali; la tutela è poi richiamata all'art. 68, comma 4, Cost. e nell'art. 74, commi 1, 2 e 4, Cost., in cui sono formulati compiti e obblighi più dettagliati delle autorità pubbliche; e, infine, quando si parla dei diritti dell'individuo (art. 74, comma 3, Cost.) e dei suoi doveri (art. 86 Cost.).

Tutti questi elementi citati sono racchiusi in una sorta di cornice costituita dal concetto di «sicurezza ecologica» utilizzato dai redattori della Costituzione nel suo art. 74, comma 1. Tale disposizione dichiara che «le autorità pubbliche conducono una politica che garantisca la

sicurezza ecologica alle generazioni attuali e future». Pertanto, l'oggetto dell'obbligo di garantire la sicurezza ecologica è la conduzione di una «politica» adeguata da parte delle «autorità pubbliche». Si ritiene giustamente che i destinatari di tale obbligo siano tutti gli organi e le istituzioni statali e locali, indipendentemente dalla loro posizione nel sistema delle autorità separate. Si tratta ovviamente anche di ogni tipo di attività di governo, o anche solo organizzativa e di ispirazione, se è possibile classificarla in un concetto politico più generale.

Nel comma 2 del suddetto articolo si trova la dichiarazione secondo cui «la tutela dell'ambiente è un obbligo delle autorità pubbliche». Il comma 3 afferma che ogni persona ha diritto all'informazione sullo stato e sulla tutela dell'ambiente, mentre nel comma 4 si trova la dichiarazione secondo cui «le autorità pubbliche sostengono le azioni dei cittadini a favore della tutela e del miglioramento dello stato dell'ambiente».

Riferendosi quindi alla scelta del modello adottato nell'ordinamento giuridico polacco, ha prevalso l'approccio che consisteva nel rifiutare l'idea di adottare regolamenti settoriali a favore dell'integrazione della necessità di proteggere l'ambiente nell'ambito di una formula di una sorta di «doppio obbligo». Ciò significa che la tutela dell'ambiente è diventata un obbligo sia per tutti i cittadini (art. 86 della Costituzione), sia per lo Stato (art. 5). Questo duplice approccio a favore dell'ambiente è stato espresso come segue: «ciascuno è tenuto a prendersi cura dello stato dell'ambiente e si assume la responsabilità del suo deterioramento causato da sé. I principi di tale responsabilità sono definiti dalla legge» (art. 86) e «la Repubblica di Polonia (...) garantisce la tutela dell'ambiente, ispirandosi al principio dello sviluppo sostenibile» (art. 5).

Le questioni relative alla sicurezza ambientale sono oggi al centro dell'attenzione nei dibattiti politici, economici e sociali. Sono oggetto di studio in numerose discipline scientifiche e in vari contesti. Tutti coloro che si occupano del problema riconoscono che l'elenco delle minacce contemporanee all'ambiente è molto ampio e che queste presentano evidenti interconnessioni e interdipendenze. Non è possibile combattere queste minacce in un solo paese, poiché le minacce ambientali non hanno origini limitate a un unico paese. Ciò conferisce al problema una dimensione globale ed è fondamentale che, per

l'eliminazione delle minacce, lo Stato conduca un'adeguata politica estera grazie alla quale sia possibile contrastare le minacce ecologiche che agiscono dall'estero sul territorio del nostro Paese.

La sicurezza ambientale costituisce in Polonia un bene tutelato dalla legge. A tale diritto corrisponde un obbligo che ne consente l'attuazione. Si tratta di un'istituzione giuridica e, di conseguenza, le norme che la configurano hanno carattere formale. L'istituzione della sicurezza ambientale corrisponde al diritto e al soddisfacimento dei bisogni dell'uomo di vivere in sicurezza nell'ambiente. Il diritto alla sicurezza ecologica è accompagnato da un obbligo, in conseguenza del quale lo Stato è tenuto a intraprendere determinate azioni, nonché a stabilire adeguate norme e ad emanare opportune disposizioni giuridiche. La sicurezza ecologica diventa in modo naturale e ovvio oggetto delle aspettative dell'individuo nei suoi rapporti con lo Stato. Nel soddisfare tale esigenza, lo Stato dovrebbe modellare la propria legislazione in modo tale da essere in grado di attuare efficacemente determinati valori fondamentali nel diritto ambientale e finalizzati alla realizzazione del bene comune come obiettivo primario della tutela ambientale, ovvero la giustizia ecologica, la biodiversità e lo sviluppo sostenibile. Non c'è infatti alcun dubbio che la definizione di una legislazione che debba garantire la sicurezza ecologica debba tenere conto del sistema di valori e degli obiettivi della politica di tutela ambientale, preferiti dal legislatore dal punto di vista assiologico e soggetti a naturali trasformazioni. Allo stesso tempo, vale la pena notare che il campo semantico del concetto di "sicurezza ecologica" è così ampio da suscitare di per sé discussioni sul suo contenuto sostanziale e sulla sua appartenenza a una disciplina di ricerca. Alcuni ricercatori classificano questo tra i concetti giuridici nell'ambito dei fondamenti costituzionali della tutela ambientale, altri lo considerano sì un termine giuridico ma «molto vago», altri ancora lo ritengono un concetto ampio e multiforme, di carattere più politologico che giuridico. Le scienze umanistiche hanno un ruolo significativo nell'identificazione di questo termine, a cui d'altronde i giuristi fanno volentieri riferimento nelle loro conclusioni. È quindi abbastanza fondato affermare che, alla luce delle conclusioni della dottrina e persino delle due sentenze della Corte costituzionale qui menzionate, il concetto di sicurezza ecologica, fondamentale per le nostre riflessioni, risulta essere un concetto che racchiude in sé un

carico più o meno grande di ambiguità, imprecisione e polivalenza. Il tono critico della tesi di cui sopra è in parte attenuato dal fatto che le differenze definitorie relative al tema in questione non ne toccano l'essenza, ma testimoniano solo la mancanza di criteri unificati che consentano di distinguere la sicurezza ecologica, il che porta di conseguenza a differenze riguardo alle componenti definitorie specifiche.

Qualunque cosa si possa dire in merito alla sicurezza ecologica, bisogna riconoscere che garantirla fa parte dell'obbligo di assicurare la sicurezza in quanto bisogno oggettivo e naturale dell'uomo. Diventa quindi in modo evidente parte della sicurezza generale dello Stato, della società e dei cittadini e «comprende la tutela dei bisogni di esistenza, sopravvivenza, certezza, stabilità, identità, indipendenza e protezione del tenore e della qualità della vita». Pertanto, in materia di sicurezza ecologica, si può ravvisare un'interdipendenza tra i diritti e i doveri delle autorità pubbliche e dei cittadini, in conseguenza della quale l'individuo ha il diritto di esigere dalle autorità pubbliche la garanzia della realizzazione del proprio diritto all'ambiente, che comprende la sicurezza ecologica, e le norme giuridiche stabilite dallo Stato dovrebbero favorire e stimolare tali azioni. Ciò significa che al centro del concetto di sicurezza ecologica deve esserci l'uomo, al quale deve essere garantito il diritto soggettivo a tale sicurezza e il diritto soggettivo all'ambiente ad essa correlato (ad esempio sotto forma di ricorso costituzionale). Senza queste garanzie, la sicurezza ecologica sarà solo un postulato politico privo di contenuto, uno stato di sviluppo sostenibile inteso in senso generale, dal quale non derivano per l'uomo diritti concreti.

Saggi

Camilla Gernone

IL PARCO TRA TUTELA DELL'AMBIENTE E PROMOZIONE DEL PAESAGGIO AGROALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Introduzione: il parco come luogo di equilibrio tra tutela dell'ambiente e sviluppo rurale. – 2. Brevi cenni sulla Legge Quadro sulle aree protette e sulle funzioni del parco. – 2.1. Il bilanciamento tra protezione della natura e attività economica. – 3. Gli strumenti di promozione e valorizzazione del paesaggio agroalimentare a disposizione dell'Ente parco. – 3.1. Il marchio del parco come *trait d'union* tra tutela dell'ambiente e promozione del territorio. – 3.2. L'agricoltura biologica e le DOP e IGP. – 4. Il parco come “laboratorio” di sviluppo sostenibile del territorio?

1. Introduzione: il parco come luogo di equilibrio tra tutela dell'ambiente e sviluppo rurale

Il parco¹ costituisce tradizionalmente spazio in cui coesistono due esigenze in bilanciamento tra loro: da un lato, la necessità di tutelare il paesaggio, il patrimonio naturale e la biodiversità esistenti e sviluppa-

¹ In questo contesto, il termine «parco» è utilizzato in senso ampio, come categoria ombrello che comprende sia i parchi nazionali sia i parchi naturali regionali, secondo la distinzione introdotta dalla legge n. 394/1991. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge «I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future». Il comma 2, invece, dispone che «I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali».

tesi in un territorio specifico; dall'altro, l'opportunità di consentire il corretto sviluppo socioeconomico delle comunità locali che abitano in quell'area².

L'istituzione di un'area naturale protetta come il parco, quindi, «interferisce con un tessuto economico e sociale preesistente», legato, appunto, alle comunità rurali già insediate nel territorio³, ponendo la necessità di leggere sotto una lente critica non solo il rapporto tra persona e ambiente, ma anche tra ambiente e sviluppo economico.

D'altra parte, la stessa attività agricola tende ad avere un rapporto di natura biunivoca con la tutela della biodiversità e del patrimonio naturale: la prima, in via di principio, non rappresenta necessariamente un ostacolo alla seconda, ma può porsi quale strumento di tutela e protezione della biodiversità stessa, attraverso l'utilizzo di nuove varietà animali e vegetali o specifiche tecniche di lavorazione del suolo⁴.

In altre parole, l'agricoltura può assumere una fondamentale funzione di valorizzazione delle aree protette, e, più in generale, dell'ambiente⁵.

² C. A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale: profili di diritto nazionale ed europeo*, 3° ed., Torino, 2020, p. 126.

³ Cfr. S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997, p. 14.

⁴ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 90.

⁵ Il tema del rapporto tra agricoltura e ambiente è ampiamente trattato in dottrina. Si rinvia ai rilevanti contributi di G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2000, pp. 381 ss.; ID., *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n. 10, 2001, pp. 5 ss.; ID., *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, *Ibidem*, n. 1, 1993, pp. 5 ss.; L. FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente. Nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, *Ibidem*, n. 10, 1993, pp. 517 ss.; N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Atti del convegno di Bari del 27 e 28 marzo 2014, Bari, 2017, pp. 137 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012; ID., *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, E. ROOK BASILE (a cura di), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura ed ambiente*, in E. CASADEI, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno Enrico Basanelli di Firenze del 28-30 aprile 1994, Milano, 1996, pp. 45 ss.; *Giornate di studio sul «Global Change». Il verde per la difesa ed il ripristino ambientale*, 3ª giornata. Compa-

Invero, il ruolo primario dell'attività agricola e dell'agricoltore nella tutela della biodiversità è ormai ampiamente riconosciuto nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC)⁶. Se il regolamento (UE) n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori⁷ ha avviato questo processo introducendo il regime di *greening*⁸, condizionando il pagamento all'adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente⁹, il regolamento (UE) 2021/2115, adottato in occasione della PAC 2023-2027, ha consolidato tale visione. Non solo la biodiversità figura tra gli obiettivi del regolamento¹⁰, ma il legislatore europeo introduce un sistema di condizionalità «rafforzata», nella quale ai requisiti ordinari per il sostegno si aggiungono strumenti volontari a carattere premiale che intensificano gli obblighi ambientali a carico degli agricoltori già beneficiari del sostegno¹¹.

Negli ultimi anni, dunque, si assiste ad un cambio di paradigma

tibilità delle attività agro-forestali nelle aree protette, Accademia dei Georgofili, Firenze, 1995.

⁶ Sul tema sia consentito il rinvio a C. GERNONE, *Il rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricole nei recenti sviluppi della politica agricola comune*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n. 3, 2025.

⁷ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in G.U. L 347 del 20 dicembre 2013.

⁸ Ai sensi dell'art. 43 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

⁹ Sul tema v. L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la "nuova" condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2011, pp. 28 ss.; ID., *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, *Ibidem*, n. 1, 2011, pp. 16 ss.; A. MATTHEWS, *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, in *Bio-based and Applied Economics*, n. 1, 2013, pp. 1-27; N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, cit.

¹⁰ V., in particolare, l'art. 5, lett. b) e l'art. 6, par. 1, lett. f).

¹¹ Il *greening* viene sostituito da regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere animale, disciplinati dall'art. 31 del regolamento. Tali pratiche, note come "eco-schemi", sono definite dai singoli Stati membri e danno accesso a un pagamento aggiuntivo rispetto al sostegno di base, secondo una logica premiale che valorizza l'effettivo contributo degli agricoltori al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Su questi temi, v. L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2022, pp. 142 ss.

nella concezione del rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricola: la prima non costituisce più un limite della seconda e, al contempo, l'agricoltore si trova a svolgere a tutti gli effetti il ruolo di "custode" della biodiversità, assumendo piena responsabilità nella conservazione degli ecosistemi e nella protezione delle specie¹².

Il contributo, dunque, intende approfondire il ruolo del parco – inteso sia come territorio che come soggetto gestore¹³ – nella promozione e valorizzazione del paesaggio agroalimentare, anche alla luce del mutamento di approccio del legislatore europeo appena evidenziato¹⁴.

¹² Il ruolo attivo degli agricoltori nella tutela della biodiversità è riconosciuto anche all'interno del *Dialogo strategico sul futuro dell'Agricoltura nell'UE*, in cui si legge al punto 2.2.2.: «Farmers play a vital role in preserving and restoring biodiversity. They use biodiversity for their economic activity. They are among the first to feel the consequences when biodiversity is lost but also among the first to reap the benefits when it is restored».

¹³ Si tratta di una delle premesse definitorie di C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 125, il quale precisa che: «Quando si parla di aree protette, e in particolare di parchi, si fa riferimento sia al territorio ("il parco è esteso x ettari", "nel parco esistono determinate specie faunistiche") sia al soggetto gestore ("il parco ha reintrodotto il camoscio", "il parco indennizza i danni prodotti dalla fauna"). Il soggetto gestore può essere costituito direttamente dallo Stato, dalle regioni, da enti locali singoli o associati, da appositi enti pubblici (come nel caso dei parchi nazionali) oppure da associazioni private o miste pubblico-private».

¹⁴ L'espressione "paesaggio agroalimentare" vuole indicare quella porzione di paesaggio agrario nella quale il valore culturale, economico e identitario del territorio si manifesta attraverso le produzioni agroalimentari tradizionali e le pratiche agricole che le valorizzano e ne determinano la percezione. La nozione di "paesaggio" viene qui impiegata per evidenziarne la componente dinamica, quale risultato dell'interazione continua tra fattori naturali e attività umane, in linea con le definizioni accolte dalla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata a Firenze il 20 ottobre 2000 e dall'art. 131 del d.lgs. n. 42/2004 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»), mentre l'aggettivo "agroalimentare" richiama la dimensione produttiva del cibo, quale manifestazione concreta delle relazioni tra attività agricola e territorio. Sulla nozione di "paesaggio" nell'esperienza legislativa italiana, v. N. FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Serie VIII, Vol. 4, Tomo II, 2007, pp. 227 ss.

2. Brevi cenni sulla Legge Quadro sulle aree protette e sulle funzioni del parco

La disciplina nazionale in materia di parchi è incardinata all'interno della legge n. 394/1991 (c.d. «Legge quadro sulle aree protette»)¹⁵.

Essa definisce le finalità generali del sistema delle aree protette, individuando quale obiettivo primario la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese – inteso come insieme organico di valori naturali, ambientali, paesaggistici, storici e culturali – e disciplinando le modalità di istituzione e di gestione dei parchi nazionali, dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali¹⁶. La legge prevede per ciascun parco l'adozione di strumenti pianificatori specifici – quali il regolamento ed il piano del parco, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 11 e 12 – volti a garantire la compatibilità tra tutela dei valori na-

¹⁵ Pubblicata in G.U. 13 dicembre 1991, n. 292, S.O. Sulla legge quadro e sulla disciplina precedente, v. B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, pp. 1 ss.; C. A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003; S. MASINI, *Parchi e riserve naturali*, cit., pp. 93 ss.; R. FUZIO, *La tutela del paesaggio e dei parchi tra novità legislative e diritto vivente*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n. 3, 1993, pp. 133 ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Milano, 1994; G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Milano, 2008. Per i profili inerenti alla qualificazione giuridica del parco naturale e al suo sistema di funzionamento, v., *ex multis*, S. MASINI, *Parchi e riserve naturali*, cit., pp. 23 ss.; C.A. GRAZIANI (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Roma, 2018; C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998; V. GIACOMINI, V. ROMANI, *Uomini e parchi*, Milano, 6^a ed., 2002; C.M. SARACINO, *Il sistema delle aree protette di interesse internazionale, dell'Unione europea e nazionale*, in M. BROCCA, N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Torino, 2025, pp. 259 ss.

¹⁶ L'Ente parco, investito di personalità di diritto pubblico, esercita funzioni di amministrazione attiva e promozione per equilibrare la tutela ecosistemica e lo sviluppo rurale sostenibile. Tale azione è coadiuvata dalla Comunità del parco, organo di rappresentanza territoriale coinvolto nella definizione del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale. Anche nei parchi regionali, il regime di gestione riflette una *governance* partecipata volta alla valorizzazione delle attività produttive compatibili. L'assetto istituzionale garantisce così la necessaria sintesi tra la conservazione della biodiversità e le istanze socioeconomiche delle comunità locali insediate. Sulla natura dell'«Ente parco», si vedano le riflessioni di C. DESIDERI, *Alla ricerca dell'Ente parco*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale*, cit., pp. 53 ss.

turali, ambientali e storici del parco con le attività economiche, ovvero ricreative, educative, turistiche e di ricerca scientifica.

L'art. 1, comma 1, della legge quadro individua le funzioni del parco tradizionalmente nelle attività di «conservazione e di valorizzazione del patrimonio naturale del paese».

Tali attività si collocano su un piano concettualmente distinto rispetto a quella di cui all'art. 1, comma 4, concernente la «valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili», e ne costituiscono il necessario presupposto, poiché queste ultime possono essere esercitate solo in quanto risultino coerenti e non confliggenti con la primaria funzione di protezione dell'area¹⁷.

2.1. Il bilanciamento tra protezione della natura e attività economica

L'integrazione all'interno del territorio del parco di attività produttive di varia natura¹⁸ è regolata dall'art. 12 della legge quadro¹⁹.

La legge, come visto, prevede la predisposizione di un piano pluriennale economico e sociale, elaborato contestualmente al piano per il

¹⁷ La dottrina ha evidenziato come le funzioni di conservazione e valorizzazione non possano essere tra loro sovrapposte, e si trovino in un rapporto inscindibile: la «conservazione», termine appartenente alle scienze ecologiche, consiste in quel complesso di attività dirette a porre rimedio alla diminuzione della biodiversità dovuta a cause esterne, mentre la «valorizzazione» è funzionale ad una migliore conservazione dell'area protetta. Sul punto cfr. C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., pp. 431 ss. Per una ricognizione delle posizioni in dottrina sull'interpretazione delle nozioni di «conservazione» e «valorizzazione», cfr. G. BELLOMO, «Conservazione» vs. «Valorizzazione»: il modello italiano, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., pp. 156 ss.

¹⁸ Sul tema v. N. ASSINI, P. FRANICALACCI, *Il regime dei beni privati nelle aree protette statali e regionali. Alcune riflessioni*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 1996, pp. 1 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente*, cit., pp. 127 ss.

¹⁹ Ai sensi del comma 2, infatti, il piano del parco può suddividere il territorio in base al diverso grado di protezione che si vuole ad esso garantire, distinguendo – dalle meno alle più antropizzate – tra «riserve integrali», «riserve generali orientate» e «aree di protezione»: in tal modo, il legislatore consente di graduare proporzionalmente le attività consentite, determinando per ciascuna area il grado di compatibilità delle attività produttive con le esigenze di protezione ambientale.

parco, destinato a individuare le attività compatibili e i soggetti incaricati della loro realizzazione, anche attraverso accordi di programma²⁰.

Inoltre, la legge consente all'ente parco di concedere l'uso del proprio nome e del proprio emblema – mediante apposite convenzioni – a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e rispondano alle finalità del parco.

L'impostazione offerta dalla legge quadro, in merito al rapporto tra attività economiche e protezione del territorio, ha suscitato alcune critiche nella dottrina agraristica, rispetto alla mancata piena integrazione, all'interno del contesto disegnato dal legislatore, dell'attività agricola²¹, complice anche la risalente interpretazione fornita dal giudice costituzionale, che considerava come esulante dalla competenza regionale la tutela dei parchi nazionali²².

Secondo un'altra visione, la necessità di bilanciare il modello di

²⁰ Il piano è ampio e può includere la concessione di sovvenzioni, la realizzazione di infrastrutture ambientali e turistiche, la promozione di attività tradizionali – agricole, artigianali, culturali o sociali – e di ogni altra iniziativa che, pur nel rispetto delle esigenze di conservazione, contribuisca alla valorizzazione del territorio e al turismo sostenibile. Particolare attenzione è riservata alle politiche giovanili e al volontariato, nonché all'accessibilità dei servizi e alla fruizione del parco da parte delle persone con disabilità.

²¹ In questo senso, cfr. S. MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro ai decreti di orientamento*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 309: «In sostanza, è risultato prevalente un orientamento di tutela giuridica della natura attraverso i *recinti* di ambiti specificamente individuati, che meritano di essere protetti e sottratti all'azione riformatrice della comunità locale, per la esclusione delle possibilità di svolgimento di relazioni reciproche tra l'*abitare* e il *produrre* in quei luoghi». Nello stesso senso, v. anche F. ALBISINNI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale, dai beni alle attività*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n. 5, 2000, pp. 293 ss.

²² Corte cost. 24 luglio 1972, n. 172, in *Foro it.*, I, 1972, pp. 3345 ss. La Corte motiva tale esclusione dalla competenza regionale nel modo seguente: «Esulante dalla materia dell'agricoltura deve considerarsi anche quella riguardante i parchi nazionali, per i quali la lettera s) dispone una riserva a favore dello Stato, impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Infatti la formazione di tali parchi vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o comunque, pur quando questa sussista, destinata a rimanere esclusa da quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola».

sviluppo sostenibile del parco e del suo territorio con lo svolgimento delle attività produttive compatibili può essere fonte di conflitti, creando disagi, da un lato, per il corretto sviluppo economico dei diversi settori di attività, dall'altro, per la preservazione dell'ambiente naturale. Se, per un verso, lo sviluppo economico dell'area parco deriva principalmente dall'afflusso turistico, altre attività possono risultare svantaggiate. Tra queste, l'attività agro-silvo-pastorale, pur nella sua rilevanza, è considerata quella più difficilmente bilanciabile con gli obiettivi di preservazione ambientale²³.

Una tale impostazione, tuttavia, può essere superata se si considera, come è stato previamente evidenziato, il progressivo riconoscimento, nei confronti dell'attività agricola, di una funzione attiva di tutela e gestione sostenibile del territorio²⁴.

Peraltro, un orientamento di tale tipo è rinvenibile anche all'interno della nostra legislazione speciale²⁵, nonché nella legislazione di orientamento dei primi anni 2000²⁶, che conduce ad un ripensamento

²³ In questo senso, A. MARINELLI, I. BERNETTI, *Sviluppo sostenibile e pianificazione delle aree protette*, in Accademia dei Georgofili, *Giornate di studio sul «Global Change»*, cit., p. 49: «Nel caso della gestione delle aree protette, perciò, il principale aspetto collegato al concetto di sviluppo sostenibile è costituito dalla soluzione del conflitto fra conservazione ambientale ed uso economico e sociale delle risorse naturali. A tal proposito il settore agro-silvo-pastorale rappresenta la componente generalmente fondamentale di un parco naturale e contemporaneamente quella caratterizzata dalle più delicate problematiche di gestione. Infatti, il settore agroforestale è oggetto sia degli usi tradizionali e produttivi da parte delle popolazioni locali, sia delle aspettative di sviluppo turistico, sia degli obiettivi di conservazione e di protezione ambientale».

²⁴ In questo senso si vedano, *ex aliis*, A. CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (L'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, n. 1, 1982, pp. 71 ss.; ID., *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 1994, pp. 151 ss.; M. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 1999, pp. 173 ss.; G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2000, pp. 381 ss.; più di recente, v. N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, cit., pp. 137 ss.; L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., pp. 87 ss. Tale processo, invero, è avvenuto di pari passo con la progressiva crisi dei modelli di agricoltura intensiva. Sul tema si veda S. MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro ai decreti di orientamento*, cit., p. 312.

²⁵ G. GALLONI, *op. ult. cit.*, p. 409.

²⁶ Cfr. F. ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n. 9-10, 2001, pp. 565 ss., il quale prende in considerazione, tra le

dell'attività agricola come «multifunzionale», sempre più permeabile alle istanze – prevalentemente di matrice comunitaria – di utilizzo sostenibile delle risorse della terra²⁷ e di valorizzazione del paesaggio rurale²⁸.

Tale evoluzione trova riscontro, altresì, nella recente riforma costituzionale dell'art. 9 Cost. – avvenuta con Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1²⁹ – che ha introdotto esplicitamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali della Repubblica, anche nell'interesse delle future generazioni.

In questo rinnovato quadro costituzionale, il ruolo dell'operatore agricolo all'interno del parco assume un ruolo che travalica quello classico della produzione agricola, configurandosi come l'attuazione concreta del precetto che impone una tutela attiva della natura come entità organica complessa.

Allo stesso tempo, la stessa novella dell'art. 41 Cost. – che pone la tutela ambientale quale limite all'iniziativa economica – consacra la multifunzionalità agricola come strumento essenziale per la salvaguar-

altre, la legge 29 marzo 2001, n. 135 («Riforma della legislazione nazionale sul turismo»), rilevando come essa presenti «un disegno di utilizzo compatibile delle risorse, nel quale le zone agricole vengono assunte come protagoniste di uno sviluppo rurale integrato».

²⁷ S. MASINI, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione di impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 6, 2000, p. 378. Sulla multifunzionalità dell'impresa agricola si vedano, *ex multis*, A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, p. 330; A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, pp. 50 ss.; cfr. anche *Dir. giur. agr. amb.*, n. 9-10, 2001, in particolare i contributi di G. GALLONI, L. COSTATO, A. GERMANÒ.

²⁸ Così, con riferimento alla disciplina in materia di agriturismo, N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, E. ROOK BASILE (a cura di), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., p. 233, il quale evidenzia che «In tale ambito, il paesaggio rurale non resta elemento estraneo all'attività dell'imprenditore agricolo, bensì diviene il contesto privilegiato di riferimento da parte del legislatore in quanto strumentale al fine perseguito della promozione e valorizzazione del patrimonio culturale del territorio rurale e di ciascuna delle sue componenti».

²⁹ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022.

dia dei servizi ecosistemici propri del parco e, in generale, delle aree protette³⁰.

3. Gli strumenti di promozione e valorizzazione del paesaggio agroalimentare a disposizione dell'Ente parco

Dai rilievi fin qui compiuti emerge un quadro mutevole, nel quale va gradualmente consolidandosi un modello di attività agricola – e di prestazione di servizi ad essa correlati – integrato nel sistema territoriale del parco e strumentale al perseguimento delle sue finalità istituzionali.

Per quanto riguarda il contenuto della legge, l'art. 11, dedicato al contenuto del regolamento del parco, prevede che, allo scopo di garantire le finalità di cui all'art. 1 – *id est* la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del paese, nonché la valorizzazione e sperimentazione di attività produttive compatibili – il regolamento debba disciplinare, tra gli altri profili, anche «lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali».

Più nel dettaglio, come visto in precedenza, l'art. 14 prevede che il piano del parco possa prevedere tutte quelle attività dirette a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e ogni forma di promozione di attività culturali, artigianali e ricreative, potendo anche concedere, tramite convenzione, l'uso del nome e del simbolo del parco stesso. In altre parole, attraverso la previsione di tali tipi di attività, le comunità locali presenti nel territorio del parco partecipano attivamente all'opera di preservazione ma anche di risanamento del territorio stesso³¹.

La legge n. 394/1991, pur rappresentando la base giuridica della tutela delle aree protette, è oggi affiancata da un complesso di stru-

³⁰ Sulla riforma dell'art. 9 Cost. e i suoi risvolti in agricoltura, si veda *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli. La riforma dell'art. 9 cost. e la Politica Agricola Comune*, Quaderni dell'Accademia dei Georgofili, Firenze, 2023.

³¹ In questo senso A. FORTUNATO, *Le aree naturali protette tra protezione dell'ambiente e valorizzazione del territorio*, in *Amm. it.*, vol. 2, 1998, p. 525.

menti di origine europea – volti alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari e delle risorse locali – che ne ampliano la portata.

3.1. Il marchio del parco come trait d'union tra tutela dell'ambiente e promozione del territorio

Il marchio del parco, disciplinato dall'art. 14, comma 4, della legge n. 394/1991, rappresenta lo strumento privilegiato per coniugare le istanze di protezione ambientale con la promozione territoriale. Sotto il profilo giuridico, tale segno è inquadrabile nella fattispecie del marchio collettivo geografico³², di cui l'ente parco detiene la titolarità, concedendone l'uso autorizzato agli operatori economici che agiscono all'interno del perimetro protetto.

Sono numerosi gli esempi di parchi nazionali e regionali che hanno registrato il proprio marchio collettivo e l'hanno concesso in uso agli operatori. Le finalità di tali marchi possono variare: essi possono essere diretti alla tutela del patrimonio tradizionale e delle produzioni tipiche, alla promozione di beni e servizi sostenibili in armonia con le caratteristiche del territorio, ovvero al rafforzamento dell'identità territoriale del parco attraverso il coinvolgimento degli attori locali, alla promozione del consumo di prodotti biologici e tradizionali, nonché a favorire l'imprenditoria e l'occupazione locale³³. Allo stesso modo, il marchio può avere finalità di tipo più marcatamente ambientale o legate al turismo sostenibile³⁴.

³² Ai sensi dell'art. 2570 c.c. e dell'art. 11 c.p.i., il marchio collettivo è quel marchio di cui la registrazione viene richiesta non già da un singolo imprenditore, che lo utilizza per designare i propri prodotti, bensì da «soggetti che svolgono la funzione di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi» e che ne possono concedere l'uso, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, a produttori o commercianti. Grazie alla novella intervenuta con d.lgs. n. 480/1992, i soggetti richiedenti la registrazione possono essere «le persone giuridiche di diritto pubblico e le associazioni di categoria di fabbricanti, produttori, prestatori di servizi o commercianti, escluse le società di cui al libro quinto, titolo quinto, capi quinto, sesto e settimo, del Codice civile».

³³ È il caso, ad esempio, del marchio del Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni (www.cilentoediano.it).

³⁴ Ad esempio, il Parco Naturale Adamello Brenta ha adottato nel 2017 un disciplinare unico, frutto della convergenza tra il marchio Qualità Parco e il marchio CETS

Il sistema di concessione del marchio è di solito articolato in più categorie, ciascuna con un proprio disciplinare; tra i disciplinari vi sono, in genere, quello per i servizi di accoglienza turistica e di educazione ambientale, per i servizi di ristorazione, per i prodotti agroalimentari e per i prodotti artigianali e industriali.

3.2. *L'agricoltura biologica e le DOP e IGP*

Accanto alla funzione promozionale assolta dal marchio collettivo geografico, nel contesto dei parchi italiani, nazionali e regionali, si registra un elevatissimo numero di produzioni agricole, alimentari e vitivinicole che insistono sul territorio protetto e che risultano tutelate, a vario titolo, da attestazioni di qualità riconosciute a livello europeo o da iniziative di valorizzazione di matrice collettiva³⁵.

Tra queste, si annoverano sistemi diversificati, che spaziano dalle

Fase II, con la finalità di coniugare la protezione dell'ambiente con attività di promozione e divulgazione turistica (www.pnab.it). Il Parco Nazionale dell'Alta Murgia, invece, ha avviato recentemente un percorso di adesione al marchio CETS per gli operatori turistici presenti nel territorio del parco. Nei Parchi nazionali, invero, l'esperienza dei marchi collettivi di qualità si è spesso intrecciata con quella della Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS), promossa dalla Federazione *Europarc*. Si tratta di un marchio ambientale volto a certificare la coerenza delle politiche turistiche del parco con i principi della sostenibilità. L'adesione alla CETS avviene attraverso un processo di pianificazione partecipata, che coinvolge l'Ente Parco, le amministrazioni locali e gli operatori economici presenti nel territorio. La CETS si compone di tre parti: la Parte I, concessa da *Europarc*, riconosciuta alle aree protette che elaborano con gli *stakeholder* un Piano d'Azione quinquennale per il turismo sostenibile; il rinnovo avviene ogni cinque anni e la certificazione è subordinata alla valutazione di *Europarc*; la Parte II consente ai parchi già certificati di riconoscere le strutture locali (ricettive, ristorative, ecc.) che rispettano disciplinari di sostenibilità definiti da Federparchi e adattati alle specificità territoriali; la validità è triennale e rinnovabile; la Parte III coinvolge infine i *tour operator* che promuovono pacchetti turistici nelle aree e strutture certificate; anche questa certificazione, valida tre anni, è riconosciuta da Federparchi a livello nazionale.

³⁵ Il Portale dei Parchi Italiani, che raccoglie i dati dei prodotti segnalati dagli enti gestori dei parchi, conta che vi siano circa 1123 segnalazioni di prodotti tipici protetti attraverso certificazioni quali DOP, IGP, BIO, PAT («Prodotti agroalimentari tradizionali»), prodotti a presidio *Slow food*, DOC, DOCG, IGT e Carta di qualità dei parchi.

certificazioni volontarie di sostenibilità ambientale ai marchi regionali, fino alle iniziative di promozione territoriale promosse dagli stessi enti parco³⁶.

Per quanto concerne, in particolare, il metodo di produzione biologico³⁷, giova evidenziare come già nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette, l'agricoltura biologica fosse concepita quale strumento compatibile con l'obiettivo di preservazione delle aree protette, promuovendo un razionale uso della terra, di salvaguardia delle risorse naturali e tutela della biodiversità.

La stessa legge quadro prevede, ai sensi dell'art. 12, riguardo alla c.d. zonizzazione del territorio del parco, che il piano del parco possa prevedere aree di protezione nelle quali possono continuare le attività agro-silvo-pastorali e di pesca e raccolta di prodotti naturali, secondo gli usi tradizionali «ovvero secondo metodi di agricoltura biologica».

Peraltro, se si prendono in analisi alcune leggi regionali in materia di aree protette, si può notare un approccio eterogeneo nei confronti dell'integrazione del metodo di produzione biologico all'interno dei

³⁶ Sul tema v. N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio*, cit., p. 221 ss.; F. ALBISINNI, *Marchi e prodotti alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2024, pp. 655 ss.

³⁷ Sui profili giuridici dell'agricoltura biologica, nella disciplina europea e italiana, e per l'opportuna bibliografia, si rinvia, *ex multis*, a I. CANFORA, *Organic food*, in F. ALBISINNI, L. COSTATO, T. GEORGOPOULOS, *European and Global Food Law*, Milano, 2025, pp. 656 ss.; ID., *L'impresa agricola tra responsabilità e controlli*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura (in onore di Marco Goldoni)*, Pisa, 2019, pp. 475 ss.; ID., *La responsabilità delle imprese nella filiera biologica*, in *Agr. Ist. Merc.*, n. 2, 2017, pp. 5 ss.; ID., *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, *Ibidem*, n. 1-2, 2013, pp. 103 ss.; ID., *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002; E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare*, cit., pp. 643 ss.; ID., *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2011, pp. 81 ss.; ID., *Il prodotto biologico come prodotto di qualità*, in A. CARRETERO GARCÍA (a cura di), *Agricultura transgenica y calidad alimentaria. Analisis de Derecho comparado*, Cuenca, 2011, pp. 559 ss.; ID., *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004.

parchi. Tra quelle che fanno espresso riferimento al metodo biologico, la legge della Regione Toscana³⁸ riconosce il potere alla Giunta regionale di attribuire nelle aree naturali protette priorità di concessione di finanziamenti regionali finalizzati, tra le altre cose, alla realizzazione di «pratiche e metodologie di agricoltura biologica» (art. 86), mentre la legge piemontese³⁹ prevede, in termini più generali, che «Le attività agricole e silvo-pastorali che si svolgono nelle aree protette e che rispondono ai principi della sostenibilità ambientale rientrano tra le economie locali da qualificare e da valorizzare» (art. 34, comma 1).

La legge della Regione Calabria⁴⁰ presenta profili di interesse. In primo luogo, il metodo di agricoltura biologica viene fatto rientrare tra i modelli di gestione ambientale idonei a realizzare «l'equilibrio tra l'ambiente naturale e le attività antropiche» all'interno del parco⁴¹. Non solo: ai sensi dell'art. 42, la Regione e gli enti gestori delle aree protette sono chiamati a adottare, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, tutte le iniziative necessarie per il conseguimento dell'obiettivo di applicazione del metodo dell'agricoltura biologica da parte delle aziende che operano all'interno del territorio delle aree protette, anche attraverso la promozione di biodistretti.

Strettamente interconnessi con il metodo di produzione biologico sono i c.d. «biodistretti»⁴².

³⁸ Legge regionale 19 marzo 2015, n. 30, «Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l. r. 24/1994, alla l. r. 65/1997, alla l. r. 24/2000 ed alla l. r. 10/2010», in B.U. n. 14, parte prima, del 25 marzo 2015.

³⁹ Legge regionale n. 19 del 29 giugno 2009, «Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità», in B.U. n. 26, 2° suppl., del 2 luglio 2009.

⁴⁰ Legge regionale 24 maggio 2023, n. 22, «Norme in materia di aree protette e sistema regionale della biodiversità», in BURC n. 116 del 24 maggio 2023.

⁴¹ Cfr. art. 2, par. 2, lett. g) della Legge regionale.

⁴² Questi sono definiti dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020») come «territori per i quali agricoltori biologici, trasformatori, associazioni di consumatori o enti locali abbiano stipulato e sottoscritto protocolli per la diffusione del metodo biologico di coltivazione, per la sua divulgazione nonché per il sostegno e la valorizzazione della gestione sostenibile anche di attività diverse dall'agricoltura». I distretti biologici ed i biodistretti sono annoverati tra i distretti del cibo ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 228/2001. Invero, il concetto di «distretto» nasce in ambito

La legge 9 marzo 2022, n. 23, recante «Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico»⁴³, ha previsto, all'art. 13, comma 2, che i biodistretti, o distretti biologici, «si caratterizzano per l'integrazione con le altre attività economiche presenti nell'area del distretto stesso e per la presenza di aree paesaggisticamente rilevanti, comprese le aree naturali protette nazionali e regionali di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e le aree comprese nella rete "Natura 2000", previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357». Essi, dunque, costituiscono strumenti che, oltre al perseguimento dei tradizionali obiettivi di sostenibilità ambientale e salubrità propri del metodo biologico, tendono a valorizzazione il patrimonio naturale e culturale locale, promuovendo i prodotti tipici, la coesione delle comunità rurali e la tutela del paesaggio⁴⁴, divenendo veri e propri strumenti di sviluppo rurale pienamente integrati nel tessuto territoriale e socioeconomico del parco⁴⁵.

A conferma di tale lettura, ad esempio, la legge regionale n. 14/2023 della Regione Emilia-Romagna, recante «Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione dei distretti del biologi-

industriale, per essere poi trasposto in agricoltura. Sul tema del distretto industriale, v. G. BECCATTINI, *Dal «settore» industriale al «distretto» industriale*, in *Riv. econ. pol. ind.*, 1979, pp. 7 ss.; ID., *Distretti industriali e Made in Italy*, Torino, 1998; ID., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, Torino, 2000. Sul percorso di trasposizione del «distretto industriale» in agricoltura e per gli opportuni rinvii alla dottrina v. F. ALBISINNI, voce «Distretti in agricoltura», in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, Torino, 2001, pp. 684 ss.

⁴³ G.U. n. 69 del 23 marzo 2022.

⁴⁴ In questo senso, cfr. *Bioreport 2019. L'agricoltura biologica in Italia*, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Roma, 2020, pp. 141 ss.

⁴⁵ Sui distretti in agricoltura come strumento di sviluppo rurale v. A. PACCIANI, D. TOCCACELI (a cura di), *Percorsi di governance per la valorizzazione delle aree rurali nella prospettiva di riforma delle politiche europee*, Quaderni dei Georgofili, Firenze, 2013; F. ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa*, n. 20, 2010; ID., *Prodotti agro-alimentari e distretti in agricoltura*, in M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Milano, 2011, pp. 103 ss.; S. MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 9-10, 2001, pp. 577 ss.

co»⁴⁶, fornisce, all'art. 2, la definizione di «distretti del biologico» come «distretti del cibo intesi quali sistemi produttivi locali, costituiti dai soggetti che coltivano e producono con metodo biologico, in una peculiare e distinta identità territoriale, storica e paesaggistica», e prevede che essi siano caratterizzati «dalla presenza di zone paesaggisticamente rilevanti, inclusi i monumenti naturali e le aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e le aree comprese nella Rete Natura 2000, previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e successive modifiche».

I biodistretti rappresentano dunque strumenti potenzialmente ideali per integrare la produzione biologica con la tutela degli *habitat* e del paesaggio all'interno dell'area protetta prevista dalla legge, pur con alcune criticità di tipo operativo⁴⁷.

In considerazione di ciò, l'eventuale coordinamento operativo tra Ente Parco e biodistretto può costituire un elemento determinante, consentendo una gestione integrata del territorio in cui la pianificazio-

⁴⁶ In B.U. n. 270 del 3 ottobre 2023.

⁴⁷ Queste sono state evidenziate all'interno del «Piano d'azione nazionale per la produzione biologica e i prodotti biologici 2024-2026» («PanBio») adottato con DM n. 696735 del 20 dicembre 2023, in G.U. n. 23 del 29 gennaio 2024. Le principali criticità strutturali dei biodistretti afferiscono all'assenza di figure di coordinamento territoriale e all'esigua partecipazione dei produttori, aggravate dalla preminenza di modelli organizzativi volontaristici che comprimono l'efficacia delle funzioni di indirizzo e comunicazione. Sul piano istituzionale, si riscontra un carente coinvolgimento degli enti locali nel recepimento normativo delle istanze distrettuali, oltre a una mancanza di risorse finanziarie cui le amministrazioni regionali sopperiscono con modalità eterogenee. A livello regionale si registrano approcci differenti: la Regione Liguria, in particolare, riconosce ai distretti biologici contributi fino al 100% delle spese ammissibili per la costituzione, il funzionamento, gli studi territoriali e le attività di promozione e certificazione (art. 12, L.R. n. 66/2009). La Regione Lazio ha istituito un Fondo specifico per la promozione dei distretti biologici, sebbene con un campo d'intervento più limitato, mentre Toscana e Sardegna non prevedono stanziamenti dedicati. La Regione Marche, infine, sostiene tali iniziative attraverso piani di investimento cofinanziati dallo Stato nell'ambito dei Distretti del Cibo.

ne ambientale del parco si salda con le strategie produttive e partecipative del distretto.

Largamente diffuse nel territorio del parco sono anche le denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP), disciplinate dal Regolamento (UE) 2024/1143⁴⁸: com'è noto, si tratta di strumenti pubblicistici caratterizzati da una stretta connessione funzionale con il territorio e con la comunità in esso stanziata.

Peraltro, con il regolamento del 2024 il paradigma della sostenibilità – nella sua triplice dimensione ambientale, economica e sociale – ha fatto ingresso all'interno del sistema dei segni di qualità, pur con diverse criticità⁴⁹.

Tra le pratiche sostenibili adottabili dai gruppi di produttori ai sensi dell'art. 7 del regolamento, vi sono anche quelle mirate alla «mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi»⁵⁰, ponendo così le indi-

⁴⁸ Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, in GUUE Serie L del 24.04.2024.

⁴⁹ Sul punto sia consentito il rinvio a C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, Torino, 2025, pp. 87 ss. Sul rapporto tra DOP, IGP e sostenibilità v. A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, Milano-Padova, 2023, pp. 31 ss.; ID., *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2018, pp. 382 ss.; ID., *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2019, pp. 239 ss.

⁵⁰ Art. 2, par. 7, lett. a) del regolamento (UE) 2024/1143.

cazioni geografiche nel ruolo di strumento per la lotta al cambiamento climatico e la preservazione della biodiversità⁵¹.

Tra i segni del territorio – intesi quali strumenti di sviluppo rurale – e il parco naturale potrebbe instaurarsi un rapporto di natura reciproca e complementare. Da un lato, il territorio del parco può configurarsi come fattore funzionale alla conservazione delle condizioni ambientali, umane e reputazionali che garantiscono l'autenticità e la continuità delle produzioni DOP e IGP, assicurando così la permanenza del legame con il territorio, che ne costituisce il presupposto identitario. Dall'altro lato, è la stessa produzione DOP o IGP a contribuire alla preservazione del territorio del parco, non solo sotto il profilo ambientale, attraverso pratiche produttive sostenibili e rispettose della biodiversità⁵²,

⁵¹ In senso critico A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici*, cit., p. 29, la quale sottolinea che «la reputazione raggiunta da alcuni prodotti ad IG potrebbe a sua volta provocare una perdita della biodiversità, come può accadere nel caso in cui proprio l'aumentata reputazione dei prodotti consenta l'apertura di mercati più ampi, circostanza questa che conduce spesso ad incrementi produttivi che si risolvono in una trasformazione profonda dei territori anche dal punto di vista ambientale, paesaggistico e della perdita della biodiversità». È bene evidenziare che attribuire in modo assoluto alle indicazioni geografiche la capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi ambientali rischierebbe di offrire una rappresentazione semplificata del fenomeno, trascurandone la complessità e, soprattutto, la circostanza per cui le stesse indicazioni geografiche si sono trovate, esse per prime, a dover fronteggiare gli effetti della perdita di biodiversità e dei mutamenti climatici. Si pensi, ad esempio alla domanda di modifica della delimitazione territoriale della DOC vitivinicola francese *Côte Roannaise*, a causa di evoluzioni climatiche del clima nel territorio di coltivazione della vite. *L'organisme de défense et gestion* della DOC ha richiesto all'INAO una revisione della delimitazione territoriale consistente nello spostamento in altitudine dell'area geografica di coltivazione della vite, a causa dell'urbanizzazione incontrollata che ha reso inutilizzabili alcune aree attualmente classificate come parte della DOC, nonché delle ripetute siccità, che hanno causato un mutamento nelle caratteristiche organolettiche del vino. Ancora, il *Comité national des indications géographiques protégées relatives aux vins et aux cidres* (CNAO) ha reso noto in un comunicato che, al fine di adattarsi alle nuove condizioni climatiche, alcune IGP vitivinicole – tra cui *Méditerranée*, *Gascogne* e *Gers* – hanno proceduto all'incorporazione nella produzione di nuove varietà di uva resistenti alle malattie e alla siccità. Sul tema del rapporto tra cambiamento climatico e viticoltura, si rinvia al Quad. n. 1/2026 della *Rivista di diritto alimentare*.

⁵² Attraverso, ad esempio, il ricorso ai principi della difesa integrata nell'utilizzo dei prodotti fitosanitari ai sensi della direttiva (CE) 2009/128, previsto, ormai, da numerosi disciplinari di prodotti DOP e IGP, specie ortofrutticoli.

ma anche sotto quello socioeconomico, mediante la promozione di attività di natura eterogenea, che comprendono iniziative di agriturismo, turismo esperienziale ed enogastronomico⁵³.

Sul piano operativo, la cooperazione tra ente parco e consorzi di tutela può tradursi nella stipula di protocolli d'intesa, finalizzati alla promozione coordinata del marchio territoriale, alla partecipazione congiunta a iniziative di educazione ambientale e turistica, nonché proprio all'inserimento di pratiche sostenibili all'interno del disciplinare di produzione.

Questo approccio si ritiene particolarmente utile per quelle filiere caratterizzate da un'alta frammentazione dell'offerta o in cui non è sviluppato un associazionismo dei produttori che riesca a svolgere il ruolo di promozione e tutela del segno in maniera capillare, per i quali potrebbe giovare la collaborazione con l'ente parco per una più adeguata valorizzazione, nonché per una più equa ripartizione del valore lungo la filiera di riferimento.

In quest'ultimo senso vanno quelle iniziative di alcuni enti parco di concedere l'uso del marchio del parco a quei prodotti che già recano una certificazione DOP o IGP, così conferendo a questi un valore aggiunto e rendendoli maggiormente attrattivi per il consumatore⁵⁴.

⁵³ Esempio di tale rapporto di natura biunivoca è il Parco Nazionale delle Cinque Terre, nel quale gli agricoltori, attraverso il progressivo terrazzamento dei pendii collinari, hanno reso l'area ottimale per la coltivazione della vite. Il Parco, ad oggi, funge da presidio per il mantenimento di tale sistema, colpito dall'industrializzazione, permettendo lo sviluppo della denominazione di origine «Cinque Terre» DOC.

⁵⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, il Regolamento per la concessione del marchio «Prodotto nel Parco Naturale Adamello Brenta», che prevede la possibilità di utilizzare il marchio soltanto per prodotti già in possesso di certificazioni di qualità riconosciute (DOP, IGP, DOC, IGT, agricoltura biologica, Presidio *Slow Food*, Marchio Qualità Trentino, ecc.). Cfr. «Parco Naturale Adamello Brenta – Regolamento per l'utilizzo e la concessione del marchio “Prodotto nel Parco Naturale Adamello Brenta”», art. 1, disponibile qui: www.pnab.it. Lo stesso è previsto dalle «Disposizioni per l'utilizzo del Marchio del Parco Regionale dei Colli Euganei per gli operatori del Settore Agricolo e Agroalimentare» (www.parcocolleieuganei.com).

4. Il parco come “laboratorio” di sviluppo sostenibile del territorio?

L'esperienza dei parchi dimostra come la protezione degli ecosistemi possa tradursi in opportunità di sviluppo per le comunità locali, attraverso la valorizzazione del capitale naturale e territoriale, in un'ottica di equilibrio tra conservazione e produzione, e ciò si deve, in larga misura, alla graduale introduzione, nel quadro europeo, di una visione di sviluppo sostenibile che consacra il ruolo attivo dell'agricoltore nella tutela della natura.

La legge quadro n. 394/1991, pur costituendo il riferimento fondamentale in materia di parchi, mostra oggi la necessità di essere letta alla luce delle più recenti evoluzioni del diritto europeo.

Ferme restando le criticità sottese al concreto raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità così come disegnati all'interno del *Green Deal* e della Strategia europea per la biodiversità⁵⁵, nonché nei Piani strategici nazionali⁵⁶, vi sono una pluralità di misure di carattere finanziario a sostegno dell'attività agricola all'interno delle aree protette, sia nel sistema europeo che in quello nazionale, di cui è opportuno dare conto.

Si pensi, tra le misure di sviluppo rurale, all'art. 72, relativo ai pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti dall'applicazione delle direttive 92/43/CEE (c.d. “Direttiva Habitat”), 2009/147/CE (c.d. “Direttiva Uccelli”) o 2000/60/CE (c.d. “Direttiva Acque”). In particolare, ai sensi del par. 3, nel determinare le zone svantaggiate, gli Stati membri possono includere le zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi delle direttive “Habitat” e “Uccelli” e le altre zone naturali protette delimitate soggette a vincoli ambientali relativi all'attività agricola e silvicola, che hanno un ruolo essenziale per la fauna e la flora selvatiche ai sensi dell'art. 10 della direttiva “Habitat”. Come esplicitato nel par. 4, il pagamento ha la finalità di compensare i

⁵⁵ Di cui dà conto L. RUSSO, *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2025, pp. 329 ss.

⁵⁶ Con riferimento alle criticità dei Piani strategici nazionali, si veda la Relazione speciale della Corte dei conti europea, «Piani della politica agricola comune. Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente», pubblicata nel 2024.

beneficiari per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti agli svantaggi territoriali specifici derivanti dalla zona interessata⁵⁷.

Rilevante è l'estensione soggettiva del beneficio: accanto agli agricoltori, il legislatore include anche i gestori del territorio, pubblici e privati, quali gli enti preposti alla gestione dei siti Natura 2000 e delle aree protette, riconoscendo il ruolo attivo che tali soggetti esercitano nel mantenimento e nel ripristino della funzionalità ecologica dei territori interessati.

Maggiormente nel dettaglio, la Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030⁵⁸ prevede la promozione di accordi tra imprese ed enti gestori di aree protette e Siti Natura 2000, al fine di indirizzare le attività economiche verso modelli sostenibili e a ridotto impatto ambientale⁵⁹. La stessa Strategia, con riferimento specifico ai Parchi Nazionali, contempla inoltre l'adozione di provvedimenti normativi volti a introdurre agevolazioni e vantaggi fiscali a favore delle attività imprenditoriali ecosostenibili presenti nei relativi territori.

Parallelamente, l'Azione A.5.2 richiama l'esigenza di assicurare un sostegno adeguato agli agroecosistemi ricadenti nella Rete Natura 2000, superando la mera logica compensativa propria dei pagamenti previsti dall'art. 72 del regolamento (UE) 2021/2115. Si propone, in tal senso, di riconoscere un aiuto mirato alle aziende che contribuiscono attivamente alla conservazione degli agroecosistemi e dei servizi ecosistemici da essi generati.

Il sistema sin qui delineato sembra destinato ad essere implementato e razionalizzato in occasione della PAC 2028-2034.

⁵⁷ Il nostro Piano Strategico Nazionale (www.reterurale.it) prevede, a tal proposito, l'intervento specifico SRC01 «Pagamento compensativo zone agricole natura 2000», ponendo in evidenza come esso non solo contribuisca alla tutela e valorizzazione della biodiversità animale e vegetale, arrestandone la perdita, ma permetta di sostenere un reddito agricolo sufficiente e di garantire la sostenibilità economica della produzione agricola all'interno della stessa area protetta.

⁵⁸ www.mase.gov.it. V., in particolare, l'Azione n. 5 (A.5) dedicata a «Garantire il necessario finanziamento delle aree protette e della conservazione della biodiversità».

⁵⁹ In particolare, tali accordi devono essere coerenti con i principi della *Business for Biodiversity* e con la tassonomia europea degli investimenti sostenibili, mirando a garantire supporto – in termini di visibilità, formazione e sostegni economici – alle aziende che rispettano le norme ambientali applicabili, incluse le Misure delle Linee Guida del PAN e le misure di conservazione e di gestione previste per l'area protetta.

La «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034»⁶⁰, in particolare, oltre a prevedere la sostituzione dell'attuale sistema dei regimi ecologici e delle misure agroambientali con un'unica categoria di misure agroambientali cofinanziate dagli Stati membri, segnerebbe il passaggio da un sistema di condizionalità ad uno di «gestione responsabile delle aziende agricole» (art. 3). Quest'ultimo comprenderebbe sia i criteri di gestione obbligatori (CGO) che le c.d. «pratiche di protezione», le quali sostituiscono le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). In tale quadro, agli Stati membri è riconosciuta una significativa discrezionalità nel definire – all'interno dei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (NRP) – le pratiche di protezione che gli agricoltori e, in genere, i beneficiari del sostegno devono rispettare, adattandole ai diversi sistemi di gestione dei terreni e alle diverse condizioni ambientali e climatiche nel loro territorio⁶¹.

Orbene, l'Ente parco dispone già di una mappatura del territorio che gradua il livello di tutela, grazie al sistema di zonizzazione prevista dall'art. 12, comma 2, della legge quadro. La flessibilità concessa dal nuovo modello europeo permetterebbe all'Ente di agire come snodo istituzionale per calibrare queste pratiche di protezione.

D'altra parte, rimane inalterata la misura di sostegno per svantaggi derivanti da determinati requisiti obbligatori, con la differenza che, all'interno della proposta di regolamento (art. 9), scompare il riferimento ai gestori del territorio pubblici o privati come beneficiari del sostegno. È interessante notare come la Corte dei conti europea accol-

⁶⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, Bruxelles, 16 luglio 2025, COM(2025) 560 *final* 2025/0241 (COD).

⁶¹ Gli obiettivi perseguibili da tali pratiche, ai sensi dell'art. 3, par. 4, sono: «(a) la protezione dei suoli ricchi di carbonio, degli elementi caratteristici del paesaggio e dei prati permanenti sulle superfici agricole; (b) la protezione del suolo dall'erosione, la preservazione del potenziale del suolo, il mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo, anche attraverso la rotazione o la diversificazione delle colture, come pure la protezione dalla combustione di stoppie sui seminativi; (c) la protezione dei corsi d'acqua e delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal ruscellamento».

ga con favore tale restrizione⁶², ritenendo che limitare il sostegno ai soli agricoltori e silvicoltori possa «migliorare il modo in cui il sostegno viene indirizzato in modo mirato ai beneficiari della PAC».

La scomparsa dei gestori pubblici dal sostegno rischia di indebolire la cooperazione strutturata tra Ente parco e operatori locali, privando il primo della sua capacità di agire quale snodo istituzionale in grado di sostenere gli operatori nell'attuazione di impegni coerenti con gli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione.

A ciò si aggiunge una preesistente criticità legata al governo dell'Ente parco a livello nazionale.

Il Consiglio direttivo – quale organo di indirizzo e programmazione dell'ente parco ai sensi dell'art. 9 della legge n. 394/1991 – dovrebbe assumere un ruolo determinante nell'orientare le attività economiche insediate nel territorio protetto verso modelli produttivi coerenti con gli obiettivi di conservazione. La composizione dell'organo consente infatti di far convergere gli interessi delle diverse categorie operanti nell'area protetta⁶³.

⁶² Punto 60 del Parere 05/2026 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034 e sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda il programma di distribuzione di frutta, verdura e latte nelle scuole ("programma dell'UE destinato alle scuole"), gli interventi settoriali, [...], le norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento nelle situazioni di emergenza e di crisi grave e sulle cauzioni, (COM(2025)553 e 560 *final*).

⁶³ Ai sensi dell'art. 9, comma 4 della legge n. 394/1991, modificato dal d.p.r. n. 73/2013, «[...] I componenti del Consiglio Direttivo sono individuati tra esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità, secondo le seguenti modalità: a) quattro, su designazione della Comunità del parco, con voto limitato; b) uno, su designazione delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349; c) uno, su designazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; d) uno, su designazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; e) uno, su designazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)».

Tuttavia, nella sua versione originaria, l'art. 9, comma 4, prevedeva la presenza di una componente tecnico-scientifica particolarmente significativa, venuta meno con la novella legislativa⁶⁴.

Proprio tale componente avrebbe potuto garantire efficacemente all'ente parco il supporto necessario per guidare gli operatori locali nell'adozione di pratiche produttive ecologicamente sostenibili – in linea con il dettato europeo – promuovendo forme di cooperazione che assicurassero la compatibilità delle attività antropiche con la tutela della biodiversità e con la salvaguardia dei valori naturalistici propri del territorio protetto.

Sarebbe auspicabile un modello di *governance* partecipata nel quale il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio sia il risultato di una cooperazione strutturata tra l'ente parco, la Comunità del parco e gli operatori economici che vi insistono, in particolare quelli agricoli, ma anche gli operatori turistici e gli altri soggetti coinvolti nella fruizione e valorizzazione dell'area protetta⁶⁵.

La cooperazione tra l'ente parco e gli operatori economici locali si configura quale condizione imprescindibile affinché il parco possa assolvere alla funzione di laboratorio di sviluppo sostenibile del territorio, nel quale la tutela dell'area protetta diventa essa stessa precondi-

⁶⁴ Nella sua formulazione originaria, l'art. 9, comma 4 della legge quadro n. 394/1991 prevedeva che Consiglio direttivo, organo investito di cruciali funzioni di indirizzo e programmazione, fosse composto dal Presidente e da dodici membri.

La componente locale era garantita da cinque designati della Comunità del parco, mentre la tutela degli interessi ambientali e della biodiversità era affidata a quattro esperti, ripartiti tra rappresentanti delle associazioni ambientaliste e membri indicati da prestigiosi istituti scientifici, quali l'Accademia dei Lincei, il CNR e le Università locali. Critico sulla riforma C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 144-145. Peraltro, il DDL 948, presentato in data 22 novembre 2023 e attualmente in corso di esame in Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica, prevede, tra le modifiche, l'eliminazione del Consiglio direttivo dagli organi dell'ente parco.

⁶⁵ La collaborazione con i soggetti coinvolti nello sviluppo e nella gestione delle attività turistiche all'interno delle aree protette è considerata uno dei pilastri della CETS, che incoraggia lo sviluppo di partenariati tra imprese turistiche locali, fornitori di servizi turistici, agenzie viaggi, *tour operator*, altri *stakeholder* economici o sociali, gestori delle aree protette (Punto 4, Sezione II della Carta).

zione per la competitività economica delle imprese che insistono sul territorio del parco⁶⁶.

Un simile modello di *governance* consente, da un lato, di rafforzare l'efficacia delle misure di tutela ambientale e, dall'altro, di assicurare la sostenibilità economica delle attività insediate, favorendo una più equa distribuzione del valore generato e un equilibrato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conservazione dell'area protetta e gli interessi economici degli operatori che in essa esercitano la propria attività⁶⁷.

Abstract

Ita

Il contributo analizza il ruolo del parco quale strumento di integrazione tra tutela dell'ambiente e valorizzazione del paesaggio agroalimentare, alla luce

⁶⁶ Cfr. D.S. DONICI; D.E. DUMITRAS, *Nature-Based Tourism in National and Natural Parks in Europe: A Systematic Review*, in *Forests*, n. 15, 2024, pp. 588 ss.: «Different actors have different perspectives and impose a specific approach regarding the concept of nature-based tourism. While tourists are interested in the benefits obtained through a nature-based experience (improved health and well-being, positive memories and social interactions, exciting experiences, social status, etc.), service providers are interested in the financial benefits that can be obtained by quantifying and embodying nature elements into profitable product. Therefore, it could be stated that nature oversteps the role of a setting for touristic experiences and becomes the actual product».

⁶⁷ In tal senso, è utile richiamare le riflessioni in materia di impresa selvicolturale condotte da M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, pp. 352-361. L'A. ipotizza l'adozione di una logica di filiera, mutuando l'esperienza del settore alimentare, che permetterebbe all'impresa selvicolturale di uscire da una situazione di isolamento e di inserirsi in un contesto globale, permettendole di promuovere sul mercato prodotti maggiormente competitivi che comunichino al consumatore le qualità di processo sostenibile. «Le potenzialità, peraltro, sono anche trasversali e si potrebbero estendere alle interazioni con le altre catene produttive e con le attività locali agroalimentari e zootecniche, potendo portare a una ricaduta positiva sulle altre realtà e sull'indotto già esistente e fungendo da propulsore per la costituzione di nuove iniziative».

dell'evoluzione del diritto europeo e nazionale. Dopo una ricostruzione delle funzioni attribuite ai parchi dalla legge n. 394/1991, l'indagine si concentra sugli strumenti giuridici attraverso cui gli enti parco possono promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio, quali il marchio del parco, l'agricoltura biologica, i biodistretti e le produzioni DOP e IGP. L'analisi evidenzia il progressivo riconoscimento del ruolo dell'agricoltura nella tutela della biodiversità e nella conservazione del paesaggio rurale. Permangono, tuttavia, criticità legate all'effettiva integrazione tra politiche ambientali e agricole e alla frammentarietà degli strumenti di *governance* e di sostegno, le quali sembrano rimanere irrisolte anche nella prossima PAC.

Parole chiave: parco, legge n. 394/1991, paesaggio agroalimentare, biodiversità, sviluppo sostenibile, valorizzazione.

En

The paper analyzes the role of parks as a tool for integrating environmental protection with the enhancement of the agri-food landscape, in light of developments in European and national law. After reviewing the functions assigned to parks by Law No. 394/1991, the study focuses on the legal tools through which park authorities can promote the sustainable development of the territory, such as the park brand, organic farming, bio-districts, and PDO and PGI products. The analysis highlights the growing recognition of agriculture's role in protecting biodiversity and preserving the rural landscape. However, challenges remain regarding the effective integration of environmental and agricultural policies and the fragmented nature of governance and support mechanisms, which appear to remain unresolved even in the upcoming CAP.

Keywords: park, agrifood landscape, biodiversity, sustainable development, territorial enhancement and promotion.

Gianmaria Alessandro Ruscitti

COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI: PROFILI CRITICI E QUESTIONI INTERPRETATIVE

SOMMARIO: 1. Un percorso travagliato. – 2. La compatibilità fra la disciplina italiana e quella europea. – 3. Il rapporto fra CER e ETS. – 4. La dimensione territoriale. – 5. Il ruolo dei produttori terzi. – 6. Punti di approdo e implicazioni sistematiche.

1. *Un percorso travagliato*

Lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili (CER) in Italia e la riconversione della produzione energetica verso le fonti rinnovabili (FER) hanno registrato un notevole aumento nel triennio 2023-2025¹. Dati recenti dimostrano, infatti, un crescente *trend* di installazione, in particolare, di impianti solari su tutto il territorio della penisola, in linea con il complessivo aumento della percentuale di consumi energetici coperti da rinnovabili, cui consegue una riduzione costante della domanda di combustibili fossili per la produzione di corrente elettrica². Questo progresso, tuttavia, si intreccia con una forte fase di

¹ La piattaforma di monitoraggio del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), gestita dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), al 31/12/2025, indicava l'esistenza, su tutto il territorio nazionale, di oltre 1800 configurazioni appartenenti a Comunità energetiche rinnovabili, per una potenza complessiva superiore a 174 MW, connesse ad un numero di consumatori (Clienti associati) pari ad oltre 18.000. Le CER rappresentano oltre il 64% di tutte le configurazioni di autoconsumo e quasi il 70% di tutta la potenza installata incentivabile. Nel *report* di marzo 2025, il dipartimento statistico del GSE (vedasi il sito www.gse.it) segnalava come la potenza installata relativa alle comunità energetiche fosse di appena 18 MW. La crescita appare in linea con le domande presentate, che vedono una richiesta superiore ai 390 MW.

² I dati aggiornati sono disponibili sulla citata piattaforma PNIEC; per un'analisi del quadro complessivo dei consumi energetici si rinvia al *report* del Dipartimento Energia del MASE, *La Situazione Energetica Nazionale nel 2024*, Roma, 11 settembre 2025.

incertezza politica, a livello europeo, che rischia di rallentare gli investimenti nella transizione ecologica e influenzare le scelte regolatorie nel medio periodo.

Le più recenti scelte legislative mostrano una tendenza a rivedere al ribasso alcuni strumenti attuativi della disciplina UE sull'energia, tuttora formalmente vincolante, di cui il *Green Deal*³, unitamente all'insieme di atti noti come «*Fit for 55*»⁴, rimangono i punti essenziali.

³ Il *Green Deal* europeo è un articolato pacchetto di iniziative strategiche volto a conseguire la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, attraverso un processo di transizione che investe in modo integrato tutti i principali ambiti ambientali, tra cui clima, energia e trasporti. Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/1119, tale obiettivo di neutralità climatica al 2050 assume la natura di vero e proprio obbligo giuridico per gli Stati membri. Parimenti, risulta giuridicamente vincolante il traguardo della riduzione, entro il 2030, di almeno il 55% delle emissioni nette di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Per un approfondimento sul *Green Deal* europeo si veda M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2022, pp. 54 ss.

⁴ Il pacchetto «*Fit for 55*» è un insieme organico di proposte legislative presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021, finalizzato ad allineare la normativa dell'Unione agli obiettivi climatici fissati dal regolamento (UE) 2021/1119 (c.d. Legge europea sul clima), in particolare la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Il pacchetto si compone originariamente di 13 proposte legislative – tra revisioni di atti esistenti e nuove normative – che interessano trasversalmente i settori dell'energia, dei trasporti, dell'edilizia, dell'industria, dell'uso del suolo e della fiscalità ambientale. Fra i principali atti adottati, si segnalano: 1) direttiva (UE) 2023/959 sul Sistema ETS (*Emissions Trading System*), che modifica la direttiva 2003/87/CE, riformando il mercato europeo del carbonio con l'obiettivo di riduzione delle emissioni nei settori coperti del 62% al 2030 (rispetto al 2005); estensione dell'ETS al trasporto marittimo; istituzione di un nuovo ETS II per edifici e trasporto stradale (dal 2027, poi rinviato al 2028); 2) la direttiva (UE) 2023/2413 Energie rinnovabili (RED III), che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, innalzando l'obiettivo di quota FER nei consumi finali al 42,5% entro il 2030, con *target* indicativo del 45%, unitamente a numerosi sotto-obiettivi settoriali per trasporti, industria, edifici; 3) direttiva (UE) 2023/1791 Efficienza energetica (EED), che modifica la direttiva 2012/27/UE, con l'obiettivo vincolante di riduzione dei consumi energetici finali dell'11,7% al 2030, rafforzando gli obblighi per il settore pubblico e gli edifici. Altri atti che fanno parte del pacchetto sono la direttiva (UE) 2024/1275 sulla Prestazione energetica degli edifici (EPBD); il regolamento (UE) 2023/857, che modifica il regolamento (UE) 2018/842 sulle emissioni nei settori trasporti, agricoltura, edifici, rifiuti;

Sembra ormai avviata una flessibilizzazione strutturale del quadro strategico sulle energie rinnovabili e sulla neutralizzazione climatica: attraverso il tentativo di ridurre oneri e costi su alcuni settori particolarmente colpiti dall'attuale congiuntura economica e geopolitica, mediante l'uso sempre più diffuso di pacchetti *Omnibus* attraverso cui modificare norme già approvate, si rischia di abbassare in modo permanente i livelli di tutela e, dal punto di vista squisitamente giuridico, rendere frammentata e negoziabile, Stato per Stato, la disciplina sull'ambiente e sull'energia⁵.

In questo quadro complesso si collocano le comunità energetiche rinnovabili (CER), che hanno visto solo di recente la loro prima vera espansione nel panorama italiano. Nonostante, infatti, la normativa europea di riferimento (direttiva (UE) 2018/2001 «RED II») sia ormai

il regolamento (UE) 2023/839, che modifica il regolamento (UE) 2018/841 sull'uso del suolo e foreste (LULUCF); il regolamento (UE) 2023/851, che modifica il regolamento (UE) 2019/631 sulla riduzione del 55% delle emissioni medie di CO₂ delle nuove autovetture entro il 2030 e del 100% entro il 2035 (*phase-out* motori endotermici).

Il pacchetto *Fit for 55* costituisce dunque il principale strumento attuativo del *Green Deal* europeo e traduce in obblighi giuridici vincolanti gli impegni assunti dall'Unione nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

⁵ Fra le più rilevanti si segnalano la proposta di modifica COM(2025)524 del regolamento (UE) 2021/1119, che andrebbe a modificare l'art. 4 esistente, sostituendolo con la seguente formulazione: «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2040 consiste in una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) del 90% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040». La medesima proposta individua nel contempo una maggiore flessibilità per i crediti del carbonio (fino al 5%) dal 2036. Di grande rilevanza è il pacchetto *OMNIBUS I* COM(2025)80-81-87, adottato dal Parlamento UE nel dicembre 2025, che diminuisce notevolmente gli obblighi in capo alle imprese di rendicontazione della sostenibilità e dei doveri di diligenza in materia di impatto ambientale e sociale. Questi provvedimenti normativi sono conseguenti al nuovo indirizzo che la Commissione UE sta attuando in risposta alle preoccupazioni espresse dall'industria europea in materia di competitività e concorrenza globale. Si evidenzia un lento ma costante cambio di rotta in cui la protezione dell'ambiente e l'interesse verso il cambiamento climatico e l'inquinamento tendono ad essere relativizzati. Sulla normalizzazione dell'emergenza climatica si veda, in particolare, R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, pp. iv ss.; in senso più ampio sul tema, ID., *Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 132 ss.

piuttosto matura⁶, la disciplina interna si è dimostrata di particolare lentezza nell'adeguarsi e nello stabilire le necessarie regole tanto per l'operatività che per il sostegno di questo nuovo strumento di riconversione energetica in chiave ecologica e sociale⁷. Questo ritardo ha avuto un impatto non indifferente in relazione alle misure di incentivazione, che rappresentano essenzialmente la spinta pubblicistica ad un'iniziativa privata di interesse generale, grazie anche alle risorse, affatto indifferenti, destinate a tale scopo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La possibilità, sempre più concreta, di non riuscire a spendere le somme impegnate nella *Milestone* dedicata ha portato alla recente rimodulazione al ribasso dei fondi, con il conseguente rischio, anche in termini di fiducia, di limitare la realizzazione degli

⁶ La direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrata in vigore l'11 dicembre 2018, «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», ha dato un primo quadro normativo (si veda, in particolare, l'art. 22) sulla disciplina delle *Renewable Energy Communities*. È solo mediante il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, pubblicato in GU il 18 novembre 2021, n. 274, ed entrato in vigore il 15 dicembre 2021, che si è avuto nell'ordinamento italiano il recepimento (tardivo, in quanto il termine UE era fissato al 30 giugno 2021) della RED II. Non appare irrilevante ricordare che la Commissione europea ha aperto, nei confronti dell'Italia, una procedura di infrazione (n. 2021/0266) proprio per il mancato recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

⁷ La possibilità di mettere in funzione le CER, anche attraverso il riconoscimento del meccanismo incentivante, partendo dal citato d.lgs. n. 199/2021 (15 dicembre 2021), ha visto svilupparsi la seguente cronistoria giuridica: delibera ARERA n. 390/2022 (30 giugno 2022), in cui sono state indicate le prime regole per configurazioni di autoconsumo; il TIAD dell'ARERA n. 727/2022/R/eel del 27 dicembre 2022, in cui si è avuta la prima versione del Testo Integrato Autoconsumo Diffuso, con notevoli ritardi nell'adozione definitiva; il decreto ministeriale MASE del 7 dicembre 2023, n. 414 (decreto CACER) con la prima disciplina relativa all'incentivazione delle configurazioni (pubblicato GU il 23 gennaio 2024); infine, le Regole operative del GSE, pubblicate il 23 febbraio 2024, con le modalità pratiche per l'inserimento in piattaforma delle configurazioni di autoconsumo. Per una riflessione sulla disciplina incentivante e le sue prime criticità: G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'“affidabilità” del sistema di incentivazione di cui al decreto red II*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2022.

impianti destinati allo sviluppo dell'autoconsumo all'interno di comunità energetiche⁸.

In ogni caso, nel 2024, ed ancor di più nel 2025, grazie alla pubblicazione del decreto sulle Configurazioni di Autoconsumo per la Condivisione dell'Energia Rinnovabile (CACER) del 7 dicembre 2023, n. 414⁹ e alla definizione delle regole operative da parte del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nella primavera del 2024¹⁰, che il numero di comunità energetiche rinnovabili ha iniziato a salire in modo esponenziale, raggiungendo, nel solo primo trimestre del 2025, oltre duecento unità, numero già raddoppiato nei sei mesi successivi, con un tasso di crescita che non accenna a diminuire¹¹. Non appare così di poco conto notare che le CER rappresentano, esse soltanto, la metà di tutte le configurazioni di autoconsumo costituite nella penisola e garantiscono circa metà della potenza complessiva installata¹².

⁸ Il PNRR prevedeva, alla M2C2 Investimento 2.2, *Promozione FER per comunità energetiche*, una dotazione originaria di 2,2 miliardi € per l'installazione, mediante configurazioni di autoconsumo collettivo, di 1.730 MW di potenza entro il 2025. Già con la V revisione del PNRR (aprile 2025) si è avuto un primo posticipo del *target* M5C2-16 al secondo quadrimestre del 2026. A causa dei ritardi nella costruzione del quadro normativo sopra richiamati, e della difficoltà di raggiungere l'obiettivo dichiarato, mediante la VI revisione del PNRR (novembre 2025), si è avuta la rimodulazione dei fondi a disposizione delle CER dai 2,2 miliardi di euro originali ai 795,5 milioni € (-64%), sulla motivazione della «coerenza con avanzamento progetti e scadenze PNRR». Si veda sul punto la decisione COM(2025) 675, con il dettaglio della proposta italiana. Per un'analisi generale del rapporto fra politiche di sostenibilità ambientale e PNRR si veda U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, pp. 2 ss.

⁹ Successivamente modificato con il decreto ministeriale del 16 maggio 2025.

¹⁰ L'ultimo aggiornamento risale al 16 luglio 2025.

¹¹ Per i dati aggiornati si rinvia alla citata piattaforma di monitoraggio del PNIEC, disponibile al sito: www.pniecmonitoraggio.it (ult. accesso febbraio 2026).

¹² L'obiettivo previsto è ancora lontano dai numeri attuali, dovendosi arrivare, secondo le previsioni effettuate per conformare l'Italia alle indicazioni previste nella normativa europea, ad almeno 15.000 comunità energetiche e almeno 2,7 GW di potenza installata ed autoconsumata entro il 2030 (incrementabile fino alla soglia di 5 GW). Il decreto CACER prevede infatti un contingente di potenza incentivabile pari ad un massimo di 5 GW nel periodo ricompreso fino al 31/12/2027. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030, aggiornato al giugno 2024, MASE,

Il rapido sviluppo di questo fenomeno tanto energetico che ambientale e sociale ha portato ad un forte interesse della dottrina in relazione alla natura atipica della comunità e alla sua «chimerizzazione» nell'ordinamento italiano, sollevando numerosi interrogativi da un punto di vista principalmente amministrativo, di particolare interesse speculativo stante l'assenza di alcuna giurisprudenza sulla materia, che ha lasciato campo libero ai giuristi e alle autorità energetiche nel risolvere i problemi pratici relativi alla loro attuazione¹³. Alcuni quesiti, tuttavia, relativi all'ambito più squisitamente interpretativo, e solo in apparenza meno rilevanti da un punto di vista concreto, rimangono poco esplorati, e manifestano delle criticità che richiedono un'attenta riflessione sullo sviluppo attuale e futuro della materia.

Se, infatti, siamo finalmente usciti dal primo stato embrionale, di cui ben ricordiamo gli esperimenti effettuati – anche a livello regionale¹⁴ – nel periodo immediatamente successivo al d.l. n. 162/2019¹⁵ e al

Roma), prevede il raggiungimento di una generale capacità FER elettrica pari ad almeno 131 GW, in cui un ruolo centrale è dato dall'autoconsumo/CER, con una quota di consumi finali prevista del 39,7%.

¹³ G. CAVALIERI, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d'interessi*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2025, pp. 84 ss.; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, pp. 425 ss.; M.L. DI SILVESTRE, M.G. IPPOLITO, E. RIVA SANSEVERINO, G. SCIUMÈ, A. VASILE, *Energy self-consumers and renewable energy communities in Italy: New actors of the electric power systems*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 151, 2021, pp. 1 ss.

¹⁴ Si vedano, al riguardo, la l. reg. Piemonte del 3 agosto 2018, n. 12, vigente dal 18 dicembre 2018, rubricata come «Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche»; la l. reg. Puglia del 9 agosto 2019, n. 45; la l. reg. Liguria 6 luglio 2020, n. 13.

¹⁵ In Italia una prima disciplina transitoria è stata introdotta con l'art. 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Milleproroghe), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha anticipato, nelle more del recepimento organico della direttiva 2018/2001/UE l'attivazione sperimentale di configurazioni di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, anche nella forma di comunità energetica. Tale regime transitorio prevedeva tuttavia significativi limiti sia sotto il profilo della potenza – non superiore a 200 kW per impianto – sia sotto il profilo territoriale, circoscrivendo la partecipazione ai soli soggetti i cui punti di prelievo fossero ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese alla medesima cabina di trasformazione (cabina secondaria). L'art. 42-bis demandava inoltre al Ministero dello Sviluppo Economico la

d.lgs. n. 199/2021, ci troviamo adesso in una fase di prima espansione, in cui è possibile, individuate eventuali distorsioni, applicare tempestivamente i necessari correttivi ed evitare così di sprecare un'opportunità che va ben oltre la mera produzione di energia.

2. La compatibilità fra la disciplina italiana e quella europea

La comunità energetica nasce, come già ricordato sopra, mediante l'introduzione di due direttive europee, la direttiva (UE) 2019/944 e la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), che prevedono due approcci differenti all'autoconsumo di energia: nella prima ipotesi, la comunità energetica di cittadini, è «fondata sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllata da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese»¹⁶, e consente di «accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica direttamente o in maniera aggregata in modo non discriminatorio»¹⁷. Questa forma di aggregazione non richiede necessariamente il ricorso a FER, prediligendo l'elemento associativo quale strumento democratico di gestione condivisa dell'energia; la seconda ipotesi, invece, prevista dalla direttiva (UE) 2018/2001, individua la comunità energetica rinnovabile quale soggetto basato «sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione»¹⁸. In entrambi i casi, la normativa europea stabilisce che il decentramento della produzione di energia, oltre a soddisfare requisiti di sicurezza energetica, debba mi-

definizione di tariffe incentivanti, poi fissate dal DM 16 settembre 2020, volte a premiare l'autoconsumo istantaneo e l'utilizzo di sistemi di accumulo.

¹⁶ Cfr. art. 2 § 11 della direttiva (UE) 2019/944.

¹⁷ Cfr. art. 16 par. 3 lett. a), della direttiva (UE) 2019/944.

¹⁸ Cfr. art. 2 par. 16 lett. a), direttiva (UE) 2018/2001. Per approfondimenti sulla differenza fra CEC e CER, e in generale sulla disciplina delle comunità energetiche, se si vuole, G.A. RUSCITTI, *La Disciplina giuridica delle comunità energetiche opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, Milano, 2023, pp. 49-50.

rare «allo sviluppo e alla coesione delle comunità grazie alla disponibilità di fonti di reddito e alla creazione di posti di lavoro a livello locale»¹⁹. Le comunità energetiche, infatti, nascono con lo scopo primario di riconoscere e favorire forme di cooperazione fra cittadini, così da aumentare la partecipazione a livello locale, la conoscenza e la diffusione di pratiche corrette nella gestione dell'energia, la responsabilizzazione attiva, e per contrastare la povertà energetica e l'esclusione sociale²⁰. L'utilizzo di energia rinnovabile, che risponde al piano di decarbonizzazione, diversificazione e sicurezza energetica, assume un elemento ulteriore, sicuramente di massima rilevanza, ma in nessun caso assorbente o escludente gli elementi di tipo sociale che la comunità è chiamata a perseguire²¹.

L'Italia, mediante i d.lgs. n. 199/2021 e n. 210/2021, ha recepito entrambi i modelli attenendosi pedissequamente alla previsione europea, essenzialmente ricalcandone la parte testuale tanto nella definizione di comunità energetica rinnovabile²² che della comunità di cittadini²³. Solo la prima, tuttavia, ha avuto un'adeguata promozione a livello statale, essendo stata l'unica collegata al meccanismo di incentivazione per l'energia condivisa. Ciò rientra, in effetti, nel potere discrezionale del legislatore di collocare le risorse ove siano maggiormente rispondenti agli interessi pubblici, come ben ricorda la stessa

¹⁹ Cfr. cons. § 65 della direttiva (UE) 2018/2001.

²⁰ Cfr. cons. § 43 e 44 della direttiva (UE) 2019/944. Si veda sul punto G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli, 2024, pp. 62 ss.

²¹ F.C. IAIONE, A. AQUILI, *Le comunità energetiche sociali solidali per una transizione ecologica giusta e democratica*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2024, pp. 727-783. Per una visione a livello internazionale: M. BIELIG, C. KACPERSKI, F. KUTZNER, S. KLINGERT, *Evidence behind the narrative: Critically reviewing the social impact of energy communities in Europe*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 94, 2022, pp. 1-12. Per una disamina più ampia sul ruolo sociale delle comunità energetiche si vedano M. GIOBBI, *Comunità energetiche e funzionalizzazione «sostenibile» del mercato dell'energia*, in *Il Foro Napoletano*, Quaderni n. 61, Napoli, 2024; A.E. CATERINI, *Il rapporto obbligatorio «sociale» ed il diritto al «minimo energetico»*, Napoli, 2025, pp. 115 ss.

²² Cfr. art. 31 d.lgs. n. 199/2021.

²³ Cfr. art. 3 comma 3 d.lgs. n. 210/2021.

Consulta²⁴, nei limiti stabiliti delle previsioni costituzionali che, in effetti, sono certamente meglio attuate mediante le comunità energetiche rinnovabili. Queste, infatti, consentono di soddisfare, in astratto, tanto la tutela dell'ambiente e l'interesse delle future generazioni di cui all'art. 9 Cost.²⁵, che il raggiungimento di quell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.²⁶ mediante il potenziale supe-

²⁴ Si richiama, in particolare, la recente sentenza Corte cost., 11 marzo 2025., n. 28, punto 4.1 del *Cons. in dir.*, secondo cui «il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili». Si veda inoltre la sentenza Corte cost. 7 giugno 2024, n. 103 in cui, ricostruendo i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, si è dato atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12 comma 10 del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

²⁵ Per una più ampia disamina della riforma dell'art. 9 Cost., e degli effetti costituzionali della novella, anche in relazione alla tutela dell'ambiente, si vedano: 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. 875-898; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 2 ss.; 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 *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285-314; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione: un segnale importante dopo il COVID*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 1 ss.; M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 851-873.

²⁶ In tal senso può essere interpretata la sentenza della Corte cost. 23 marzo 2023, n. 48 in cui, nel determinare la natura aperta delle CER, viene individuato (cfr. punto 7.5 del *Cons. in dir.*) «un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo» proprio nel fatto che «la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili». In questo senso, appare individuabile, tanto nella normativa italiana che europea di riferimento, un chiaro strumento attuativo del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo

ramento della povertà energetica, e tendere infine a quello sviluppo tanto individuale e collettivo di cui all'art. 2 Cost. nella creazione di nuove formazioni sociali ove il singolo – all'interno, appunto, delle comunità –, possa acquisire una migliore conoscenza della realtà tecnologica contemporanea²⁷.

Il richiamato decreto CACER, tuttavia, al pari delle regole GSE su di esso modellate, ha costituito un sistema incentivante in massima parte basato sull'erogazione di una tariffa premio ed eventuali contributi PNRR relativi alla sola autoproduzione di energia rinnovabile²⁸, trascurando in modo forse ingiustificato ogni altro aspetto realmente comunitario e sociale previsto dalla normativa europea. Il rischio che si appalesa, in pratica, è che la CER diventi null'altro che un veicolo per incentivi, quale conseguenza di questa traduzione ibrida e imperfetta del modello europeo, che invece appare chiaramente orientato a favorire la nascita di soggetti giuridici che siano a favore delle comunità locali in una logica di democrazia, solidarietà e assenza di lucro.

A favore di questa tesi sembra militare anche la direttiva (UE)

comma, Cost. Si veda anche G. CATALDO, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2025, pp. 574 ss.; ID., *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2023, pp. 437 ss.

²⁷ Per un inquadramento sull'impatto che le comunità energetiche possono avere sulla (ri)costruzione del tessuto urbano e sulla (ri)progettazione, nel rispetto dei principi costituzionali, del tessuto urbano, si veda, se si vuole, G.A. RUSCITTI, *Comunità energetiche e Smart Cities*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e Sostenibilità per il futuro delle smart city*, Milano, 2023, pp. 449-475.

²⁸ In base al decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414 (modalità di incentivazione), i soggetti ammissibili sono, in base a quanto indicato nell'art. 2: 1) «Sistemi di autoconsumo individuale di energia rinnovabile a distanza: sistemi che prevedono l'autoconsumo a distanza di energia elettrica rinnovabile da parte di un singolo cliente finale, senza ricorrere a una linea diretta, utilizzando la rete di distribuzione esistente per collegare i siti di produzione e i siti di consumo, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, lett. a), numero 2.2, del decreto legislativo n. 199 del 2021; 2) «Sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili»: sistemi realizzati da gruppi di autoconsumatori che agiscono collettivamente ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021; 3) «Comunità energetiche rinnovabili»: sistemi realizzati da clienti finali ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021»; Questi tre soggetti costituiscono, in via generale, le configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile (CACER).

2023/2413 (RED III), in cui il riferimento costante è alla «comunità locale» quale soggetto produttore di energia²⁹ e quale interlocutore privilegiato nell'azione positiva di ricostruzione e ripensamento, in chiave sostenibile, del territorio. Il paradosso, ulteriore, generato dalla scelta italiana, fa sì che i vincoli spaziali (la cabina primaria) e di potenza (1 MW)³⁰, ormai ben noti agli operatori del settore, lungi dal rappresentare una forma di sviluppo comunitario, siano in realtà contrastanti, nella pratica, alla nozione giuridica prevista nella normativa europea della «vicinanza» e del *risk sharing*³¹. Tali limiti, infatti, basati su una struttura geografica e fisica spesso radicalmente sconnessa dal territorio ove sono inseriti, possono nella pratica diventare ostacoli – potenzialmente illegittimi – alla formazione di comunità energetiche coese e funzionali.

3. Il rapporto fra CER e ETS

Ulteriori problematiche interpretative possono sorgere in relazione alla costituzione di comunità energetiche attraverso il ricorso a forme giuridiche tipiche dell'ordinamento italiano³². Non si intende in questa sede affrontare il tema generale delle varie vesti che possano essere usate per costituire le CER³³, quanto piuttosto analizzare, in dettaglio,

²⁹ Cfr. cons. § 30 e § 42 direttiva (UE) 2023/2413.

³⁰ I limiti sono stati introdotti all'art. 8 comma 1 lett. a) del cit. d.lgs. n. 199/2021. Lo stesso decreto, tuttavia, individua all'art. 32 comma 2 lett. e) del d.lgs. n. 199/2021 una deroga specifica per le isole minori, in virtù della loro peculiarità tanto geografica che antropica. Ulteriori deroghe ai vincoli spaziali e di produzione sono state previste dall'art. 9, commi 1 e 2, d.l. n. 50/2022 a favore del Ministero della difesa e per i terzi concessionari dei beni del demanio militare e per le Autorità di sistema portuale per costituire comunità energetiche.

³¹ Si veda *infra*, par. 4.

³² M. MELI, *Le comunità di energia rinnovabile: I diversi modelli organizzativi*, in *Giur. it.*, n. 12, 2023, pp. 2761-2772.

³³ Di cui si richiamano, esemplificativamente, le cooperative sociali, le fondazioni del terzo settore, le associazioni riconosciute e non riconosciute del terzo settore (tutte forme disciplinate dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), le imprese sociali (che trovano la loro incardinazione nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112), e le società cooperative (ex artt. 2511 e ss. del Codice civile).

una delle forme più utilizzate e, in apparenza, di maggiore aderenza al dettato europeo, sollevandone tuttavia alcune possibili criticità e distorsioni che appaiono sempre più diffuse nella pratica: le associazioni di cui al d.lgs. n. 117/2017. Esse, infatti, hanno rappresentato una delle forme a maggiore diffusione per una serie di vantaggi pratici di non poco conto, fra cui il basso costo di costituzione iniziale – specie nel caso di associazione non riconosciuta –, dalla potenziale compatibilità con la disciplina «aperta e democratica» prevista dal d.lgs. n. 199/2021 e dalla direttiva (UE) 2018/2001³⁴, nonché dalla possibilità di accedere ai numerosi vantaggi previsti dalla normativa di settore. Basti ricordare, sul punto, che il d.lgs. n. 117/2017, noto come Codice del Terzo Settore (CTS) consente un regime fiscale agevolato³⁵, un accesso privilegiato a fondi pubblici e a strumenti di amministrazione condivisa, la

³⁴ Il principio delle porte aperte rappresenta una delle più importanti criticità riscontrabile nella costituzione giuridica delle CER: in un caso recente, la Corte dei conti ha ritenuto potenzialmente inadeguata una S.c.a.r.l., proprio per la difficoltà di garantire la libera e volontaria partecipazione alla comunità (come richiesta dalla disciplina UE e nazionale) per la presenza di regole di ingresso particolarmente vincolanti (come il trasferimento obbligato di quote o l'aumento capitale con modifica statutaria). La normativa sulle CER, infatti, richiede un elevato livello di fluidità dinamica, previsto nel nostro ordinamento nella disciplina cooperativa (art. 2528 c.c.), nelle associazioni ETS o nelle imprese sociali, in cui l'ammissione di un socio può avvenire con semplice delibera degli amministratori o dell'organo preposto. Cfr. delibera n. 77/2023/PASP della Corte dei conti, sez. contr., Reg. Toscana.

³⁵ Cfr. d.lgs. n. 199/2021, artt. 79-80. Si veda inoltre, per una generale analisi delle CER all'interno di strumenti partecipativi: F.C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 589-639; S. QUADRI, *La componente "inclusiva" dello sviluppo sostenibile nella nuova governance europea dell'energia: le comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 676-690; M. BERNARDI, G. MURA, *Le comunità energetiche come risorsa per il territorio. Lo scenario italiano ed europeo ieri, oggi e domani*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 846-870; R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 603 ss. Per un approfondimento più generale sulla disciplina del Terzo Settore si veda, fra i molti, M. CLARICH, *La regolazione pubblica del Terzo settore tra Stato, mercato e formazioni sociali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2022, pp. 210 ss.; D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-37.

facoltà di richiedere il 5 per mille, di ottenere liberalità agevolate e di prendere parte a progetti, anche in partenariato con soggetti pubblici, in via prioritaria. A questo si aggiunge la possibilità di ottenere – se non già scelto in via iniziale – il riconoscimento dell’associazione, da cui consegue un’autonomia patrimoniale perfetta, necessaria all’aumentare della dotazione economica e finanziaria per separare il patrimonio degli associati da quello dell’ente.

La criticità interpretativa, che pare non essere adeguatamente compresa nell’attuale prassi del settore, sta nel fatto che la disciplina normativa relativa alle comunità energetiche deve essere armonizzata con quella specifica e settoriale prevista dal CTS. La scelta, infatti, di costituire un Ente del Terzo Settore (ETS) quale contenitore giuridico di una CER, mediante l’iscrizione all’apposito Registro (RUNTS), ha delle conseguenze in punto di diritto che non possono essere trascurate. Il legislatore, attraverso l’art. 3-*septies* del d.l. n. 57/2023, ha inteso dare un forte impulso allo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili attraverso la forma associativa, modificando l’art. 5 del d.lgs. n. 117/2017 e riconoscendo, quale attività di interesse generale per gli ETS gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell’ambiente e all’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, (...) nonché alla produzione, all’accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Il presupposto, espresso nella norma di cui all’art. 5 del CTS, che si traduce in vincolo giuridico per tutte le associazioni, è l’assenza di scopo di lucro e la finalità civica, solidaristica e di impegno sociale, ed è proprio dall’implementazione del principio giuridico di solidarietà costituzionale che si trova, in punto di diritto, la giustificazione del godimento di benefici economici e fiscali altrimenti illegittimi sul piano della concorrenza³⁶. Nel momento in cui, cioè, l’ordinamento consente agli ETS

³⁶ M. RENNA, *Le comunità energetiche e l’autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2024, pp. 161 ss. La differenziazione della posizione ed il possibile vantaggio competitivo che ne consegue richiede un’attenta valutazione anche da parte delle amministrazioni pubbliche quando partecipano alla CER, in merito alla compatibilità dell’intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107-108 TFUE), specie della forma giuridica. La

di intervenire nel mercato dell'energia e della fornitura di servizi tecnologici – come l'installazione di colonnine di ricarica, la mobilità elettrica, l'efficientamento energetico, il *welfare* di comunità, ecc. – è solo il perseguimento del bene comune in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione che legittima l'asimmetria di mercato rispetto a soggetti economici non ETS³⁷, evitando altresì violazioni del diritto UE in materia di aiuti di Stato e di selettività del vantaggio³⁸.

In tal senso, la forma associativa, se da un lato appare tendenzialmente la più ottimale per il raggiungimento dello scopo che la comunità energetica mira a perseguire in conformità con la normativa europea, dall'altro lato si presta ancor di più a possibili distorsioni.

Primariamente, in relazione alle attività perseguite, non può sfuggire che, al di là del richiamo all'interno dello statuto della previsione

loro partecipazione, infatti, deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., 5 luglio 2018, n. 142). Se, infatti, l'uso di ETS appare già di per sé conforme, data la natura e i limiti ampiamente determinati dal Codice del Terzo Settore, e dall'esperienza ormai ampia sul punto in relazione alle attività di partenariato pubblico privato, ciò non accade quando sia scelto lo strumento societario per il conseguimento e la costituzione della CER. L'analitica motivazione gravante sull'Ente, infatti, non può limitarsi a richiamare gli obiettivi climatici ed energetici e la disciplina europea e nazionale (legislativa e amministrativa) di settore, ma deve giustificare la scelta societaria rispetto agli altri strumenti previsti e consentiti dalla normativa. Si veda sul punto la delibera n. 77/2023/PASP della Corte dei conti, cit.

³⁷ Si rinvia, inoltre, all'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023, («Codice dei contratti pubblici»), che, in attuazione dei principi affermati dalla sentenza Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131 (con nota di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2020, pp. 1439 ss.), ha delineato un sistema duale per l'affidamento dei servizi a rilevanza sociale, fondato su due modelli organizzativi alternativi: da un lato, quello improntato al principio di concorrenza; dall'altro, quello ispirato ai canoni della solidarietà e della sussidiarietà orizzontale. Per un interessante profilo applicativo in ambito concessorio, si veda la delibera n. 161/2024/PAR della Corte dei conti, sez. reg. controllo Marche.

³⁸ Cfr. art. 1 Codice del Terzo Settore. Per un approfondimento del rapporto fra solidarietà e diritto europeo, si veda G. GOTTI, M. GRECO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 2, 2025, p. 132.

di cui alla lett. e), art. 5, d.lgs. n. 117/2017, le azioni svolte «in via principale» non possano che essere quelle direttamente connesse all'elemento sociale e solidaristico, fra cui rientra la gestione e la condivisione dell'energia elettrica nonché, per gli impianti sotto il proprio controllo, la cessione dell'energia prodotta in eccesso e non autoconsumata. Non può, invece, essere ricompresa fra le attività principali in via prevalente, ma solo come attività accessoria o secondaria, la vendita di energia elettrica, affinché possa esservi conformità con la previsione di cui all'art. 6 CTS. La ragione, del resto, appare evidente anche in considerazione di quanto stabilito dall'art. 79 CTS sulla natura non commerciale delle attività generali, cui consegue il regime fiscale agevolato, e in relazione alla disciplina individuata dal Titolo decimo del medesimo Codice, che consente di escludere, quale scopo primario di un ETS, la produzione ai fini di mera commercializzazione dell'energia.

Altra questione è invece quella relativa alla *governance* dell'associazione, che manifesta uno dei punti di maggiore delicatezza quando entra in gioco la CER. In base al d.lgs. n. 117/2017, la democraticità è principio essenziale degli ETS, cui consegue il ruolo centrale dell'assemblea, unitamente al carattere aperto, espressamente stabilito dall'art. 23 CTS, che dà piena attuazione alla previsione di cui alla lett. f), art. 22, direttiva (UE) 2018/2001 sulle comunità energetiche. Entrambi i punti meritano però una riflessione nella loro applicazione pratica. Nella prassi, invero, possibili ipotesi di distorsione del principio di democraticità³⁹ si verificano piuttosto di frequente, attraverso la creazione di categorie differenziate di soci con diritti e/o privilegi propri. In linea generale, è ammissibile che lo statuto preveda forme di rappresentanza diretta di specifiche categorie di soci, come nel caso dei fondatori, ai quali può essere riservata una presenza all'interno del consiglio direttivo. Non è invece compatibile con la natura aperta e

³⁹ Si vedano anche le criticità individuate da G. CAVALIERI, *op. cit.*, p. 111 e V. CAPPELLI, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo quadro regolatorio europeo*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2, 2023, p. 417. Per una valutazione delle soluzioni statutarie per garantire il rispetto del principio di democraticità nelle comunità oggetto di partenariato pubblico privato C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 126-128.

democratica dell'ente l'esclusione di uno o più soci dal diritto di voto in assemblea, né l'introduzione di limiti illegittimi all'elettorato attivo o passivo negli organi di amministrazione: tali diritti non possono essere compressi neppure in ragione della qualificazione del socio come «onorario», ove a tale qualifica corrisponda comunque l'appartenenza all'ente⁴⁰.

Eventuali correttivi, volti a dare una possibile rappresentanza adeguata a minoranze o a portatori di interessi qualificati, come riconosciuto ormai da tempo risalente, potrebbero essere considerati conformi alle previsioni codicistiche solo quando squisitamente funzionali a garantire la paritaria rappresentatività all'interno dell'assemblea e senza intaccare la democrazia interna. Eventuali clausole che, all'interno dello statuto, andassero ad attribuire pesi o ruoli differenziati in relazione all'apporto economico a favore della CER sarebbero illegittime, con l'effetto di doversi applicare, in via sostitutiva, le previsioni di legge in materia di voto e rappresentanza⁴¹.

Ciò genera tuttavia una tensione evidente quando la comunità energetica, lungi dal nascere dal basso, quale espressione di una condivisione di interessi e di compartecipazione allo sviluppo comune, sia invece frutto di una volontà unilaterale che miri ad ottenere i soli vantaggi economici dall'inserimento in comunità di impianti ad energia rinnovabile, già oggetto di un autonomo progetto imprenditoriale. In questi casi, il differenziale economico, fra un soggetto (o pochi soggetti) che sostengono tutto l'investimento e i compartecipanti alla CER quali semplici consumatori di energia (per raggiungere il sufficiente livello di condivisione per l'ottenimento dell'incentivo) tende a riflettersi in modo profondamente negativo nella *governance*. Si viene ad avere, così, un gruppo di soggetti meramente passivi all'interno dell'associazione, sottomessi ad un nucleo di investitori che, *de facto*, mantiene il controllo integrale.

⁴⁰ Cosa ben diversa, invece, se fosse prevista una categoria di soggetti sostenitori i quali, pur contribuendo allo scopo sociale dell'associazione, non si legano giuridicamente alla stessa, rimanendo esterni.

⁴¹ Per un approfondimento sulla generale disciplina di *governance*, di democraticità e di partecipazione negli ETS, si rinvia a V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni del Terzo settore: le regole di governance*, in *JUS*, n. 3, 2022, pp. 114-166.

Questo appare possibile poiché alla comunità energetica è consentito distribuire liberamente⁴² l'incentivo, non considerato quale flusso finanziario (e quindi non tassato), in modo non paritario fra i soci, rendendo in tal modo l'associazione un utile mezzo per l'ottenimento di un premio economico a favore di pochi soggetti. Ciò non di rado sembra verificarsi quando l'unica attività dell'ETS sia quella, in effetti, di creare un *match* puramente virtuale fra l'energia prodotta da impianti rinnovabili, appartenenti a soci produttori, e il consumo registrato nei *pod* dei consumatori in essa associati.

Un potenziale correttivo, seppur minimo e probabilmente insufficiente a compensare le distorsioni che possono verificarsi in questo scenario, è stato introdotto dall'art. 3 co. 2 lett. g) del citato decreto CACER⁴³, che impone un vincolo di destinazione del solo importo della tariffa premio eccedentaria⁴⁴, vietandone l'assegnazione ai soci produttori, e consentendo il suo uso ad esclusivo favore dei soci consumatori o per attività sociali nei territori ove sono ubicati gli impianti. Lo scopo, evidente, è quello di impedire che le imprese e i soggetti «forti» catturino integralmente l'incentivo, snaturando la finalità non lucrativa richiesta dalle direttive UE e dal d.lgs. n. 199/2021 e garantire, al contempo, una soglia minima di solidarietà, assicurando che una parte

⁴² Sulla base, cioè, di un semplice accordo privatistico fra i soggetti membri della CER.

⁴³ La norma stabilisce, in dettaglio, che «le CACER assicurano, mediante esplicita previsione statutaria, pattuizione privatistica, o, nel caso di autoconsumo individuale, dichiarazione sostitutiva di atto notorio, che l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario, rispetto a quello determinato in applicazione del valore soglia di quota energia condivisa espresso in percentuale di cui all'Allegato 1, sia destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione; le CACER assicurano altresì, completa, adeguata e preventiva informativa a tutti i consumatori finali, che siano soci o membri o autoconsumatori che agiscono collettivamente facenti parte delle medesime configurazioni, sui benefici loro derivanti dall'accesso alla tariffa incentivante di cui all'articolo 4».

⁴⁴ La tariffa premio eccedentaria è l'importo di incentivo che deriva dalla quota di energia condivisa che, su base annua, eccede il valore soglia (55% in caso di sola tariffa premio; 45% se si cumula con contributo in conto capitale) stabilito nel decreto CACER: il GSE calcola l'eccedenza e la qualifica come importo eccedentario.

dell'incentivo vada a famiglie, utenti vulnerabili e progetti di sviluppo locale⁴⁵.

Non pare tuttavia apprezzabile che l'unica norma volta a garantire un'applicazione concreta di quel perseguimento del bene comune costituzionalmente tutelato – e che essenzialmente va nella direzione indicata dalla normativa europea – sia introdotta mediante un atto di normazione secondaria e non vi siano, invece, previsioni dirette già nelle fonti primarie. Sul punto, inoltre, deve essere ricordato come l'eccedenza, e il vincolo di destinazione individuato dal decreto, si verificano solo in presenza di una potenziale sovrapproduzione degli impianti rispetto ai bisogni comunitari, rendendo così residuale tale ipotesi, che invece deve essere centrale per giustificare la natura sociale delle CER.

La medesima sorte, del resto, paiono seguire le indicazioni, contenute nelle richiamate direttive UE e nella loro generica riproposizione nei ben noti decreti legislativi, sulla tutela delle categorie vulnerabili, che dovrebbero essere primariamente considerate nelle CER, per contrastare efficacemente la povertà energetica. A livello di normativa primaria, infatti, la previsione di tutela rafforzata prevista nella RED II⁴⁶ (e ulteriormente espansa nella RED III e nella direttiva sul mercato elettrico (UE) 2024/1711) rimane formulata in via del tutto programmatica, senza alcuna vincolatività, generandosi in tal modo una frammentazione caotica di iniziative a livello o statutario (da parte, cioè, delle singole associazioni) o regionale, aumentando ulteriormente il divario fra le aree della penisola dotate di maggiore risorse, ove vengono previsti incentivi specifici⁴⁷, e quelle invece ove, già in presenza di

⁴⁵ Dando seguito a quegli obiettivi che la normativa impone dal punto di vista anche teleologico. Si veda, sugli effetti delle CER nel tessuto sociale, l'analisi e i dati di A. DUDKA, N. MAGNANI, *Giustizia energetica e comunità energetiche rinnovabili: una relazione promettente*, in M. MARETTI (a cura di), *Energia e mutamento sociale*, Milano, 2024, pp. 111 ss.

⁴⁶ Cfr. art. 22, comma 2, lett. f): la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili.

⁴⁷ Alcuni esempi possono essere trovati, esemplificativamente, nella Regione Piemonte, che mediante la legge regionale 17 dicembre 2025, n. 22, «*Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e dell'autoconsumo collettivo di energia rin-*

un tessuto sociale più danneggiato, non vi siano le coperture economiche necessarie.

4. La dimensione territoriale

In perfetta conseguenzialità si pone la questione, non meno delicata e rilevante, della dimensione territoriale della comunità energetica.

novabile», ha rafforzato notevolmente gli scopi solidaristici delle comunità energetiche che possono godere del sostegno regionale, stabilendo, all'art. 2, comma 1, una sorta di CER a solidarietà rinforzata: «Ai fini della presente legge si intendono comunità energetiche rinnovabili e gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile a forte valenza ambientale, sociale e territoriale, i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1 che destinano una quota maggioritaria dell'incentivo percepito sulla condivisione dell'energia a scopi solidaristici, ambientali o per finalità di interesse generale e che possiedono almeno una delle seguenti caratteristiche: a) partecipazione di enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale; b) partecipazione di enti locali che approvano piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici o che mettono a disposizione i tetti di edifici pubblici o di aree pubbliche per realizzare nuovi impianti, o che realizzano impianti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. c); c) collocazione di configurazioni di autoconsumo in aree montane, interne, rurali economicamente svantaggiate del territorio regionale, al fine di contrastarne l'abbandono e favorirne il ripopolamento; d) realizzazione di progetti di valenza ambientale e di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del terzo settore». In altre regioni, sono invece previsti direttamente nei bandi di finanziamento e sostegno delle misure premiali in presenza di finalità solidaristiche che vanno al di là della mera redistribuzione dell'incentivo. Si veda, fra i molti, il caso della Regione Emilia-Romagna (delibera n. 2105 del 15/12/2025), che ha previsto finanziamenti a favore di CER con priorità a progetti che includano famiglie vulnerabili o quartieri a basso reddito. Per un generale approfondimento sul rapporto fra regionalismo e comunità energetiche si veda V. PRUDENTE, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2023, pp. 274 ss.; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 148 ss.; G. PROVVISIERO, *L'energia, le comunità energetiche rinnovabili e le Regioni*, in *Il futuro delle comunità energetiche*, op. cit., pp. 63 ss.; M. BATTISTELLI, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2024, pp. 1-15.

Secondo la disciplina vigente, esse devono rispondere ad un principio di prossimità, stante l'espressa previsione di cui all'art. 2 della direttiva RED II, che definisce le comunità di energia rinnovabile come soggetti controllati da membri «situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili»⁴⁸. La natura propria della direttiva rimette ai singoli Stati membri la determinazione specifica di questa vicinanza, e la disciplina di cui al d.lgs. n. 199/2021 ha stabilito, all'art. 31, lett. c), un criterio cosiddetto di «rete» nel definire l'ambito spaziale di operatività, vincolando la connessione dei soggetti produttori, consumatori o *prosumer* appartenenti alla stessa configurazione alla cabina primaria. Ad attuazione del decreto legislativo citato, l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), ha emanato un regolamento (deliberazione 727/2022/R/eel⁴⁹) relativo all'autoconsumo diffuso, meglio noto come TIAD⁵⁰, che all'art. 10 ha stabilito, a livello tecnico, i criteri di connessione degli impianti e dei punti di prelievo alla cabina primaria per poter accedere agli incentivi previsti dal GSE⁵¹. Al di fuori di questo perimetro, la citata lett. c), art. 31 d.lgs. n. 199/2021 consente la condivisione dell'energia in tutta la zona di mercato⁵².

Se, in premessa, si è sottolineata l'importanza della natura «locale» della comunità in relazione alla sua finalità solidaristica e di sviluppo, l'elemento della territorialità diventa potenzialmente determinante per il soddisfacimento dei criteri previsti in sede europea. La scelta del legislatore italiano di costituire un vincolo geografico basato su un crite-

⁴⁸ Cfr. art. 2 § 16 lett. a), direttiva RED II.

⁴⁹ Deliberazione ARERA del 27 dicembre 2022, di recente modificata dalla deliberazione 15/2024/R/eel del 30 gennaio 2024.

⁵⁰ Rubricato come «*Testo integrato autoconsumo diffuso*».

⁵¹ La normativa di riferimento a cui devono rispondere le scelte regolamentari in materia di incentivi viene individuata nella lettura coordinata dell'art. 8, lett. b) e dell'art. 32 comma 3 lett. a) del d.lgs. n. 199/2021.

⁵² Per zona di mercato (o di offerta) si intende «l'aggregato di zone geografiche e/o virtuali caratterizzato da uno stesso prezzo zonale dell'energia risultante dall'applicazione della Disciplina del mercato elettrico», così l'art. 2, comma primo, lett. iiiiii) del d.m. 19 dicembre 2003 «*Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico*», che stabilisce, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, dell'articolo 30 della legge 23 luglio 2009, n. 99 le regole di funzionamento del mercato elettrico.

rio esclusivamente di rete, benché comprensibile in una fase iniziale di sviluppo per evitare ulteriori rallentamenti⁵³, deve essere, in un'ottica di stabilizzazione e di crescita futura delle CER, necessariamente superato, valorizzando invece l'elemento sociale ed economico delle singole aree. Appare utile, infatti, in un'ottica di conformità normativa, che all'attuale indicazione si affianchi un regime transitorio che, in accordo con le Regioni e nel rispetto della previsione di cui al art. 117, terzo comma, Cost., consenta di prevedere aree omogenee ove autorizzare la costituzione di configurazioni fra soggetti posti in collegamento a differenti cabine primarie ma dotati di quel requisito di «vicinanza» cui la normativa fa espresso richiamo, e che non può essere inteso, in permanenza, attraverso il mero «perimetro elettrico»⁵⁴.

Al di fuori dell'auspicabile evoluzione dell'assetto normativo, un diverso ed ulteriore fenomeno sta emergendo nella prassi delle comunità energetiche. Si assiste, infatti, alla creazione sempre maggiore di CER che prevedano, nei propri atti costitutivi e statutari, un ambito funzionale su vaste zone, in alcuni casi stabilendo espressamente

⁵³ È ragionevole ritenere che l'affidamento agli enti locali del compito di individuare le zone territorialmente omogenee avrebbe ulteriormente dilatato i tempi di definizione della disciplina attuativa, alla luce delle ben note difficoltà che gli stessi incontrano, nel medesimo settore, nella determinazione delle aree «idonee» all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili. Si veda P. COLASANTE, *Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle "aree idonee"*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2025, pp. 241 ss.

⁵⁴ L'attuale assetto regolatorio produce effetti territoriali disomogenei, che tendono a svantaggiare in misura crescente le aree interne e rurali, a beneficio dei territori caratterizzati da maggiore densità insediativa e dotazione infrastrutturale. Tale asimmetria, se protratta nel tempo, solleva rilevanti criticità sul piano costituzionale: da un lato, essa appare in potenziale tensione con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., nella misura in cui non contribuisce a rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione paritaria dei territori più fragili alla transizione energetica; dall'altro, pone interrogativi di compatibilità con l'art. 97 Cost., nella parte in cui impone alla pubblica amministrazione di assicurare buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa, anche in relazione agli obiettivi europei di riduzione della povertà energetica. Inoltre, ciò contrasta con la natura stessa delle CER quale elemento giuridico comunitario. Sulla necessità di leggere le CER come *comunità di interessi* prima ancora che comunità territoriale, si veda F.C. IAIONE, E. DE NICOTOLIS, *op. cit.*, pp. 623 ss.; sul punto anche la riflessione di R. MICCÙ, M. BERNARDI, *op. cit.*, pp. 634-636.

un'operatività interregionale, in altri addirittura su scala nazionale. La normativa nazionale prevista dal d.lgs. n. 199/2021, come attuato dal decreto CACER e dal TIAD dell'ARERA, in effetti, non preclude la possibilità di utilizzare contenitori giuridici per le CER che abbiano dei confini amministrativi più ampi del perimetro territoriale individuato dalla cabina primaria, previsto esclusivamente in relazione all'individuazione dell'autoconsumo utile per l'ottenimento dell'incentivo⁵⁵.

Tuttavia, questa prassi genera una forte tensione con la normativa, rischiando di favorire modelli tutt'altro che locali – quanto piuttosto industriali o commerciali – che possono portare ad una inevitabile rottura con il principio giuridico di vicinanza e di partecipazione locale che la comunità dovrebbe, si è visto, necessariamente perseguire. Un errore di costituzione, che renderebbe potenzialmente illegittima una CER, potrebbe ben verificarsi nel caso in cui la forma giuridica prescelta, operante su un'area più vasta di quella territorialmente individuata, al momento attuale, dal legislatore, non prevedesse correttamente la *governance* e il coordinamento delle differenti configurazioni.

Assumendo a titolo esemplificativo il caso degli enti del Terzo Settore, un'associazione può legittimamente operare su un ambito territoriale ampio, in piena coerenza con la normativa nazionale e con il Codice del Terzo Settore. Anche qualora lo statuto circoscriva la finalità istituzionale alla previsione di cui all'art. 5, lett. e), d.lgs. n. 117/2017, tale funzione resta ontologicamente più ampia della mera condivisione di energia elettrica ai fini dell'autoconsumo, che rappresenta soltanto una delle possibili modalità attraverso cui si realizza la più generale finalità di «*tutela e miglioramento delle condizioni dell'ambiente*»⁵⁶.

⁵⁵ Cfr., in particolare, art. 2, n. 16, direttiva (UE) 2018/2001 e art. 31, d.lgs. n. 199/2021.

⁵⁶ L'adozione della forma di Ente del Terzo Settore quale struttura giuridica della comunità energetica comporta che le attività connesse all'autoconsumo rappresentino soltanto una delle modalità attraverso cui l'ente realizza le proprie finalità istituzionali. La lett. e) art. 5 d.lgs. n. 117/2017 – come modificata dall'art. 3-*septies*, d.l. n. 57/2023, conv. con mod. in ll. 26 luglio 2023, n. 95 – ricomprende infatti sia gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», sia, in via aggiuntiva, «la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo ai sensi del d.lgs. 199/2021». Ne deriva che la funzione primaria dell'ETS

La necessità, però, di armonizzare la portata generale con i limiti territoriali imposti dalla normativa specifica sulle CER obbliga alla realizzazione, all'interno del medesimo contenitore giuridico, di più configurazioni, ognuna geograficamente vincolata ad una singola cabina primaria, non potendosi altrimenti ottenere l'incentivo previsto dal GSE⁵⁷.

La presenza di vari sottogruppi di azione all'interno dello stesso soggetto giuridico crea una potenziale frattura fra l'identità giuridica unitaria – determinata dallo statuto e caratterizzata da una *governance* centralizzata – e il funzionamento energetico territorialmente localizza-

conserva natura ambientale e solidaristica, in attuazione dei principi sanciti dagli artt. 2, 3, 9 e 118, quarto comma, Cost., mentre la condivisione energetica si configura come attività strumentale e non esclusiva rispetto allo scopo statutario complessivo. Questo assetto è coerente anche con la disciplina europea. La direttiva RED II, agli artt. 2 §16, 22, (come nel testo modificato dalla direttiva (UE) 2023/2413 – RED III), stabilisce infatti che le comunità energetiche rinnovabili sono soggetti che perseguono benefici ambientali, economici e sociali a vantaggio dei membri e delle comunità locali, e dunque non sono riducibili alla mera gestione dell'energia. Analogamente, la stessa impostazione può essere trovata dalla direttiva (UE) 2019/944, art. 16, e dalla direttiva (UE) 2024/1711 sul mercato elettrico che, come già affermato, valorizzano la partecipazione democratica e gli obiettivi sociali quali elementi costitutivi del modello comunitario. Ne consegue, sul piano sistematico, che le attività energetiche rilevanti ai fini dell'autoconsumo ai sensi degli artt. 31 ss., d.lgs. n. 199/2021, non assorbono l'intera sfera operativa dell'ETS, né la delimitano territorialmente: esse si collocano, piuttosto, in un quadro più ampio di iniziative ambientali, educative, solidaristiche e di contrasto alla povertà energetica che il CTS attribuisce all'associazione. Diventa così essenziale e necessario distinguere, anche sul piano della *governance*, fra l'identità statutaria generale dell'ETS e l'operatività tecnico-funzionale della o delle configurazioni CACER territorialmente delimitate. Cfr. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Torino, 2024, pp. 205 ss.

⁵⁷ L'obbligo di delimitare ogni configurazione di autoconsumo alla singola cabina primaria discende dall'art. 31 comma 2 lett. c), d.lgs. n. 199/2021, secondo cui i punti di prelievo e di immissione devono essere «connessi alla medesima cabina primaria». Tale criterio è attuato dall'art. 10 della deliberazione ARERA 727/2022/R/eel (TIAD), che definisce le modalità tecniche di individuazione della cabina primaria ai fini della configurazione. Il decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414, agli artt. 3 e 4, subordina l'erogazione della tariffa premio all'energia condivisa conformemente alle regole del TIAD. Pertanto, al di fuori di tale perimetro tecnico, la quota di energia non è riconosciuta come condivisa dal GSE e non dà diritto all'incentivo.

to delle singole configurazioni. Il timore, già richiamato, che la CER si trasformi in un ombrello commerciale in cui collocare differenti *cluster* di produzione sotto il controllo di pochi soggetti altamente specializzati e professionali appare piuttosto fondato⁵⁸.

Dal punto di vista normativo, esso ha alcune conseguenze, fino alla potenziale illegittimità dell'assetto formale prescelto – o, comunque, della sua non conformità – cui può conseguire la perdita retroattiva degli incentivi ricevuti e, nel caso degli ETS, dei benefici fiscali. Se, dunque, non è esclusa la possibilità di costituire all'interno di una singola forma più configurazioni, ciò deve essere fatto, per ottenere la «doppia conformità» normativa richiesta dalla disciplina vigente⁵⁹, con estrema cautela, e nel rispetto di alcuni vincoli, da cui si può desumere la natura realmente comunitaria e non meramente apparente tanto delle singole configurazioni che dell'associazione nel suo complesso. In primo luogo, la forma giuridica unitaria, sia essa associazione o altro tipo, deve funzionare come una cornice di principi e limiti, cui affidare in via sussidiaria quelle azioni che, svolte in forma aggregata, possono

⁵⁸ Gli artt. 2, §16, e 22 della direttiva (UE) 2018/2001, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, e l'art. 31 comma 2 lett. *b*) e *c*) d.lgs. n. 199/2021 richiedono che la comunità energetica sia controllata da persone fisiche, enti locali, enti non profit o PMI, escludendo soggetti diversi e impedendo che grandi imprese o soggetti commerciali specializzati – anche quando operano come produttori terzi, come si vedrà a breve – esercitino poteri di controllo sulla comunità. Per gli ETS, rilevanti sono gli artt. 21-24 del Codice del Terzo Settore, che danno attuazione al principio democratico delle associazioni vietando concentrazioni decisionali. Ne deriva, pertanto, la necessità di garantire autonomia di *governance* per ciascuna configurazione locale.

⁵⁹ La necessità di assicurare la conformità dell'assetto associativo ai requisiti propri sia degli Enti del Terzo Settore sia delle comunità energetiche rinnovabili discende da due blocchi normativi distinti: per gli ETS, il d.lgs. n. 117/2017, richiede il rispetto dei principi di democraticità, assenza di scopo di lucro e svolgimento esclusivo o prevalente delle attività di cui all'art. 5, con le conseguenze previste dagli artt. 92-94 in caso di perdita dei requisiti, incluse la cancellazione dal RUNTS e la decadenza dai benefici fiscali; quanto alle CER, l'art. 31, commi 1-5, d.lgs. n. 199/2021, il TIAD e il citato decreto MASE subordinano l'accesso e il mantenimento degli incentivi al rispetto delle condizioni soggettive, organizzative e territoriali definite dalla disciplina settoriale, stabilendo la revoca degli incentivi in caso di violazione. Da ciò deriva la necessità di garantire, in caso di più configurazioni all'interno del medesimo ente, una struttura organizzativa che consenta la piena conformità tanto alla disciplina ETS quanto a quella energetica.

avere un impatto di gran lunga maggiore; parimenti, ogni configurazione locale deve avere una propria autonomia di *governance* interna, separata da quella generale, in cui sviluppare una partecipazione democratica realmente comunitaria.

La verifica, dunque, che andrebbe fatta in presenza di più configurazioni all'interno della stessa CER, in punto di statuto, dovrebbe riguardare l'esistenza o meno di una separazione fra la *governance* generale e quella locale, ove risulti assicurata la dimensione territoriale richiesta dalla normativa che, a questo punto, appare indispensabile per la legittimità della comunità stessa.

Nonostante sia certamente possibile individuare, data la grande libertà esistente nella gestione dei rapporti interni, numerose forme di coordinamento e di corretta gestione di una CER multilivello, è possibile individuare alcuni punti minimi, utili anche in sede di controllo da parte degli organi preposti, come il GSE⁶⁰ per la parte relativa alla *compliance* della disciplina energetica di cui all'art. 31 d.lgs. n. 199/2021 che del RUNTS⁶¹ per quanto concerne il rispetto del d.lgs. n. 117/2017.

Tali requisiti minimi appaiono i seguenti: 1) la previsione, accanto all'assemblea generale dell'ente, di un organo assembleare per ciascuna configurazione locale, al fine di assicurare il controllo effettivo dei membri e la democraticità interna; 2) l'adozione, accanto al regolamento generale, di un regolamento operativo per ogni configurazione, autonomamente modificabile nei limiti dello statuto; 3) l'indicazione statutaria delle categorie di soci – associati non parte di una configurazione, consumatori, produttori e *prosumer* – necessaria per garantire la corretta imputazione dei benefici e la verifica della proporzionalità nella ripartizione degli incentivi. In presenza di più configurazioni, la distinzione territoriale delle categorie di soci è imposta non solo per garantire la democraticità interna, ma anche per assicurare – in conformità agli artt. 22 RED II e 31 d.lgs. n. 199/2021 – la corretta imputazione.

⁶⁰ Così il decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414, artt. 3-7; deliberazione ARERA 727/2022/R/eel, art. 10; Regole operative GSE.

⁶¹ Secondo le previsioni di cui agli artt. 92-94 d.lgs. n. 117/2017 (che prevedono, in particolare, la verifica dei requisiti, la cancellazione dal Registro Unico e la perdita delle agevolazioni).

tazione territoriale dei benefici. In tal modo, la rendicontazione, effettuata in relazione ad ogni singola configurazione, consente di verificare la reale destinazione dei contributi e della tariffa premio e l'impatto sociale ed energetico non solo dell'associazione nel suo complesso, ma in relazione ad ogni *cluster*.

Solo così, la struttura centrale potrebbe configurarsi come un mezzo di agevolazione e non di controllo per le singole configurazioni locali, su cui allocare in modo coordinato le attività di gestione – i cui costi per una singola CER possono essere di particolare rilevanza⁶² – e a cui affidare lo svolgimento, in forma aggregata, di progetti ad alto impatto sociale, altrimenti impossibili per singole e più piccole realtà. Una struttura multilivello che preservi l'autonomia delle singole configurazioni è così maggiormente coerente con la disciplina europea, consentendo di attuare sia il principio del controllo effettivo da parte dei membri situati nelle vicinanze degli impianti, sia il carattere territoriale dell'attività, entrambi elementi essenziali per la corretta qualificazione giuridica della CER. Laddove, al contrario, tutte le funzioni decisionali e finanziarie fossero accentrate nella struttura generale, e in assenza di adeguati strumenti statutari o regolamentari atti a garantire organi e *budget* autonomi alle configurazioni locali, si determinerebbe un assetto inidoneo a realizzare la partecipazione effettiva richiesta dalla normativa europea e nazionale. In tale scenario, la distribuzione del potere decisionale e degli incentivi rischierebbe di concentrarsi in capo a un numero ristretto di soggetti – spesso titolari della maggior parte della capacità produttiva – con la conseguenza di trasformare la comunità in un veicolo privatistico orientato all'ottenimento di un mero vantaggio economico, estraneo alla logica solidaristica, territoriale e partecipativa che ne giustifica la disciplina agevolata⁶³.

⁶² Sulla complessità di realizzazione delle CER e i profili pratico-economici si vedano, fra i molti, F. COTANA, M. GAZZINO, P. LISI, M. PUTTI (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Opportunità di sviluppo per i territori e strumento per la transizione energetica*, Milano, 2025.

⁶³ I requisiti di territorialità, controllo effettivo e partecipazione locale, dunque, come visto in relazione agli artt. 2, §16, e 22 della direttiva (UE) 2018/2001, (come modificati dalla citata direttiva (UE) 2023/2413), nonché dall'art. 31, commi 2 e 4, d.lgs. n. 199/2021, obbligano a valutare i benefici in relazione non solo alla CER nel suo complesso, bensì verso ogni singola configurazione, e che i membri della stessa, in

La localizzazione territoriale diviene così elemento non solo tecnico, ma prettamente giuridico specie in relazione alla natura democratica e sociale, e la sua corretta implementazione è necessaria, anche in presenza di forme associative su base regionale o nazionale, per poter raggiungere quel fine comunitario previsto – e necessario – a livello europeo.

5. *Il ruolo dei produttori terzi*

La disciplina delle comunità energetiche prevede, in via generale, che i membri di una comunità energetica siano essi stessi i produttori dell'energia necessaria al soddisfacimento dei loro bisogni. La direttiva RED II, in effetti, stabilisce alla lett. a), comma 16, art. 2, come la comunità energetica sia un soggetto giuridico, «effettivamente controllato da azioni o membri» i cui «impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione». La normativa europea identifica nella CER un soggetto promotore nella realizzazione di nuovi impianti FER, il cui scopo è quello di superare la debolezza dei soggetti più vulnerabili all'interno del mercato dell'energia, promuovere a livello locale la transizione ecologica e avviare dal basso una generale riconversione del sistema ener-

quanto posti nelle vicinanze degli impianti, abbiano un potere di gestione, anche in conformità agli artt. 21-24, d.lgs. n. 117/2017, che impediscono concentrazioni decisionali incompatibili con la natura non lucrativa dell'ente. Anche a livello internazionale, si è evidenziato che assetti centralizzati generano asimmetrie di potere e ostacolano la partecipazione locale. Si vedano, sul punto V. BRUMMER, *Community energy – benefits and barriers: A comparative literature review of Community Energy in the UK, Germany and the USA, the benefits it provides for society and the barriers it faces*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 94, 2018, pp. 187-196. Le evidenze emerse dallo studio di F. HANKE, R. GUYET, M. FEENSTRA, *Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases*, in *Energy Research & Social Science*, n. 80, 2021, pp. 1-10, sembrano indicare che assetti di *governance* multilivello, accompagnati da un'effettiva autonomia decisionale delle unità territoriali, rappresentino condizioni strutturali idonee a prevenire fenomeni di assoggettamento della comunità da parte di soggetti economicamente o tecnicamente dominanti e, al contempo, a preservare la finalità sociale che connota il modello delle comunità energetiche rinnovabili.

getico, con tutti i vantaggi in termini ambientali e sociali che ne conseguono.

Il d.lgs. n. 199/2021 all'art. 31, comma 2, lett. c) non sposa una logica di tipo proprietario degli impianti, né vincola gli stessi, ai fini della percezione dell'incentivo e dei vantaggi previsti dalla normativa, alla loro realizzazione *ex novo* da parte della comunità. La norma italiana, invero, stabilisce che gli impianti di produzione energetica devono essere «nella disponibilità e sotto il controllo della comunità». La differenza, in punto di diritto, è sostanziale. Si esclude la necessità di un vincolo giuridico rigido come, ad esempio, un diritto reale fra la comunità e l'impianto, né viene ad essere necessario che l'attività di sviluppo sia eseguita dallo stesso soggetto giuridico che andrà poi ad utilizzare l'energia⁶⁴.

Questa flessibilità prevista dalla normativa italiana ha consentito, attraverso le Regole Operative del GSE⁶⁵, di prevedere una figura tendenzialmente anomala in relazione alla previsione comunitaria, che è il produttore terzo. Questo soggetto, che da un punto di vista giuridico non fa parte né della configurazione né della CER, può conferire mandato al referente della comunità affinché l'energia immessa in rete dai propri impianti rilevi nel computo dell'energia condivisa, senza incontrare le limitazioni soggettive previste dalla normativa, e potendo così anche svolgere attività commerciale o professionale avente ad oggetto

⁶⁴ La scelta del legislatore nazionale di subordinare l'accesso alla tariffa incentivante alla «disponibilità» e al «controllo» degli impianti – e non alla titolarità proprietaria degli stessi – si pone in linea con la disciplina europea. La RED II, infatti, agli artt. 2, §16, e 22, fa riferimento alle unità di produzione «detenute» dalla comunità o comunque sottoposte al suo controllo effettivo, senza richiedere che la CER sia titolare di un diritto dominicale sull'impianto. Ne risulta confermata una nozione funzionale, e non proprietaria, dell'assetto di imputazione degli impianti rilevanti ai fini dell'autoconsumo.

⁶⁵ Redatte in attuazione dell'art. 11 del decreto CACER e dell'art. 11 dell'Allegato A alla delibera 727/2022/R/eel dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Le regole ARERA e GSE, sin dalla fase sperimentale, hanno esplicitato che la detenzione può fondarsi su titoli diversi dalla proprietà, purché idonei a garantire la piena disponibilità funzionale dell'impianto (cfr. ARERA 318/2020/R/eel; regole operative CACER; schede GSE sulle CER), che ammettono la messa a disposizione dell'impianto da parte di un produttore terzo, non socio, purché l'impianto resti nella disponibilità e sotto il controllo della comunità.

la produzione o lo scambio di energia elettrica⁶⁶. In tal senso, non essendo parte del gruppo di autoconsumo, assume una posizione terza⁶⁷. Esso, però, è tenuto a vincolare l'impianto, secondo le regole operative, alla comunità energetica rinnovabile⁶⁸. Ciò è in linea con quanto previsto nel TIAD, secondo cui per la disponibilità dell'impianto (come richiesta nella normativa primaria) è sufficiente un generico assoggettamento alle istruzioni del gruppo di autoconsumo. Il produttore terzo può assumere, inoltre, il ruolo di Referente della comunità energetica previo mandato senza rappresentanza, quando sia una *Energy Service Company* (ESCO) certificata UNI 11352.

Il produttore terzo, dunque, è tenuto a stipulare un accordo di diritto privato con la CER in cui, pur mantenendo la gestione operativa dell'impianto – di cui, ad esempio, le operazioni di manutenzione – sottoponga gli stessi al controllo della comunità. Le regole operative, al pari delle previsioni dell'ARERA, non hanno dato indicazioni particolarmente specifiche su questo punto, limitandosi ad una previsione piuttosto vaga⁶⁹.

Chiarificare i limiti di questo rapporto sul piano giuridico non appare semplice, specie ove il produttore abbia tutto l'interesse a mantenere il controllo – effettivo – sull'impianto, limitandosi a generare un *match* ai fini dell'ottenimento del solo incentivo. Un'errata impostazione contrattuale dei rapporti con il produttore terzo può determinare un significativo squilibrio funzionale, con il rischio che la comunità

⁶⁶ Il produttore terzo non deve né fare parte della configurazione né della CER né, in via generale, di un qualunque gruppo di autoconsumo; proprio per questa sua estraneità, non rileva ai fini dei requisiti soggettivi della comunità previsti a norma dell'art. 31 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 199/2021.

⁶⁷ Si veda quanto stabilito dall'art. 1.2.3.3 delle Regole Operative del GSE: *Clienti e produttori non facenti parte del Gruppo di autoconsumatori ma che rilevano per la configurazione*.

⁶⁸ Ivi. Il medesimo vincolo è previsto, all'art. 1.2.4, in relazione agli impianti di proprietà e/o gestiti da soggetti terzi nel caso dell'autoconsumo a distanza, ove comunque si richiede un generale assoggettamento alle «istruzioni» dell'autoconsumatore.

⁶⁹ La delibera ARERA 727/2022/R/eel (TIAD), in effetti, si limita a stabilire che l'impianto possa rilevare ai fini della configurazione, senza che il titolare sia parte della CER, quando vi sia una disponibilità ed un controllo della FER da parte della comunità.

energetica venga utilizzata quale veicolo per la canalizzazione della tariffa premio o della gran parte di essa verso un unico soggetto, in contrasto con il fine non lucrativo e con gli obiettivi sociali propri delle comunità energetiche.

Tale asimmetria può riflettersi direttamente sulla *governance*, attribuendo al produttore una posizione di potere che snaturerebbe la CER, trasformandola in uno strumento meramente commerciale, con i membri ridotti a percettori di benefici residuali predeterminati contrattualmente. La conformità alla disciplina europea e nazionale richiede, invece, che il controllo effettivo – sugli impianti e sull'energia – resti in capo ai cittadini, agli enti locali e agli altri soggetti legittimati, relegando il produttore terzo a un ruolo meramente tecnico-imprenditoriale, privo di poteri decisionali o economici idonei a condizionare la comunità⁷⁰. Ne discende, sul piano contrattuale, la necessità di assetti idonei a garantire alla comunità una disponibilità degli impianti stabile, continuativa e coerente con la durata della configurazione, escludendo clausole che consentano il recesso *ad nutum* o che attribuiscono al produttore un potere di interruzione incondizionato. L'accordo deve attribuire alla CER un insieme di poteri effettivi: 1) direttivi e di indirizzo in relazione alle modalità di esercizio dell'impianto ai fini della condivisione; 2) ispettivi e di verifica, comprensivi dell'accesso ai dati di produzione e ai sistemi di monitoraggio; 3) autorizzativi sulle modifiche tecniche che incidano sulla configurazione; 4) di controllo sulla destinazione dell'impianto, così da impedirne un utilizzo incompatibile con le finalità comunitarie; 5) sostitutivi o risolutivi in caso di inadempimento.

Parimenti, il compenso riconosciuto al produttore deve rispettare

⁷⁰ Il diritto europeo impone che il controllo effettivo delle comunità energetiche resti ai membri e non possa essere esercitato da operatori commerciali (artt. 2, §16, e 22 direttiva (UE) 2018/2001, cit.; art. 16 direttiva (UE) 2019/944. L'art. 31 commi 2 e 4 d.lgs. n. 199/2021 recepisce tale impostazione, richiedendo che gli impianti siano sotto il controllo della comunità e che i benefici siano ripartiti tra i membri, escludendo strutture che consentano la concentrazione della tariffa premio in capo a soggetti terzi. Le Regole operative del GSE e il TIAD (ARERA 727/2022/R/eel) impongono, del resto, la tracciabilità e la destinazione dei benefici ai membri della configurazione, impedendo che la CER divenga veicolo di trasferimento della tariffa a operatori specializzati.

un criterio di proporzionalità, non potendo assorbire una quota preponderante della tariffa premio o delle altre utilità economiche della configurazione, giacché ciò svuoterebbe la funzione non lucrativa e sociale attribuita alle CER dalla normativa europea e nazionale. Risultano pertanto non conformi gli schemi che – in assenza di effettiva disponibilità dell'impianto e di sottoposizione alle finalità comunitarie – prevedano il trasferimento al produttore di una quota fissa e prevalente degli incentivi, trasformando di fatto la CER in un meccanismo di estrazione di valore in favore di operatori specializzati.

Il contratto deve dunque attribuire alla comunità non una mera facoltà d'uso dell'energia prodotta, ma la disponibilità giuridica e funzionale dell'impianto, comprensiva dei poteri di gestione, coordinamento, destinazione e controllo che caratterizzano la disponibilità civilistica di un bene e che costituiscono la condizione legale per la valorizzazione dell'energia condivisa. Solo un assetto negoziale di questo tipo consente di tradurre in rapporti privatistici il principio – pubblicistico – del controllo effettivo richiesto dalla disciplina delle comunità energetiche.

La possibilità, legittima, di coinvolgere un soggetto terzo come facilitatore per il raggiungimento degli scopi statuari della comunità non può essere usata né per distorcere la sua già fragile struttura democratica e di *governance*, né come veicolo per ottenere vantaggi meramente economici.

Il rafforzamento, a questo punto, alla luce della prima esperienza maturata nell'applicazione pratica del d.lgs. n. 199/2021, degli obiettivi solidaristici delle CER e delle garanzie di partecipazione e democraticità, diviene quanto mai necessario, per garantire il rispetto tanto della disciplina europea che, ancor di più, delle previsioni costituzionali in materia. La ricostruzione qui proposta mostra come la disciplina delle comunità energetiche non possa essere interpretata secondo le categorie tradizionali dei rapporti tra produttori e utenti, né attraverso schemi contrattuali fondati esclusivamente sulla disponibilità dell'energia. Il diritto europeo e quello interno convergono nell'esigere il controllo effettivo degli impianti e la stabilità della loro destinazione alle finalità sociali, economiche e ambientali della comunità. Ciò impone di riconoscere nella CER non un semplice contenitore organizzativo, ma un'entità dotata di una funzione pubblicistica mediata – una

forma privata orientata a interessi generali – in cui la contrattualistica, gli statuti e i regolamenti interni, non svolgono un ruolo affatto secondario, bensì strutturale.

La corretta configurazione dei rapporti con il produttore terzo, lungi dall'essere un dettaglio operativo, costituisce il perno attorno al quale ruota la conformità dell'intera comunità alla disciplina di settore, con ricadute dirette sull'ammissibilità agli incentivi, sulla validità della configurazione e sulla responsabilità degli amministratori. La dimensione giuridica della CER richiede dunque un mutamento di prospettiva: occorre spostare l'attenzione dalla mera tecnica energetica, che appare al momento l'unico elemento realmente regolamentato, al complesso equilibrio tra autonomia privata, funzione sociale e controllo comunitario, riconoscendo che solo attraverso un'accurata ingegneria statutaria e contrattuale è possibile evitare derive privatistiche incompatibili con il sistema.

6. Punti di approdo e implicazioni sistematiche

L'analisi svolta consente di individuare un punto di approdo unitario: la comunità energetica rinnovabile, pur muovendosi entro schemi formalmente privatistici, non può essere ricostruita come un mero modulo organizzativo per la produzione e la condivisione incentivata di energia, ma deve essere qualificata alla luce della funzione sociale, territoriale e partecipativa che ne giustifica il riconoscimento nel diritto eurounitario e interno. In questa chiave, i diversi profili esaminati – dalla tensione tra criterio della cabina primaria e nozione di vicinanza, al rapporto tra CER ed enti del Terzo Settore, fino alla questione delle configurazioni multilivello e del produttore terzo – non esprimono criticità isolate, ma convergono sul medesimo piano. La comunità, infatti, si configura come una forma organizzativa privata a funzione sociale e pubblicistica mediata, la cui legittimazione normativa riposa sulla capacità di coniugare transizione ecologica, partecipazione comunitaria, radicamento territoriale e perseguimento di finalità solidaristiche. Solo così può essere compreso, e giustificato, il trattamento di favore che l'ordinamento le riconosce, il quale trova la propria ragione non nella mera efficienza energetica dell'istituto, ma nella sua idoneità a concor-

rere all'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza sostanziale, tutela dell'ambiente e sussidiarietà orizzontale, nonché, nei casi in cui la CER assuma veste associativa o di ETS, di quelle ulteriori coordinate ordinamentali che trovano espressione negli artt. 2, 3, 9, 18 e 118, quarto comma, Cost.

Muovendo da tale premessa, le criticità evidenziate portano tutte alla medesima conclusione: la necessità di preservare il controllo effettivo della comunità sugli impianti, sui benefici e sulle scelte organizzative, impedendo che l'istituto venga piegato a logiche estrattive o meramente commerciali. Le principali conseguenze sistematiche che ne derivano sono allora evidenti. Da un lato, statuti, regolamenti interni e assetti contrattuali non possono più essere considerati elementi accessori, poiché è in essi che si misura, in concreto, la conformità della CER al paradigma normativo europeo e nazionale; dall'altro lato, ogni interpretazione che assolutizzi il dato tecnico della condivisione energetica, trascurando democraticità, territorialità, non lucratività e funzione sociale, finisce per alterare la causa dell'istituto e, con essa, il fondamento stesso della disciplina agevolativa. Proprio per questo, la futura evoluzione della materia richiede non solo un consolidamento della prassi applicativa, ma anche un progressivo rafforzamento degli elementi normativi idonei a rendere effettivi, e non soltanto enunciati, i caratteri comunitari della CER, così da mantenerla coerente con il disegno eurounitario e costituzionale che ne ha giustificato l'introduzione.

Abstract

Ita

Il contributo esamina la struttura giuridica delle comunità energetiche rinnovabili, analizzando i rapporti tra normativa europea, disciplina nazionale e contrattualistica privata. Particolare attenzione è dedicata al requisito della disponibilità degli impianti, al ruolo del produttore terzo e agli strumenti per evitare squilibri contrattuali idonei a compromettere il controllo effettivo richiesto dal diritto dell'Unione. Il saggio ricostruisce i vincoli di territorialità,

democraticità e finalità sociale, individuando criteri organizzativi per configurazioni multilivello conformi alla «doppia conformità» energetica e associativa, e proponendo una lettura sistematica capace di preservare la natura comunitaria delle CER.

Parole chiave: Comunità energetiche rinnovabili, *governance* partecipativa, regolazione energetica europea, Terzo Settore e transizione ecologica, produttore terzo

En

The contribution examines the legal structure of renewable energy communities, analysing the interaction between EU legislation, national regulation and private contracting. Particular attention is devoted to the requirement of functional availability of energy assets, to the role of third-party producers, and to the contractual safeguards needed to prevent imbalances capable of undermining the effective control mandated by Union law. The paper reconstructs the constraints of territoriality, democratic governance and social purpose, identifying organisational criteria for multi-level configurations consistent with the energetic and associative «dual compliance» framework, and offering a systematic interpretation aimed at preserving the community-based nature of RECs.

Keywords: Renewable energy communities, participatory governance, European energy regulation, Third Sector and ecological transition, third party producer

Rossana Eugenia Vulcano

LA FUNZIONE DEL CONTRATTO ECOLOGICO NELLA RIPARTIZIONE
DEL VALORE DELLA FILIERA AGROALIMENTARE: UNA LETTURA AP-
PLICATIVA ALLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI B2B

SOMMARIO: 1. Premessa: le ragioni di una nuova funzione ecologica del contratto per regolare le relazioni *business to business* caratterizzate da asimmetria del potere contrattuale. – 2. La filiera agroalimentare nel mercato unico europeo e globalizzato. – 3. La PAC e l'eccezionalità dell'agricoltura: dal reg. 1308/2013 alla sentenza "indivia" della CGUE. – 4. La definizione delle condotte abusive del contraente più forte all'interno della filiera agroalimentare: la dir. (UE) 2019/633 e il d.lgs. 198/2021. – 5. L'ingresso della sostenibilità in agricoltura: dalla strategia *Farm to Fork* all'art. 210 bis del reg. (UE) 2021/2117. – 6. L'agroecologia, quale elemento essenziale del contratto per un equilibrio e un'attribuzione del valore produttivo agricolo.

1. *Premessa: le ragioni di una nuova funzione ecologica del contratto per regolare le relazioni business to business caratterizzate da asimmetria del potere contrattuale*

Nella critica alla pandettistica, Emilio Betti riconosceva la necessità che l'autonomia della volontà trovasse una razionalizzazione attraverso l'individuazione di una causa che non contravvenisse all'ordinamento e, più in generale, al sentire sociale¹.

Lo studioso, infatti, nel 1934, all'interno dell'Enciclopedia italiana, rintracciava nella vita di relazione la genesi dei negozi giuridici per cui riconosceva che «gli interessi e i rapporti che il diritto privato disciplina esistono nella vita sociale indipendentemente dalla tutela giuridica»

¹ E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in F. VASSALLI (a cura di) *Trattato di diritto civile*, vol. XV, Torino, 1943, pp. 44-51. L'autore nel suo scritto evidenzia «il dogma della volontà» quale risultato di una concezione individualistica ancora dominante nella dottrina civilistica del tempo.

e, pertanto, nell'elaborazione della causa, riteneva essenziale un richiamo a «categorie extra-giuridiche»².

Il solco tracciato dalla teoria della funzione economico sociale si è, poi, condensato nella clausola generale di cui al comma 2 dell'art. 1322 del Codice civile italiano consentendo alle parti di stipulare contratti atipici purché diretti alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico.

Seppure intorno all'esistenza di una funzione economico sociale, intesa quale principio, sia sorto un ampio e perdurante dibattito che ha investito sia dottrina sia giurisprudenza già in prossimità dell'approvazione del codice civile, con particolare riguardo alla matrice ideologica corporativa che vedeva una pervadente ingerenza dello Stato in tutte le sfere dell'ordinamento financo nell'autonomia privata, la suddetta formula ha trovato esplicito richiamo nella Carta costituzionale all'art. 42 con riferimento alla proprietà privata e in forma mediata all'art. 41 rispetto all'utilità sociale della libertà di iniziativa economica.

Il Costituente, sulla scorta delle teorie sulla contrattualistica e sull'autonomia negoziale elaborate dalla dottrina civilistica al termine degli anni trenta³, scelse di attribuire alla funzione sociale della proprietà privata una riserva di legge con riguardo ai modi di acquisto, al godimento e ai limiti, depurandola dalle finalità produttivistiche dettate, in passato, da interessi nazionalistici.

Invero, tale impostazione era stata già anticipata dalla Costituzione di Weimar, la quale all'art. 153, pur ribadendo la riserva costituzionale sulla proprietà, ne sottolineava la funzione rispetto al «bene comune»⁴.

La presente riflessione, di conseguenza, intende interrogarsi sulla necessità di un'integrazione della funzione economico sociale di bet-

² ID., *Negozio giuridico*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, XXIV, Roma, 1934, p. 505.

³ S. PATTI, *La funzione sociale nella 'civilistica italiana' dell'ultimo secolo*, in F. MACARIO, M.N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo*, Roma, 2017, pp. 23-32.

⁴ A. JANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, in F. MACARIO, M. N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale*, cit., pp. 33-64.

tiana memoria⁵ con una di stampo ecologico⁶ al fine di rinvenire nella causa dei contratti tra produttori agricoli e altri attori della filiera agroalimentare un elemento valoriale sul piano eco-sociale in grado di calibrare il rapporto in favore, soprattutto, dei primi.

Come è noto, infatti, le relazioni *business to business*, che caratterizzano tale settore produttivo, gravano spesso sulla, già fragile, categoria degli agricoltori a causa sia di un modello basato su principi mercantilistici sia degli *standard* imposti dalla grande distribuzione (GDO).

L'elevato livello di vulnerabilità dell'agricoltura ha, pertanto, rappresentato, fin dalla fondazione della Comunità, un obiettivo cruciale al quale il legislatore ha posto particolare attenzione prevedendo ai sensi degli artt. 38-42 del TFUE una deroga alla disciplina della concorrenza al fine di consentire ai produttori agricoli l'acquisizione di poteri di conformazione del contenuto, anche economico, dei contratti.

Ciononostante, le persistenti asimmetrie contrattuali a carico degli agricoltori sono state oggetto di numerosi interventi europei che, attraverso un duplice meccanismo di *soft law*⁷ e di *hard law*, poi, confluito nei regolamenti cc.dd. OCM Unica⁸ e *Omnibus*⁹, hanno introdotto e

⁵ P. RESCIGNO, *Conclusioni: il pensiero di Betti e la prospettiva costituzionale*, in F. MACARIO, M. N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale*, cit., pp. 209-215.

⁶ M. PENNASILICO, *La causa negoziale oltre il pensiero di Emilio Betti*, in G. PERLINGIERI E L. RUGGERI (a cura di), *L'attualità del pensiero di Emilio Betti a cinquant'anni dalla scomparsa*, Scuola estiva dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato, 5-8 settembre 2018, Università degli Studi di Camerino, II, Napoli, 2019, pp. 781-802.

⁷ Si vedano, in particolare, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM(2009) 591 definitivo; la risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 *sulle entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa* (2009/2237(INI)).

⁸ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. Il capo III del regolamento è intitolato *Organizzazioni di produttori e loro associazioni e organizzazioni interprofessionali* (artt. 152-163)

modulato misure volte, prevalentemente, alla concentrazione dell'offerta.

In particolare, le norme sulle Organizzazioni di Produttori e le Associazioni di Organizzazioni di Produttori, oltre a incentivare l'organizzazione cooperativa dei produttori primari, hanno riguardato la definizione di elementi essenziali del contratto, come il prezzo, che, nella maggior parte dei casi, non consente di ripagare i costi affrontati nella produzione, intaccando, di conseguenza, le possibilità per gli agricoltori di mantenere un tenore di vita adeguato¹⁰.

Tali sommarie considerazioni sulla vulnerabilità B2B della filiera agroalimentare non possono, nemmeno, trascurare quanto disciplinato sulle pratiche commerciali scorrette dalla direttiva (UE) 2019/633, la quale ha, altresì, introdotto un espresso divieto di clausole pregiudizievoli per il contraente più debole, poi recepito dagli Stati membri¹¹.

Sulla scorta di tale indirizzo, l'Italia ha introdotto, tramite il d.lgs. n. 198/2021, misure significative e più rigorose sul piano sistemico che, per come analizzato nel paragrafo dedicato¹², sembrerebbero incidere, maggiormente, su aspetti legati alla giustizia dell'operazione

⁹ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

¹⁰ L'art. 39 del TFUE stabilisce gli obiettivi della PAC, che mira a: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola e l'impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; garantire un tenore di vita equo per gli agricoltori; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; garantire che gli approvvigionamenti raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli.

¹¹ Art. 3 direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

¹² Vedi *infra* par. 4.

economica in essere (correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni)¹³, anziché intervenire sulla posizione di debolezza occupata da alcuni soggetti della filiera agroalimentare (in particolare, i produttori primari)¹⁴.

In tal senso, l'indagine sull'autonomia privata, traendo spunto dalle riflessioni di Betti, dovrebbe essere condotta dal giurista con «un grado di sensibilità sociale» che consenta di accogliere elementi extra-giuridici al fine di individuare nuove categorie giuridiche e strumenti atti a risolvere le esigenze dei consociati nel dato contesto storico ed economico.

Con riferimento, pertanto, al controllo di meritevolezza della causa negoziale nei rapporti B2B della filiera agroalimentare, appare interessante indagare prospettive legate a profili ecologici e, più in generale, a interessi ambientali, i quali, in realtà, sono stati già rilevati dall'ordinamento e dalla giurisprudenza, ma che stentano a essere tradotti in strumenti efficaci in quanto spesso non considerati utili.

Ne consegue che il tracciato in cui intende iscriversi il presente lavoro prende le mosse dalle recenti teorie civilistiche circa la «conformazione ecologica» dell'autonomia negoziale dove la «sostenibilità ambientale» diverrebbe criterio valutativo nello svolgimento delle attività negoziali, rendendo persino insufficiente la sola esistenza della causa lecita¹⁵.

¹³ Art. 3 d.lgs. n. 198/2021.

¹⁴ N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni business to business. Regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Pers. Merc.*, n. 1, 2024, pp. 91-126.

¹⁵ Tra molti significativi contributi di M. PENNASILICO si possono ricordare: ID., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4, 2016, pp. 1291-1323. ID., *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2020, pp. 4-61. ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 13 ss. Più in generale vi sono stati riflessioni di autorevole dottrina: P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, pp. 71 ss. In altri ordinamenti v. ad es. E. PANNEBAKER, *Sustainable development clauses in international contracts through the lens of the Unidroit principles*, in *Uniform Law Review*, n. 2, 2024, pp. 352-361.

2. La filiera agroalimentare nel mercato unico europeo e globalizzato

L'attività di trasformazione ha rappresentato, sin dalle origini della civiltà umana, il punto di connessione tra le attività agricole, intese nella loro essenzialità, e il mercato alimentare a cui accedono non solo i consumatori, quali destinatari finali, ma anche tutti gli attori che operano all'interno di tale sistema produttivo.

Il padre dell'economia agroalimentare moderna, Louis Malassis, fu il primo, negli anni Sessanta del XX secolo, a offrire una definizione di sistema agroalimentare (SAA) da cui discende anche quella di filiera, facendo riferimento alle attività svolte (creazione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e fornitura), per l'ottenimento di un prodotto specifico, o a una categoria omogenea di prodotti¹⁶.

Le filiere alimentari, pertanto, costituiscono un'articolazione complessa in senso verticale di un sistema che include, non solo le attività, ma anche le tecnologie, le risorse e le organizzazioni. Tale aspetto rappresenta altresì la ragione per cui le filiere possono essere lunghe o corte in base al numero di attori economici e portatori d'interesse coinvolti all'interno di queste.

Nemmeno può trascurarsi il fatto che l'evoluzione e conseguente estensione delle filiere è stata, altresì, favorita da un progresso tecnologico che ha accompagnato, nel corso dei secoli, i diversi ambiti dei processi produttivi fino all'agro-industrializzazione cui si è assistito su scala mondiale a partire dal secondo dopoguerra¹⁷.

Sul piano strettamente giuridico è, ormai, pacifico, essendo stato confermato da autorevole dottrina, che il concetto di filiera ricomprenda le regole del mercato e del contratto, la cui fisionomia si è delineata riguardo alla concorrenza fra gli operatori della stessa e alla libertà di scelta dei consumatori¹⁸.

¹⁶ L. MALASSIS, G. GHERSI, *Introduzione all'economia agroalimentare*, Bologna, 1995.

¹⁷ L. COSTATO, *Dai prodotti agricoli primari ai consumatori: i percorsi della storia*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2013, pp. 3-9.

¹⁸ N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2021, pp. 355-395.

A livello europeo, un contributo significativo al rafforzamento dei contorni definitori della filiera alimentare, poi agroalimentare, è avvenuto con una sempre maggiore articolazione della sicurezza alimentare, distinta in *food security* e *food safety*, per definire la complessa «relazione tra cibo e salute e tra diritto al cibo e diritto alla salute»¹⁹.

Nel susseguirsi di scandali alimentari che hanno costellato la seconda metà del XX secolo, a partire da quello più noto della BSE, il regolamento (CE) n. 178/2002 ha introdotto una regolazione uniforme e sistematica dell'intera filiera agroalimentare mediante il consolidamento di principi²⁰, quale, ad esempio, quello di precauzione, sino ad allora di matrice prettamente ambientale, al fine di costruire un elevato livello di trasparenza e tracciabilità nel mercato europeo.

Nonostante l'approccio *from farm to table* adottato dall'Unione europea²¹ avesse investito tutte le fasi della filiera, compresa quella primaria, come emerge dalla plurima base giuridica nella *General Food Law*²², il sistema in materia di controlli igienico sanitari²³ non richiama in modo uniforme l'art. 37 TCE sulla PAC al punto da sembrare in linea più con le direttive emanate tra gli anni ottanta e novanta del XX secolo²⁴. Tale lacuna è stata, invece, colmata dal regolamento (UE)

¹⁹ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare*, Milano, 2023, pp. 5-13.

²⁰ Ivi, pp. 97 ss.; L. COSTATO, *Preambolo*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002*, IDAIC (a cura di) in *Nuove leggi civ. comm.*, nn. 1-2, 2003, p. 131 ss.

²¹ Commissione europea, *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM(1999) 719 def.

²² Si veda l'art. 37 TCE sulla Politica Agricola comune (oltre che gli artt. 95 e 152 TCE).

²³ Il pacchetto igiene del 2004 è costituito, nel suo nucleo essenziale, dai regolamenti (CE) nn. 852, 853, 854 e 882 del Parlamento europeo e del Consiglio, tutti adottati il 29 aprile 2004. Il reg. n. 852/2004 trova la propria base giuridica negli artt. 95 e 152, par. 4, lett. b), TCE; i regolamenti nn. 853 e 854/2004 nell'art. 152, par. 4, lett. b), TCE; il reg. n. 882/2004, infine, negli artt. 37, 95 e 152, par. 4, lett. b), TCE.

²⁴ Si vedano, in particolare, la direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso (poi modificata dalla direttiva 1999/34/CE del 10 maggio 1999) e la direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari che ha adottato il sistema di autocontrollo HACCP.

n. 2017/625²⁵, il quale, sulla scorta anche della riforma delle DOP, IGP e AS del 2006, ha operato un *refitting* del pacchetto igiene mediante l'unificazione della disciplina in materia sia di controlli dei prodotti alimentari sia di controlli sulla qualità dei prodotti, sulla salute e benessere degli animali, sulla sanità delle piante e dei fitosanitari.

Tuttavia, il quadro sistematico delineato dal regolamento della «complessità della globalizzazione»²⁶, pur intendendo sanare sul piano formale la persistente divisione tra controlli di filiera e controlli per la certificazione dei prodotti di qualità²⁷, ha mantenuto un'ambiguità rispetto ai controlli finalizzati ad assicurare il rispetto delle disposizioni relativi alla conformità degli *standard* di mercato nell'OCM in quanto trova applicazione solo nei controlli per pratiche fraudolente o ingannevoli prescritti dal regolamento (UE) n. 1308/2013²⁸.

Malgrado ciò, la ricaduta applicativa del regolamento (UE) 2017/625 è apparsa immediatamente oltre i confini europei, avendo introdotto un modello di codificazione in grado di garantire i controlli in un mercato agroalimentare globalizzato, dove l'estensione delle filiere e la pluralità degli attori/operatori rappresentano una delle maggiori criticità in cui incorrono i produttori agricoli.

Questi ultimi, infatti, debbono confrontarsi con un mercato dai confini potenzialmente infiniti, dove il maggiore potere economico e contrattuale detenuto dalle multinazionali della GDO e la presenza di agricoltori che producono a diverse condizioni (di prezzo, qualità e controlli) rappresentano minacce potenzialmente costanti.

²⁵ F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2018, pp. 16-44.

²⁶ F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., pp. 219-228. L'introduzione del regolamento (UE) 2017/625 segna un ulteriore passaggio in termini di ampiezza dell'oggetto, dell'applicazione e dei destinatari nel modello di filiera adottato dal legislatore europeo. Infatti, tramite una plurima base giuridica, costituita dagli artt. 43 (ex art. 37 TCE), 114 e 168, paragrafo 4, lett. b), viene realizzata un'unificazione sistemica dei controlli, ridefinendo i concetti di pericolo e di rischio, in modo da estenderne la loro applicazione anche alla salute animale o vegetale, al benessere animale e all'ambiente.

²⁷ Cfr. Considerando n. 19 e n. 20 del regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017.

²⁸ ID., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2018.

D'altronde la difficile condizione di specialità e di specificità dell'agricoltura rispetto alle esigenze di un mercato fondato sulla concorrenza e sulla libera circolazione delle merci²⁹, invero, ha destato una particolare attenzione già a partire dal 1947, quando vennero fissate con la Carta dell'Avana, le prime linee guida per una politica commerciale internazionale e, poi, con il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) che ha introdotto un sistema flessibile e derogatorio in favore dei prodotti agricoli³⁰.

Gli squilibri del mercato mondiale relativi all'accesso, al sostegno e alle sovvenzioni alle esportazioni nel commercio internazionale di prodotti agricoli sono stati oggetto del primo accordo multilaterale internazionale, soltanto nel 1994, con l'Accordo Agricolo³¹, il quale, mediante la creazione di un elenco predefinito di prodotti agricoli, ha stabilito un obbligo di riduzione di tutte le misure di sostegno interno (classificate in *amber box*, *blue box* e *green box*)³² ai produttori con il fine di favorire una riduzione progressiva dei dazi.

Sebbene la logica sottesa a tale accordo fosse incardinata sul principio di non discriminazione con lo scopo di eliminare, a parte alcune eccezioni, qualsiasi trattamento speciale o addirittura di *dumping*³³, l'effetto è stato particolarmente deludente per il settore agricolo in quanto la forte oscillazione dei prezzi mondiali delle principali materie prime³⁴ che ne è derivata, ha rafforzato il sistema protezionistico. Essendo il mercato agricolo caratterizzato da una domanda rigida e da un'offerta mobile per i cicli biologici e la variabilità delle produzioni,

²⁹A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, pp. 222-239.

³⁰ Art. XVI, par. 3, GATT 1994.

³¹ P. BORGHI, *Accordo agricolo, regime del sostegno e sicurezza degli alimenti: la nuova PAC nel quadro giuridico internazionale esistente*, in AA. VV., *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del convegno in onore di Luigi Costato, Milano, 2005, pp. 255 ss.

³²AA. VV., *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, F. DE FILIPPIS (a cura di), Milano, 2002, p. 224.

³³ Art. VI, part II, GATT 1994.

³⁴ L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, pp. 99-117.

non riesce a rispondere adeguatamente alle esigenze di un sistema commerciale liberalizzato.

Tali difficoltà, invero, si riflettono anche nelle disposizioni contenute negli Accordi SPS, TBT e TRIPS³⁵ elaborati a corredo dell'Accordo Agricolo e del GATT del 1994, i quali, individuando misure “non tariffarie” sul piano sanitario, qualitativo e della protezione delle indicazioni geografiche hanno tentato di costruire un sistema armonizzato e incentrato sull'eliminazione delle barriere tecniche in grado di condizionare i traffici commerciali.

Di conseguenza, il decennio successivo all'approvazione del Trattato di Marrakech è stato segnato dal protagonismo dell'agricoltura a livello internazionale attraverso un dibattito sorto all'interno della WTO sul sostegno interno alle esportazioni e sulla previsione di un regime derogatorio ai prodotti agricoli rispetto ad altre merci, il quale, però, è ben presto naufragato, a seguito degli esiti fallimentari della Conferenza Ministeriale di Seattle del 1999 e dei negoziati di Doha dal 2001 al 2011.

Il perdurante antagonismo tra il sistema dei liberi scambi commerciali e il settore agricolo in forte difficoltà rispetto alle esigenze di un mercato globalizzato ha, infine, favorito, da un lato, un ritorno al bilateralismo, avendo molti Paesi necessità di stipulare accordi più flessibili in garanzia del valore delle imprese, e, dall'altro, la radicalizzazione di movimenti della società civile, quale ad esempio, la Via Campesina, nati per rivendicare i diritti dei *peasant*³⁶ e la sovranità alimentare³⁷.

A tale panorama si aggiunge, anche, una crescente attenzione sul piano normativo verso le esternalità negative del settore agricolo, la quale richiede una valutazione del rispetto degli *standard* di sicurezza per l'accesso al mercato e in risposta alle crescenti esigenze dei consumatori.

³⁵ M. ALABRESE, *Gli accordi WTO: SPS e TRIPS*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 131 ss.

³⁶ Sul punto si rinvia alla *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018*, consultabile online: www.digitallibrary.un.org.

³⁷ L. PAOLONI, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2023, pp. 9-15.

3. La PAC e l'eccezionalità dell'agricoltura: dal reg. 1308/2013 alla sentenza "indivia" della CGUE

A livello europeo, l'introduzione degli obiettivi sulla Politica Agricola Comune nei Trattati fondativi della CEE ha reso l'agricoltura perno centrale del mercato unico, dove quest'ultimo ha fortemente mutato la tradizionale disciplina agraristica³⁸ divenuta, ormai all'interno dell'ordinamento multilivello, diritto europeo a tutti gli effetti.

In questi termini, l'evoluzione della PAC, segnata dagli esiti dei negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio³⁹, è stata determinante nelle scelte produttive delle imprese agricole, le quali, sempre di più, hanno aderito a un modello produttivo industrializzato. Infatti, l'originario impianto della politica agricola comune, caratterizzato da un forte intervento pubblico con 21 organizzazioni comuni di mercato e pagamenti accoppiati, aveva incentivato le produzioni.

Nel 2007, il sistema delineato è stato profondamente trasformato con la riforma dell'OCM unica⁴⁰, la quale ha introdotto i pagamenti disaccoppiati, poi perfezionatisi nel 2013⁴¹, per far fronte alle crisi cicliche dovute sia alle difficoltà di collocare sul mercato le eccedenze di produzione sia ai costi derivanti e gravanti sul bilancio europeo.

Pertanto, la realizzazione di un mercato comune dei prodotti agricoli mediante la PAC è stata oggetto di un bilanciamento tra il principio di libera concorrenza sancito⁴², la specialità riconosciuta all'a-

³⁸ F. ALBISINNI, *Legalità europea ed imprese agricole e alimentari nel mercato globale*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2018, pp. 12-27.

³⁹ Cfr. artt. 42, par. 1, e 43, par. 2, TFUE.

⁴⁰ Sarà, infatti, con il regolamento (CE) n. 1234/2007, pubblicato su G.U. L. 299 del 16.11.2007 che verrà introdotta una nuova OCM. Fino ad allora erano state definite con regolamenti di base distinti, 21 OCM per singolo prodotto agricolo in cui il prezzo era garantito da un articolato sistema di misure interne a sostegno della stessa produzione. Infatti, gli aiuti disposti in favore degli agricoltori si basavano sul c.d. pagamento accoppiato che hanno poi subito progressive riduzioni, compensate prima in modo integrale poi parziale, dalla concessione di aiuti diretti.

⁴¹ Regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁴² Artt. 85 e 86 del Trattato Comunità Economica Europea.

agricoltura⁴³ e il meccanismo di stabilizzazione dei prezzi dei prodotti agricoli⁴⁴ per come stabilito nel Trattato di Roma.

Tuttavia, l'iniziale assenza di misure che consentissero sia la concentrazione dell'offerta sia l'organizzazione associativa nonché la progressiva riduzione dell'intervento di sostegno ai prezzi da parte dell'UE ha fatto permanere gli agricoltori in uno stato di persistente fragilità con particolare riferimento al quasi inesistente potere contrattuale nella determinazione del prezzo dei loro prodotti nei confronti delle imprese alimentari acquirenti⁴⁵.

Di conseguenza, l'UE ha tentato di porre rimedio alle asimmetrie contrattuali determinatesi a danno degli agricoltori, attribuendo mediante il reg. (UE) 1308/2013⁴⁶ un ruolo di rilievo alle Organizzazioni di produttori (OP), alle Associazioni di Organizzazioni di Produttori (AOP) e alle Organizzazioni Interprofessionali (OI), quali strumenti di organizzazione e di concentrazione dell'offerta.

Non si può negare che nella regolazione del difficile rapporto tra agricoltura e mercato di libera concorrenza, il sostegno all'associazionismo agricolo ha, sicuramente, rappresentato uno degli elementi più innovativi della politica agricola europea, dove le organizzazioni di produttori svolgono una vera e propria funzione intermediaria tra gli agricoltori e gli altri attori della filiera agroalimentare.

Per contro, si potrebbe ritenere che la fattispecie contrattuale di "prima vendita" introdotta con l'art. 168 del regolamento (UE) 1308/2013⁴⁷, pur intervenendo, per la prima volta, sul contenuto ob-

⁴³ Titolo II, art. 39, comma 2, lett. a) del Trattato Comunità Economica Europea.

⁴⁴ Titolo II, artt. 38, 43 e 44 del Trattato Comunità Economica Europea.

⁴⁵ A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2012, pp. 179 ss.

⁴⁶ Invero, la definizione Organizzazione di produttori venne impiegata per la prima volta con il regolamento (CEE) n. 1760/87 nell'ambito del settore ortofrutticolo, il quale si caratterizzava da sempre per un'estrema frammentazione dell'offerta dovuta anche alla facile deperibilità dei prodotti. Pertanto, le OP ortofrutticole, ai sensi dell'art. 3 del regolamento, vennero autorizzate alla commercializzazione dei prodotti realizzando un nuovo sistema di concentrazione dell'offerta.

⁴⁷ Lo strumento è stato introdotto sulla falsa riga di quanto stabilito con il regolamento (UE) 261/2012 per fronteggiare la crisi derivante dalle quote latte, ma che si è

bligatorio del contratto di cessione di prodotti agricoli, non sia sufficientemente in grado di incidere sulla sostenibilità economica delle imprese agricole poiché il vincolo contrattuale, seppur modificato con regolamento (UE) 2017/2393⁴⁸, sussiste solo se la fattispecie sia adeguatamente disciplinata dallo Stato⁴⁹.

Tali aspetti, pertanto, fanno ritenere che, in sede europea, il valore complessivo dell'attività agricola, quale contributo delle imprese agricole per la realizzazione di una filiera agroalimentare sostenibile stenti ad essere riconosciuto pienamente.

Di conseguenza, gli interventi europei per riequilibrare la filiera agroalimentare, anche a seguito della riduzione del sostegno pubblico, avrebbero dovuto formulare strumenti negoziali riferiti al valore complessivo dell'attività agricola nella produzione di beni essenziali per la collettività (quali ad esempio, gestione delle risorse naturali e garanzia dell'approvvigionamento per i consumatori europei), in modo da garantire effettivamente un'equa remunerazione.

Le modifiche alla disciplina delle organizzazioni di produttori, apportate con il c.d. reg. *Omnibus*⁵⁰ potevano rappresentare un'apertura

perfezionato solo con regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 che modifica i regolamenti (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

⁴⁹ *Ex multis*, I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, pp. 237-250. L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2015, pp. 470 ss.

⁵⁰ L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, pp. 21-23. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, pp. 154-156.

in questo senso, laddove modificando l'art. 157, par. 1, lett. c) del regolamento (UE) n. 1308/2013, ampliavano le competenze delle OP⁵¹ mediante l'introduzione di clausole standard di ripartizione del valore e di misure sulla prevenzione e gestione dei rischi per la salute degli animali, nonché di ordine fitosanitario e ambientale.

Tuttavia, quasi contemporaneamente, la sentenza della CGUE⁵², sul c.d. caso "indivia"⁵³, è apparsa di tutt'altro avviso, avendo accolto di fatto le argomentazioni restrittive avanzate dalla Commissione riguardo l'inapplicabilità della disciplina sulla concorrenza al settore agricolo. La Corte ha, infatti, riconosciuto parzialmente una deroga all'art. 101, par. 1, del TFUE, ammettendo, soltanto, le pratiche sulla concertazione dei prezzi o dei quantitativi immessi sul mercato o scambi di informazioni strategiche oggetto di accordi tra componenti di una stessa OP o di una medesima AOP e che consentono di perseguire gli obiettivi posti dalle stesse organizzazioni. Invece, permane il divieto per quelle pratiche concernenti «la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita, una concertazione sui quantitativi immessi sul mercato o lo scambio di informazioni strategiche» e attuate da OP, AOP o enti associativi aventi finalità riconducibili all'OCM⁵⁴.

⁵¹ Si veda il considerando (52) del regolamento in analisi, il quale così riporta «Le loro attività, comprese le trattative contrattuali per l'offerta di prodotti agricoli da parte di tali organizzazioni di produttori e delle loro associazioni quando concentrano l'offerta e immettono sul mercato la produzione dei propri aderenti, contribuiscono pertanto al conseguimento degli obiettivi della PAC enunciati nell'articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), poiché rafforzano la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare e possono contribuire a migliorare il funzionamento di detta filiera».

⁵² Corte Giust. UE 14 novembre 2017, causa C-671/15.

⁵³ A. JANNARELLI, *Il caso "indivia" alla Corte di Giustizia (atto primo: Le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2017, pp. 366-386.

⁵⁴ A. JANNARELLI, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2018, pp. 109-177.

4. *La definizione delle condotte abusive del contraente più forte all'interno della filiera agroalimentare: la dir. (UE) n. 2019/633 e il d.lgs. 198/2021*

L'atteggiamento mutevole della Commissione si può riscontrare, altresì, nella Comunicazione del 2014⁵⁵, in cui viene affermato che la permanenza di squilibri lungo la filiera agroalimentare è dovuta alla diffusione di pratiche commerciali sleali⁵⁶ derivanti dalla concentrazione di potere contrattuale. In particolare, il documento, attribuendo la responsabilità di tale fenomeno sia all'assenza di una disciplina univoca a livello europeo sia all'esistenza di un approccio disciplinare eterogeneo da parte degli Stati membri, propone un approccio c.d. "misto" in quanto caratterizzato da un regime volontario e regolamentare.

In tale contesto, la direttiva (UE) 2019/633 aveva ricevuto un positivo accoglimento in quanto approvata con lo scopo di rimuovere quelle pratiche commerciali favorite anche da scelte politiche orientate al mercato che hanno continuato ad ostacolare il raggiungimento di un adeguato tenore di vita della comunità agricola⁵⁷.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese COM/2014/0472 final.

⁵⁶ Libro Verde sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa, Bruxelles, 31.1.2013 COM (2013) 37 final.

⁵⁷ Così espresso dal considerando (7) «In particolare è probabile che tali pratiche commerciali sleali abbiano un impatto negativo sul tenore di vita della comunità agricola. Tale impatto è ritenuto sia diretto, in quanto riguarda i produttori agricoli e le loro organizzazioni in qualità di fornitori, che indiretto, poiché le conseguenze delle pratiche commerciali sleali che avvengono nella filiera agricola e alimentare si ripercuotono «a cascata» con effetti negativi sui produttori primari in tale filiera» e dal considerando (6) «Che il rischio commerciale sia implicito in qualunque attività economica è un dato di fatto, ma la produzione agricola è caratterizzata anche da un'estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici. Tale incertezza è aggravata dal fatto che i prodotti agricoli e alimentari sono più o meno deperibili e stagionali. In un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al passato, proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare».

Ben presto, però, le aspettative⁵⁸ nel veder posta fine a un sistema consolidato di asimmetria contrattuale *B2B* sono state disattese. Infatti, il contenuto della direttiva è apparso carente⁵⁹ di tutele specifiche nei confronti dei produttori agricoli, avendo individuato, sommariamente, come destinatari, gli acquirenti e i fornitori della filiera agricola e alimentare⁶⁰.

Di fatto, l'aspetto più innovativo⁶¹ è consistito nella costruzione di un sistema improntato al principio di trasparenza⁶² mediante la defini-

⁵⁸ Si vedano, altresì, i considerando 10, 17, 20, 21 e 22 della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Il considerando 10 individua tra i beneficiari della tutela i produttori agricoli e gli altri fornitori di prodotti agricoli e alimentari, comprese le organizzazioni di produttori, le associazioni di organizzazioni di produttori e le cooperative, in funzione del loro potere contrattuale relativo, sottolineandone la particolare vulnerabilità rispetto alle pratiche commerciali sleali e il possibile impatto di queste ultime sulla loro sostenibilità economica. Il considerando 17 evidenzia, in particolare, gli effetti negativi prodotti sulla sostenibilità economica del fornitore dai ritardi di pagamento e dall'annullamento, con breve preavviso, degli ordini relativi a prodotti deperibili. Il considerando 20 precisa che un preavviso di annullamento inferiore a trenta giorni deve, in linea di principio, considerarsi sleale, poiché non consente al fornitore di reperire uno sbocco alternativo per i prodotti. Il considerando 21 richiama il divieto per l'acquirente dotato di maggiore forza contrattuale di modificare unilateralmente le condizioni concordate, anche attraverso l'eliminazione dal listino di prodotti oggetto dell'accordo di fornitura. Il considerando 22, infine, ribadisce la libertà delle parti di negoziare le operazioni di vendita, compresi i prezzi, ferma restando la necessità che gli eventuali pagamenti richiesti al fornitore per i servizi prestati dall'acquirente siano concordati in termini chiari e univoci e fondati su stime oggettive e ragionevoli.

⁵⁹ R. SAIJA, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2022, pp. 5-17.

⁶⁰ A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2019, pp. 3-59.

⁶¹ A tal riguardo si richiama il contenuto della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva sulle pratiche commerciali sleali).

⁶² R. SAIJA, *I principi generali delle buone pratiche commerciali*, cit., pp. 8 ss.

zione di una “*black list*” (per le pratiche commerciali sleali assolutamente vietate) e di una “*grey list*” (per le pratiche non concordate in modo chiaro) che consentisse di regolare i rapporti *business to business*.

Ciononostante, è possibile obiettare che la “tutela minima” apprestata al contraente debole non è in grado di rispondere alle esigenze di formalismo contrattuale rappresentate nel Libro Verde qualche anno prima, ma soprattutto che l’efficienza della filiera, cui l’UE è interessata, riguarda principalmente il sistema di mercato⁶³, a scapito di pratiche corrette anche sul piano valoriale.

Di diverso avviso è apparso il d.lgs. n. 198/2021, mediante il quale il legislatore italiano ha concentrato la propria attenzione sulla disciplina del contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari, introducendo misure più rigorose rispetto alla cornice sulle pratiche commerciali sleali descritta dalla direttiva europea. L’intervento parrebbe produttivo di effetti positivi rispetto alle conseguenze pregiudizievoli delle relazioni all’interno della filiera poiché definisce alcuni elementi essenziali del contratto (forma e prezzo)⁶⁴ e, al contempo, tipizza le pratiche commerciali sleali⁶⁵, dove la nullità si tradurrebbe in un rimedio (non solo nella fase genetica del contratto, bensì anche in quelle successive) a tutela dell’elemento valoriale alla base del sinallagma⁶⁶.

⁶³ N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nel contesto normativo riformato dal d. lgs. 198/2021*, in AA.VV., *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, Firenze, 2022, pp. 2005-2035.

⁶⁴ Art. 3, d.lgs. n. 198/2021. A dire il vero, l’obbligo della forma scritta era stato, già, formulato dall’art. 62 d.l. n. 1/2012 venendo intesa qualsiasi forma di comunicazione scritta, anche trasmessa in forma elettronica o a mezzo telefax, avente la funzione di manifestare la volontà delle parti di costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale avente ad oggetto la cessione di prodotti agroalimentari. Si veda, *ex multis*, A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E.R. BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., pp. 200-202. A. GERMANÒ, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in A. GERMANÒ, E.R. BASILE (a cura di), *I contratti agrari*, Milano, 2015, pp. 161 ss. ID. *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell’art. 62 del d.l. 1/2012*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 9, 2012, pp. 524 ss.

⁶⁵ Art. 4, d.lgs. n. 198/2021.

⁶⁶ D. RUSSO, *Difficoltà di accesso al mercato e nullità “nascoste”*, in *Riv. dir. impr.*, n. 2, 2025, pp. 343-365.

Tuttavia, l'approccio, pur rispondendo alle finalità proprie della PAC⁶⁷, risulterebbe parziale rispetto alla complessità di tali rapporti negoziali e, con particolare riguardo, alla posizione soggettiva di debolezza giuridica degli agricoltori, definiti sempre *price takers*⁶⁸, il cui ruolo, ancora una volta rimarrebbe soltanto finalizzato alla produzione di beni primari.

5. *L'ingresso della sostenibilità in agricoltura: dalla strategia Farm to Fork all'art. 210 bis del reg. (UE) 2021/2117*

Gli anni dal 2010 al 2020⁶⁹ hanno rappresentato, inoltre, per l'agricoltura un ulteriore periodo cruciale in ragione della presenza sempre più costante del concetto di sostenibilità⁷⁰ nei numerosi documenti e atti normativi riguardanti gli impatti delle attività agricole⁷¹.

⁶⁷ Art. 39 TFUE.

⁶⁸ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, pp. 276 ss.

⁶⁹ A livello europeo si richiamano la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM (2018) 773 final e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, COM (2010) 672 def. A livello internazionale, si richiama OECD-FAO, *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, Paris, 2016. A riguardo, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio. Tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2018, pp. 511-556.

⁷⁰ M. PENNASILICO, *Sostenibilità, Economia circolare e Giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare*, in *Dir. e clima*, n. 2, 2025, pp. 411-447; S. MANSERVISI, *La sostenibilità*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario ambientale italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Milano, 2023, pp. 170-179. EAD., *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al Diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in P. BORGHI, S. MANSERVISI, G. SGARBANTI (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, pp. 175-224.

⁷¹ *Ex multis*, N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *Atti dell'Accademia dei*

A livello internazionale, con la pubblicazione dell'Agenda 2030⁷², la filiera agroalimentare è divenuta destinataria di alcuni⁷³ dei diciassette obiettivi programmatici (SDGS) che propongono un nuovo modello economico imperniato sull'integrazione della triplice dimensione dello sviluppo sostenibile sancita al termine del Summit di Johannesburg del 2002 (WSSD)⁷⁴.

La portata della visione olistica di Agenda 2030 è stata tale da influenzare, significativamente, l'intervento di molti ordinamenti per affrontare le, ormai, inderogabili questioni relative all'ambiente e all'equità sociale in un sistema agroalimentare sempre più complesso e interconnesso⁷⁵.

A tal riguardo, a livello europeo, l'ambiziosa architettura del *Green Deal*⁷⁶, i cui pilastri sono costituiti dalle strategie, *Farm to Fork*⁷⁷ e *Bio-*

Georgofili, n. 18, 2021, pp. 60-75. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 1, 2016, pp. 1 ss. A. JANNARELLI, *Cibo e diritto. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, pp. 137 ss. M. PENNASILICO, *op. loc. ult. cit.*

⁷² Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, 70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.

⁷³ In particolare, si vedano gli SDGS n. 2 (Sconfiggere la fame), 6 (Acqua pulita e servizi igienico – sanitari), 12 (Consumi e produzioni responsabili), 15 (Vita sulla terra).

⁷⁴ Dichiarazione di Johannesburg, 4 dicembre 2002, al punto 11: «Riconosciamo che sradicare la povertà, cambiare i modelli di consumo e produzione insostenibili e proteggere e gestire le risorse naturali – basi per lo sviluppo sociale ed economico – sono contemporaneamente gli obiettivi fondamentali ed i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile».

⁷⁵ I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 25-28. S. CARMIGNANI, *SDGS e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, pp. 207 ss.

⁷⁶ P. LATTANZI, *Il "Green Deal", la Pac 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 705. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2019, pp. 645-663.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*. COM

*diversity*⁷⁸, ha concentrato numerosi sforzi nella realizzazione di un sistema alimentare sostenibile di grande valore attraverso il rafforzamento di filiere. I testi delle Comunicazioni della Commissione insistono, infatti, sulla funzione rivestita dall'agricoltura nella salvaguardia della biodiversità, nella riduzione dell'impiego sia di pesticidi sia di antimicrobici, nel miglioramento del benessere animale, nella bassa impronta di carbonio, nell'aumento del metodo biologico e nell'investimento in produzioni bio-energetiche⁷⁹.

In particolare, i regolamenti della PAC 2023-2027⁸⁰ hanno introdotto le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), le quali, mediante un sistema di condizionalità modulato dai Piani Strategici (PSN) degli Stati membri, dovevano contribuire all'adozione di pratiche agricole sostenibili. Tuttavia, il quadro delle norme BCAA è stato oggetto di modifica o di parziale applicazione a seguito delle crescenti contestazioni degli agricoltori europei nel corso dell'inverno del 2024⁸¹, pur essendo stato tratteggiato per sostenere il reddito degli

(2020) 381 final. Cfr. G. DE LUCA, *La strategia "dal produttore al consumatore" e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2022, pp. 650-686.

⁷⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*. COM (2020) 380 final.

⁷⁹ E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2021, pp. 54-68. N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, nn. 3-4, 2014, pp. 323 ss.

⁸⁰ Si vedano, in particolare, le BCAA 5,6,7 e 9 all'allegato III del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 e il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) 2013/1306.

⁸¹ Considerando n. 3 regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e n. (UE) 2121/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da

agricoltori nella transizione verso modelli produttivi che rafforzassero il contributo dell'agricoltura nella fornitura di beni pubblici e privati⁸².

controlli e sanzioni «Gli agricoltori si trovano, inoltre, ad affrontare una serie eccezionale di difficoltà e incertezze. In particolare, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un numero considerevole di eventi meteorologici estremi, tra cui siccità e inondazioni in varie parti dell'Unione. Tali eventi incidono sulla produzione e sulle entrate e hanno anche un impatto significativo sull'esecuzione e sul calendario delle normali pratiche agronomiche. Gli elevati prezzi dell'energia e dei fattori di produzione e le incertezze derivanti dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, il costo della vita, l'inflazione, il calo del valore della produzione cerealicola nel 2023 e il cambiamento dei flussi commerciali internazionali hanno causato ulteriori incertezze e pressioni sugli agricoltori. La concomitanza di tali eventi esercita una forte pressione sugli agricoltori e li spinge, in qualità di gestori di risorse naturali e attori economici, ad adeguare la gestione delle loro aziende e l'esecuzione delle pratiche agronomiche». Giova a tal proposito ricordare quanto, altresì, dichiarato dalla Presidente Ursula Von Der Leyen nel Comunicato stampa del 15 marzo 2024 mediante il quale è stata presentata la proposta di revisione mirata della politica agricola comune per sostenere gli agricoltori dell'UE «La Commissione sta adottando misure forti e rapide per sostenere i nostri agricoltori in un momento in cui si trovano ad affrontare numerose sfide e preoccupazioni. Le proposte odierne – elaborate in stretta collaborazione con gli agricoltori, le principali parti interessate, i nostri Stati membri e i deputati al Parlamento europeo – offrono flessibilità mirate per aiutare gli agricoltori a svolgere il loro lavoro essenziale con maggiore fiducia e certezza. Inviamo un messaggio chiaro che la politica agricola si adatta all'evoluzione delle realtà, pur rimanendo incentrata sulla priorità fondamentale della protezione dell'ambiente e dell'adattamento ai cambiamenti climatici. La Commissione continuerà a sostenere con fermezza i nostri agricoltori, che mantengono la sicurezza alimentare dell'UE e sono in prima linea nella nostra azione per il clima e l'ambiente».

⁸² Considerando n. 43 del regolamento (UE) 2021/2115, «Il quadro delle norme BCAA intende contribuire a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarvi, affrontando le sfide in materia di acqua, protezione e qualità del suolo e protezione e qualità della biodiversità. Il quadro deve essere adattato per prendere in considerazione, in particolare, le pratiche relative all'ecosostenibilità dei pagamenti diretti in vigore fino all'anno 2022, la mitigazione dei cambiamenti climatici e la necessità di migliorare la sostenibilità delle aziende agricole e il loro contributo alla biodiversità. È noto che ciascuna norma BCAA contribuisce al raggiungimento di più obiettivi. Al fine di attuare il quadro, gli Stati membri dovrebbero definire una norma nazionale per ciascuna delle norme stabilite a livello dell'Unione, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, quali le condizioni pedoclimatiche, i metodi colturali in uso, le pratiche agronomiche, le dimensioni e le strutture aziendali, l'uso del suolo, e le specificità delle regioni ultraperiferiche. Gli Stati membri dovrebbero essere in grado

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, occorre evidenziare che gli obiettivi sulla sostenibilità degli impegni ambientali (c.d. eco-schemi) prescritti dai regolamenti della PAC assumono, invece, un diverso rilievo rispetto al divieto di pratiche che alterano la concorrenza quando sono oggetto di iniziative verticali e orizzontali di cui all'art. 210 *bis* del regolamento (UE) 2021/2117.

La norma, inserita all'interno del regolamento (UE) n. 1308/2013 con l'intento di supportare, ancora una volta, i produttori primari europei nella transizione, sottrae alla disciplina dell'art. 101 par. 1, TFUE, quegli accordi, decisioni e pratiche concordate delle organizzazioni interprofessionali riconosciute che applicano norme sulla sostenibilità più rigorose di quelle vigenti in sede nazionale ed europea.

In particolare, tali accordi con carattere sia orizzontale (quando stipulati da produttori agricoli primari e da produttori agricoli di prodotti trasformati il cui prodotto originario rientra fra quelli dell'allegato I TFUE), sia verticale (quando vi partecipano anche operatori della filiera agroalimentare e agro-industriale), sono ritenuti meritevoli di tutela in quanto produttivi di esternalità positive in favore della collettività⁸³.

Pertanto, il concetto di sostenibilità, menzionato nei Trattati euro-

di definire altre norme nazionali relative agli obiettivi principali delle norme BCAA di cui all'allegato III, al fine di migliorare l'attuazione a livello ambientale e climatico del quadro delle norme BCAA. Tenuto conto delle pratiche esistenti nell'ambito dell'agricoltura biologica, non dovrebbero essere applicati ulteriori requisiti per gli agricoltori biologici in merito alla rotazione delle colture. Inoltre, per quanto riguarda le norme sulla rotazione delle colture e sulla quota minima di seminativo destinato alla biodiversità, gli Stati membri dovrebbero poter prendere in considerazione alcune eccezioni per evitare oneri eccessivi per le aziende agricole più piccole o per escludere alcune aziende che già soddisfano l'obiettivo delle norme BCAA in quanto sono coperte in misura significativa da prati, superfici lasciate a riposo o leguminose. È inoltre opportuno prevedere un'eccezione per il requisito della biodiversità per la quota minima di seminativo necessaria nel caso di Stati membri prevalentemente costituiti da foreste».

⁸³ A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 63-78. M. MAURO, *Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 bis del reg. (UE) n. 1308/2013*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2023, pp. 489-535.

pei⁸⁴, assume un profilo più concreto nella sua declinazione in specifici obiettivi di cui al par. 1 dell'art. 210-*bis*, i quali a loro volta circoscrivono l'ambito applicativo degli accordi e, soprattutto, gli effetti di questi ultimi rispetto alla disciplina sulla concorrenza.

Tale aspetto diviene, in special modo, rilevante nel riconoscimento di un valore all'agricoltura che vada oltre la mera produzione di beni primari, contribuendo a obiettivi ambientali e sociali.

Non è un caso, infatti, che il legislatore europeo nella disciplina sugli accordi di sostenibilità, al par. 7 dell'art. 210-*bis*, riconosca in capo all'autorità nazionale garante della concorrenza la competenza sulla modifica, interruzione o, persino, sul divieto di accordi che escludono la concorrenza o compromettano quanto previsto dall'articolo 39 TFUE.

Di conseguenza, il difficile equilibrio tra obiettivi ambientali e regole della concorrenza costituisce il nodo su cui la norma riguardo agli accordi sulla sostenibilità incontra maggiori difficoltà sul piano applicativo al punto di esser previsto che i produttori (ex par. 1) possano rivolgersi alla Commissione per un parere in merito alla compatibilità degli accordi rispetto alle finalità perseguite (par. 6, art. 210-*bis*).

Il caso dell'accordo di sostenibilità stipulato da un gruppo di produttori di vini della regione francese dell'Occitania, che ha ricevuto un parere positivo dalla Commissione il 15 luglio 2025⁸⁵, consente di chiarire ulteriormente il profilo problematico del valore riconosciuto agli agricoltori rispetto ai costi sostenuti e ai prezzi di orientamento per l'adozione e il mantenimento di pratiche agricole ad alto valore ambientale.

6. L'agroecologia, quale elemento essenziale del contratto per un equilibrio e un'attribuzione del valore produttivo agricolo

Il quadro che emerge dalla disamina delle norme e delle misure, in-

⁸⁴ Art. 3, parr. 3 e 5, e art. 21, par. 2, lett. f), del Trattato sull'Unione europea (TUE) e all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁸⁵ N. LUCIFERO, *Primo parere sulla compatibilità di un accordo di sostenibilità nel vino. L'art. 210 bis alla prova della Commissione*, in georgofili.info, 1° ottobre 2025.

trodotte per riequilibrare e tutelare la posizione di dipendenza economica degli agricoltori all'interno della filiera agroalimentare, risulta poco roseo e pieno di contraddizioni.

In particolar modo, queste ultime si rinvencono nel fatto che l'ordinamento europeo⁸⁶ e nazionale⁸⁷, pur riconoscendo all'imprenditore agricolo il ruolo e la capacità di cura del ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, al contempo non sembra riconoscere pienamente il valore della produzione agricola a salvaguardia della sicurezza alimentare e delle risorse agro-ambientali, quali beni comuni a beneficio dell'intera collettività⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. artt. 8 e 9, titolo II, capo II, del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti.

⁸⁷ La norma che fin dall'entrata in vigore del Codice civile del 1942 disciplina l'imprenditore agricolo è l'art. 2135 il cui testo è stato integralmente sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. Nella sua formulazione vigente, la norma stabilisce che: «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine... mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

⁸⁸ Secondo la teoria sui beni comuni, il godimento e la gestione del suolo, dell'acqua, dell'aria, della biodiversità, dei pascoli e delle foreste possono realizzare plurimi interessi attraverso un bilanciamento sia rispetto ai soggetti (individuo e collettività), sia in un'ottica sincronica e diacronica (generazioni attuali e generazioni future). In Italia, il maggiore esponente è stato il giurista S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2024, pp. 520 ss. (I edizione nel 1981). A livello internazionale, è stato fondamentale il contributo dell'economista e premio Nobel, E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, pp. 280 ss., la quale, partendo da quanto sostenuto dall'ecologo specializzato nel problema dell'incremento demografico, G. HARDIN, *The tragedy of the Commons*, in *Science*, n. 162, 1968, avanzò la proposta di una terza via attraverso l'autogestione cooperativa delle risorse naturali. Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura e beni comuni*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni co-*

Del resto, all'atto della fondazione della, allora, Comunità economica europea, la politica agricola comune venne creata per garantire costantemente gli approvvigionamenti e sostenere i redditi agricoli attraverso interventi di sostegno ai prezzi, al fine di consentire allo stesso settore agricolo di affrontare le sfide del nascente mercato comune di libera concorrenza.

La tensione che ha, infatti, caratterizzato il rapporto tra settore primario e il mercato deriva anche dal carattere intrinseco di maggiore fragilità e volubilità del primo rispetto agli ambiti economico produttivi, il quale è stato definito eccezionalismo agricolo, determinando, per come costantemente ribadito dalla Corte di Giustizia, il primato della PAC rispetto al sistema di concorrenza⁸⁹.

Tuttavia, è possibile ritenere che, a causa di un mutato atteggiamento in sede europea (in particolare da parte della Commissione), da tempo si stia assistendo a un'evoluzione della disciplina della concorrenza in ambito agricolo con un'erosione del primato della PAC, per come dimostrato dalle modifiche apportate dal regolamento (UE) 2021/2117⁹⁰.

Pertanto, le misure e gli strumenti correttivi (divieto di pratiche commerciali sleali o l'obbligo della forma scritta per i contratti di cessione dei prodotti agricoli) introdotti a livello europeo e nazionale, avendo come principale obiettivo quello di riequilibrare le relazioni negoziali da un punto di vista concorrenziale, non prendono sufficientemente in considerazione il valore che l'agricoltura assume in termini di sicurezza alimentare, di uso e gestione delle risorse ambientali e territoriali⁹¹.

munì". Atti del Convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, Milano, 2012, pp. 257-273.

⁸⁹ A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli e costi di produzione nell'esperienza (storica) dell'intervento comunitario sui mercati agricoli: una lezione per l'oggi*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *I costi di produzione in agricoltura*, Torino, 2025, pp. 3-15.

⁹⁰ ID., *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2021, pp. 453 ss.

⁹¹ F. ALBISINNI, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in *Quaderni dei Georgofili*, Atti del Convegno: Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli (27 giugno 2023), Firenze, 2023, pp. 73-105.

In questo senso, anche gli accordi di sostenibilità, i cui obiettivi, come precisato dalla Commissione⁹², sono volti alla protezione dell'ambiente, alla riduzione dell'uso di pesticidi, alla resistenza antimicrobica, alla tutela della salute e del benessere degli animali, risultano essere ancora una volta un'occasione mancata per il legislatore europeo, il quale ha fatto rientrare tali accordi nell'alveo della volontarietà pattizia fra privati.

Ad esempio, quanto stabilito all'art. 210 *bis*, non è in alcun modo obbligatorio, subordinando, semplicemente, il vincolo sorto in seno all'obbligazione tra privati⁹³, al perseguimento di specifici obiettivi ambientali. Inoltre, tali accordi, agendo in deroga all'art. 101, par. 1, TFUE, sono sottoposti a un procedimento di verifica e di approvazione della loro idoneità estremamente complesso per le imprese agricole, soprattutto se di medie o piccole dimensioni⁹⁴.

Con riferimento a ciò, occorre aggiungere, che tali accordi non potrebbero costituire uno strumento di equa redistribuzione del valore nella filiera agroalimentare poiché la loro applicazione (pur essendo in deroga) è, in ogni caso, soggetta al principio di concorrenza, quale parametro fondamentale⁹⁵ in grado di bilanciare anche la portata dello sviluppo sostenibile⁹⁶.

L'ordinamento europeo, avendo tra i principali obiettivi, la creazione di un mercato unico e libero, è stato costruito per garantire

⁹² Comunicazione della Commissione Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 bis del regolamento (UE) n. 1308/2013 Bruxelles, 7.12.2023 C (2023) 8306 final.

⁹³ Punto (23) comunicazione Commissione C (2023) 8306 final «Un “accordo” comprende qualsiasi atto nel quale due o più imprese esprimono la comune volontà di cooperare. La forma di tale espressione di volontà è irrilevante. Un contratto firmato e autenticato, un accordo volontario (*gentlemen's agreement*) o uno scambio di emoji all'interno di messaggi di testo possono costituire un accordo», Cfr., altresì, Corte Giust. UE, 6 gennaio 2004, cause riunite C-2/01 P e C-3/01 P, *BAI e Commissione/Bayer*, ECLI:EU:C:2004:2, punto 97.

⁹⁴ M. MELI, *Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo: alcune considerazioni critiche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2, 2024, pp. 225 ss.

⁹⁵ Cfr. artt. 101-109 del TFUE.

⁹⁶ Cfr. art. 3 TUE (ex art. 2 del TUE).

l'attuazione di un sistema concorrenziale dove le norme sono concentrate, prevalentemente, sulla correzione degli squilibri nei rapporti contrattuali (le condizioni in cui gli accordi vengono conclusi) *business to business* e sulla collocazione dei soggetti nel mercato (non con riferimento alla "qualità" dei contraenti)⁹⁷.

In questo senso, non è trascurabile il fatto che, altresì, il rapporto tra concorrenza e sostenibilità è stato complesso, soprattutto in passato, come testimoniato da alcuni casi: si veda, ad esempio, quello di *Chicken of tomorrow*⁹⁸, dove i benefici derivanti da pratiche sostenibili non essendo quantificabili sul piano economico sono stati ritenuti irrilevanti⁹⁹.

La programmazione del *Green Deal* sembrava poter coniugare gli obiettivi economici con quelli ambientali e sociali anche per le filiere agroalimentari, ma la diluizione di molte misure a causa della loro volontarietà ha ridotto di molto le possibilità di realizzare una transizione ecologica che limitasse gli effetti dannosi per le imprese agricole prodotti da un sistema di mercato capitalistico¹⁰⁰.

Tale atteggiamento ambiguo degli interventi regolatori europei si può ravvisare anche nella norma sulla ripartizione del valore¹⁰¹, ag-

⁹⁷ N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni Business to business. Regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, cit., pp. 91-126.

⁹⁸ Nel maggio 2014 l'Autorità olandese per i Consumatori e il Mercato (ACM) ha pubblicato il Documento d'indirizzo su Concorrenza e Sostenibilità, in cui ha chiarito le ragioni per cui iniziative c.d. sostenibili minano le regole sulla competitività. In particolare, l'Autorità, prendendo in considerazione gli accordi posti in essere dalle imprese del settore avicolo per tutelare il benessere animale, ha ritenuto che il bilanciamento dei vantaggi fosse insufficiente per i consumatori. Cfr. *ACM's analysis of the sustainability arrangements concerning the 'Chicken of Tomorrow'* ACM/DM/2014/206028, in acm.nl/en.

⁹⁹ V. DI CATALDO, P. MONTALENTI, R. SACCHI, *Spunti per ricerche future in tema di sostenibilità*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1, 2025, pp. 7 ss. ID., *Antitrust, green deal e sostenibilità*, in F. C. G. GHEZZI (a cura di), *La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*. Atti del Convegno di Pavia, 15 marzo 2024, pp. 45 ss.

¹⁰⁰ M. MELI, *op. cit.*

¹⁰¹ Art. 172 *bis* regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante or-

giornata nel 2021 come strumento negoziale per la definizione di clausole sulla ripartizione degli utili e perdite di mercato tra agricoltori (comprese le associazioni di agricoltori) e operatori economici della filiera, ma che, rimanendo nell'ambito delle possibilità e con finalità orientate al mercato¹⁰², difficilmente consentirà la realizzazione di un'equa remunerazione per l'imprenditore agricolo e, nel complesso, la sostenibilità economica delle imprese agricole¹⁰³.

In questi termini, oltre all'auspicio che l'approccio europeo all'economia assuma profili più verdi, si ritiene utile avanzare l'ipotesi di un'integrazione di un elemento obbligatorio nella causa negoziale che dia rilievo all'interesse ambientale quale interesse sociale ed economico nella realizzazione di un mercato più equo, giusto e responsabile¹⁰⁴.

A supporto di ciò si richiama quanto sostenuto, in passato, dalla dottrina in merito alla funzione economico sociale del contratto e, di recente, da una corrente della dottrina civilistica¹⁰⁵, per tradurre l'interesse ambientale in «un giudizio di valore sull'attività economi-

ganizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Cfr. L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, 2024, pp. 192 ss.

¹⁰² I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare. Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022, pp. 5-17.

¹⁰³ Art. 6 regolamento (UE) 2021/2115.

¹⁰⁴ M.C. RIZZUTO, *L'incidenza dell'interesse ambientale nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti agro-alimentari*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, pp. 22 ss. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 248.

¹⁰⁵ *Ex multis*, D. RUSSO, *Sulla conformazione ecologica del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4, 2024, pp. 1483-1505. S. PAGLIANTINI, *Sul cd. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 2, 2016, pp. 337-344. M. PENNASILICO, *Contratto e sostenibilità ambientale: la conformazione ecologica dell'autonomia negoziale*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4, 2024, pp. 1354-1414. ID., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3, 2014, pp. 17 ss. S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubb.*, n. 3, 2015, pp. 611-636.

ca»¹⁰⁶ che favorisca un rinnovamento degli schemi contrattuali secondo un modello ecologico improntato alla solidarietà e sostenibilità su cui convergono plurimi interessi per la salvaguardia di beni comuni.

D'altronde, la tutela dell'interesse ambientale, quale controlimite alle attività antropiche, ha trovato spazio, già da tempo, sia all'interno dei Trattati europei¹⁰⁷ sia all'interno della nostra Carta costituzionale, con la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. (pur essendo già menzionato agli artt. 3-bis e 3-quater del d.lgs. n. 152/2006)¹⁰⁸.

In questa prospettiva, l'individuazione di una funzione ecologica nei contratti tra imprese agricole e altri operatori della filiera agroalimentare vedrebbe il riconoscimento di un valore delle prime soprattutto, in relazione all'adozione di modelli agroecologici a scapito di quelli convenzionali, contribuendo, di conseguenza, al riequilibrio dei

¹⁰⁶ In particolare, M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2020, pp. 4-61. ID., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4, 2016, pp. 1291-1323.

¹⁰⁷ Si vedano gli artt. 191, par. 2, e 193 del TFUE.

¹⁰⁸ L'art. 3-bis stabilisce così «Principi sulla produzione del diritto ambientale 1. I principi posti dalla presente Parte prima costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario. 2. I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile e urgente. 3. Le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali» e dell'art. 3-quater si riportano il comma 1 e il 3 «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future... 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro».

rapporti in ordine alle pratiche commerciali e alla garanzia di un prezzo più equo.

A tal riguardo, è interessante rilevare che il Codice di condotta per pratiche commerciali e marketing responsabili nella filiera alimentare dell'UE del 2021¹⁰⁹, pur essendo privo di carattere vincolante, impegna i firmatari ad osservare il quadro giuridico-normativo vigente nell'ordinamento euro-nazionale attraverso un rinvio a principi orientativi di sostenibilità e responsabilità.

Tali principi, quali canoni interpretativi del contratto, indirizzano le azioni e ambizioni dei firmatari alla creazione di una piattaforma di governance con il fine di realizzare un sistema alimentare sostenibile, quale interesse generale. Infatti, all'interno di ogni obiettivo generale indicativo vengono richiamati gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

In conclusione, quest'ultimo aspetto consente di ritenere che, nonostante le cautele della Commissione, un'interpretazione della meritevolezza della causa del contratto in chiave ecologica costituisca un valido strumento per l'ordinamento euro-nazionale al fine di consentire un saggio della conformità delle attività negoziali ai principi eco-sociali più recenti, restituendo attualità alla visione bettiana sulla funzione economico sociale¹¹⁰.

Abstract

Ita

Il presente lavoro indaga sull'importanza che l'interesse ambientale, quale elemento ecologico essenziale del contratto, possa assumere per il riequilibrio dei rapporti tra agricoltori e operatori economici della filiera agroalimentare.

¹⁰⁹ Codice di condotta dell'UE per pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare. Un ambizioso percorso comune verso sistemi alimentari sostenibili, 5 luglio 2021.

¹¹⁰ M. PENNASILICO, *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. e impr.*, n. 2, 2020, pp. 823-859.

In particolare, dall'analisi delle principali misure e strumenti formulati in sede europea e nazionale (quali organizzazioni dei produttori, contratto di "prima vendita", pratiche commerciali sleali, accordi di sostenibilità) emergerebbe l'assenza di una valutazione circa il valore del contributo ecologico che la produzione agricola apporta nella gestione delle risorse naturali.

Parole chiave: agricoltori, dipendenza economica, pratiche commerciali sleali, agroecologia, equa ripartizione del valore

En

This work investigates the importance that environmental interest, as an essential ecological element of the contract, can assume for the rebalancing of relations between farmers and economic operators of the agri-food chain. In particular, an analysis of the main measures and instruments formulated at European and national level (such as producer organizations, "first sale" contracts, unfair commercial practices, sustainability agreements) would reveal the lack of an assessment of the value of the ecological contribution that agricultural production makes to the management of natural resources.

Keywords: farmers, economic dependence, unfair trading practices, agroecology, fair distribution of value

Articoli

Roberto Colucciello

LA DANZA NORMATIVA DELLA PIOGGIA: DIRITTO PENALE E CLIMA
TRA NORMATIVA E PRASSI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ambiente e clima. – 3. La giustizia climatica: aspetti sovranazionali e nazionali. – 4. L’ecocidio. – 5. Aspetti sovranazionali: dalla nuova direttiva (UE) 2024/1203 alle pronunce CEDU. – 6. Il fenomeno della criminalità ambientale quale causa del cambiamento climatico. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il negativo impatto sui fragili equilibri del nostro ecosistema, provocato da una costante *escalation* del potere inquinante da parte dell’uomo, spinge gli operatori del diritto a studiare possibili e necessarie soluzioni normative alla c.d. “questione ambientale”: vale a dire la ricerca di un corretto equilibrio tra la protezione dell’ecosistema e l’esigenza di garantire lo svolgimento e l’evoluzione dell’attività produttiva umana¹.

L’analisi del pregiudizio arrecato al bene giuridico ambiente presenta un carattere trasversale, che consente di affrontare la materia muovendo da discipline tra loro eterogenee.

La questione climatica è da tempo al centro dell’agenda politica². Tra gli strumenti di tutela proposti sembra farsi strada anche quello di tipo repressivo, sebbene al momento gli interventi auspicati³ tendano ad incidere solo indirettamente sulle sorti del clima⁴.

¹ A. MANICCIA, *I reati ambientali*, in R. RAMPIONI (a cura di), *Diritto penale dell’economia*, Torino, 2019, p. 455.

² A. FESTINESE, *Quale lessico per un nuovo bene giuridico? Il caso del “clima”*, in *Criminalia, Annuario di Scienze penalistiche*, 2024.

³ Si pensi alla recente direttiva (UE) 2024/1203.

⁴ Il riferimento è alla direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, sulla tutela penale dell’ambiente, che sostituisce le diret-

Il tema è ben più sviluppato a livello dottrinale⁵, laddove si registrano, però, diversi orientamenti ai quali corrisponde un relativismo semantico meritevole di un preliminare chiarimento. La materia, infatti, non appare dotata di ben definiti confini, riferendosi ad un'entità immateriale ed ubiquitaria, qual è, appunto, il clima, e ad un fenomeno di dimensioni globali, come il suo cambiamento.

Sul piano giuridico, benché siano molte le fonti normative, sovranazionali ed interne, interessate alla stabilizzazione della variabilità del clima, raramente quest'ultimo è oggetto di autonoma considerazione e difficilmente ne viene illustrata l'essenza.

Nessuna definizione di clima si rinviene nelle diverse e più importanti fonti internazionali, tra cui il Protocollo di Kyoto⁶ che si limita a contenere un generico riferimento al sistema climatico⁷; l'Accordo di Parigi⁸ dal canto suo mette in risalto la necessità di «rafforzare le conoscenze scientifiche» disponibili sul tema⁹; il Green Deal europeo¹⁰ che, pur contenendo molteplici richiami alla materia del clima¹¹, non offre

tive 2008/99/CE e 2009/123/CE. Per un primo commento, si rinvia a L. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lexambiente*, n. 2, 2024, pp. 38 ss.

⁵ Vedasi tra gli altri R. COLUCCIELLO, *Green Criminology and Green Crime*, in *Cammino Diritto, Rivista di Informazione Giuridica*, 17 agosto 2023.

⁶ Rappresenta il primo accordo internazionale vincolante per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005.

⁷ Nel preambolo, nonché all'art. 10, comma 1, lett. d.

⁸ L'Accordo di Parigi del 2015 rappresenta l'ultimo complemento alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite. Il suo obiettivo è costituito dalla denominata neutralità climatica, ovvero un saldo netto delle emissioni pari a zero, da ottenere attraverso la compensazione di tutte le emissioni antropogeniche di gas serra con la creazione di serbatoi di carbonio.

⁹ Art. 7, comma 7, lett. c.

¹⁰ Il *Green Deal* europeo (*European Green Deal*, EGD) lanciato nel 2019 dalla Commissione von der Leyen mira a trasformare l'UE nel primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050, implementando tale visione con una roadmap legislativa. Nato come strategia di decarbonizzazione, l'EGD è al contempo un nuovo paradigma industriale e un'iniziativa di rilancio del progetto di integrazione europea.

¹¹ Parr. 2.1.1., 2.1.2., 2.1.8., 2.2.1.

alcuna delucidazione in merito¹². Non raggiunge l'obiettivo neppure l'art. 1 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico¹³, che, nonostante la rubrica «*Definitions*», di fatto si limita a menzionare le già note componenti del sistema climatico.

E la situazione non sembra essere diversa se si passa ad analizzare l'ambito domestico. All'interno del d.lgs. n. 152/2006¹⁴ il termine figura sì nella sezione dedicata alle definizioni¹⁵, ma soltanto per consentire di comprendere il diverso concetto di "impatto ambientale"¹⁶, e pressoché lo stesso accade nell'art. 1, comma 4, lett. d), d.lgs. n. 155/2010 e negli artt. 2, 5 e 13 d.l. n. 181/2023¹⁷, laddove l'impiego del termine è finalizzato, nel primo caso, ad organizzare l'attività di valutazione della qualità dell'aria sull'intero territorio nazionale e, nell'altro caso, ad approntare le misure per il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, nonché disporre il rifinanziamento di un fondo nazionale dedicato¹⁸.

Le stesse fonti normative che non definiscono il clima tracciano, al contrario, un ritratto dettagliato del suo principale derivato, ossia il cambiamento climatico.

Ebbene, la marginalità che il clima, singolarmente considerato, riveste nella letteratura giuridica non agevola l'indagine relativa alla possibilità di considerarlo bene meritevole, e dunque oggetto, di tutela penale.

Ciò implica riconoscere che la crisi climatica non è riducibile a un problema ambientale nel senso classico del termine, ma rappresenta

¹² Più in generale, sulla considerazione del clima da parte dell'ordinamento giuridico italiano, si veda S. NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2018, pp. 29 ss.; 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. 58 ss.

¹³ UNFCCC.

¹⁴ C.d. Codice dell'ambiente.

¹⁵ Art. 5, comma 1, lett. c.

¹⁶ Che viene così ad essere l'alterazione da un punto di vista qualitativo e quantitativo di diversi fattori "ambientali", fra i quali il «territorio, suolo, acqua, aria e clima».

¹⁷ Convertito con modificazioni dalla l. n. 11/2024.

¹⁸ Fondo italiano per il clima.

un fenomeno sistemico, globale, diffuso, capace di mettere in crisi la stessa dogmatica penalistica costruita intorno a beni giuridici individuati, localizzati e concretamente aggredibili.

La domanda che attraversa oggi la dottrina è quindi se il diritto penale, quale strumento con vocazione tendente alla tipicità, alla determinatezza e alla individualizzazione della responsabilità, possa adattarsi a un danno climatico che, per sua natura, è cumulativo, globale e privo di un singolo agente eziologicamente determinante.

L'interrogativo è aperto e complesso, e rappresenta il punto di partenza del presente contributo, che si snoderà anche attraverso la figura dell'ecocidio fino ad arrivare alle considerazioni concernenti la criminalità ambientale quale causa del cambiamento climatico.

2. Ambiente e clima

Un nodo teorico importante concerne la distinzione tra ambiente e clima, dando ormai per scontato che i due concetti non coincidono.

L'ambiente può essere rappresentato quale bene unitario e composito, formato da una pluralità di matrici e di elementi naturali integrati tra loro; il clima, al contrario, è definito scientificamente come una descrizione statistica delle condizioni meteorologiche relative a un lungo periodo di osservazione, comprendente temperatura, precipitazioni, venti e altri parametri atmosferici¹⁹.

Clima e ambiente rappresentano due beni giuridici differenti, i quali richiedono una tutela giuridica ovviamente diversa²⁰.

Le differenze tra ambiente e clima risultano particolarmente chiare quando si guarda al modo in cui altre branche del diritto nazionale e

¹⁹ M. BOTTO, *Il clima come bene giuridico "autonomo"?*, in *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 2025.

²⁰ Su questo punto è stato fondamentale il contributo di H. SATZGER, N. VON MATTZ, *Das Klimastrafrecht – ein Rechtsbegriff der Zukunft*, in *ZStW*, 2021, Band 133, Heft 1, pp. 1-34. In aggiunta, H. SATZGER, *La protección del clima: ¿también es tarea del Derecho penal*, in R. DE VICENTE MARTÍNEZ et al. *LH al Profesor Luis Arroyo Zapatero*, *Boletín Oficial del Estados*, vol. II, Madrid, 2021, pp. 1731-1748.

internazionale affrontano entrambe le questioni. La regolamentazione globale e domestica del clima è molto diversa da quella dell'ambiente.

Il clima, attenendosi alla definizione dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale²¹, rappresenta la «*statistically significant variation in either the mean state of the climate or in its variability, persisting for an extended period*» (variazione statisticamente significativa o nello stato medio del clima o nella sua variabilità, che persiste per un periodo prolungato)²².

L'ambiente, al contrario, consiste nell'insieme delle condizioni fisiche di cui gli esseri viventi, e in special modo l'uomo, necessitano al fine di garantire la propria sopravvivenza²³.

Il clima rappresenta il contesto entro cui si collocano i diversi elementi che compongono l'ambiente, ma al contempo se ne distingue. La qualità del suolo, delle acque o dell'aria può mutare in virtù del cambiamento climatico, tenendo sempre in debita considerazione che trattasi comunque di piani distinti. Si può supporre, a mero titolo di esempio, che le emissioni di gas nell'atmosfera siano idonee a contaminare l'aria di una determinata città o area geografica, eppure non si può affermare che ne alterino la climatologia.

Le ragioni poste alla base di ciò risiedono principalmente nel fatto che il clima, a differenza degli elementi che compongono l'ambiente, rappresenta una dimensione globale ed è strettamente connesso a fattori con intrecci più complessi rispetto ai singoli elementi costituenti l'ambiente.

Il clima di una determinata zona non è condizionato esclusivamente dalle condotte tenute *in loco* dalle imprese ivi operanti. Questa differenza di natura profonda tra i due concetti comporta che la tutela del clima non possa limitarsi ad aggiungere il clima tra i beni già protetti dai reati ambientali.

²¹ OMM.

²² A.N. MARTIN, *Don't look up: le risposte del diritto penale alla crisi climatica*, in *Sistema Penale*, n. 10, 2022, pp. 51 ss.

²³ Un valido riassunto delle diverse posizioni riguardanti la nozione di medio ambiente, in quanto bene giuridico protetto, in F. SALIGER, *Umweltstrafrecht*, Monaco, 2012, pp. 12 ss.

Per questo motivo, i reati contro l'ambiente in ognuna delle loro modalità tipiche falliscono di fronte al cambiamento climatico²⁴.

La genesi del "diritto climatico" è maturata all'interno del diritto internazionale dell'ambiente e il suo sviluppo è andato di pari passo con il rafforzarsi della centralità attribuita alla "questione ambientale"²⁵.

Seppur questa abbia finito con l'acquisire una sua autonomia, è possibile constatare che la correlazione tra le due aree continua a ripresentarsi, dispiegandosi anche in una possibile indagine afferente alla "tutela penale del clima". Questa, infatti, si colloca tra le maglie di una crescente attenzione riservata a quella dell'ambiente, che non ha mancato di interessare anche il diritto penale internazionale, stante la copiosa riflessione attorno all'opportunità di introdurre l'ecicidio nel novero dei crimini internazionali dello Statuto di Roma, rinvigoritasi negli ultimi anni, e come vedremo meglio in seguito.

L'interazione tra i due emisferi, a ben vedere, riecheggia altresì nel più recente intervento unionale in materia ambientale, la direttiva (UE) 2024/1203²⁶.

Nel Preambolo del documento, evidenziando che la protezione dell'ambiente figura tra gli obiettivi dichiarati dell'Unione, si rileva infatti che questa si realizza anche attraverso «la lotta contro i cambiamenti climatici»²⁷ e, poco dopo, viene sottolineato che: «l'accelerazione dei cambiamenti climatici, della perdita di biodiversità e del degrado ambientale, associata agli esempi tangibili dei loro effetti devastanti, ha portato a riconoscere che la transizione verde è l'obiettivo fondamentale del nostro tempo e presenta implicazioni di equità intergenerazionale»²⁸. Inoltre, nel novero degli obblighi di incriminazione

²⁴ A.N. MARTIN, *Don't look up*, cit., p. 54.

²⁵ M. BOTTO, *Il clima come bene giuridico "autonomo"?*, cit., p. 2.

²⁶ Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

²⁷ Considerando n. 17.

²⁸ Considerando n. 23. Guardando all'ordinamento italiano, il riferimento all'equità intergenerazionale si presenta come speculare rispetto al richiamo all'interesse delle generazioni future presente al terzo comma del novellato art. 9 Cost. (come mo-

individuati dal legislatore europeo, possono rinvenirsi non solo nuove ipotesi di danno da prodotto, ma anche fattispecie poste a garanzia del clima²⁹, con l'effetto che si assiste ad una tangibile espansione della "materia ambientale" rispetto a quella oggetto della ormai superata direttiva 2008/99/CE. Si tratteggia, dunque, un'impostazione a carattere trasversale che, a ben vedere, ritorna anche nell'ambito della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale adottata dal Consiglio d'Europa lo scorso 14 maggio 2025 e ora aperta alla firma degli Stati membri³⁰.

D'altra parte, si potrebbe rilevare che la *ratio* della direttiva del 2024 non è confinata all'aggiunta di un tassello al processo di armonizzazione in materia penale inaugurato nel 2008, ma, adottando un approccio olistico e incidendo sia sul piano quantitativo³¹ che qualitativo³², questa ha perseguito l'ambizione di colmare le lacune derivanti dal precedente intervento, che, seppur nutrito da una forte valenza espressiva, si caratterizzava per essere stato intrinsecamente "minimalista"³³.

3. La giustizia climatica: aspetti sovra-nazionali e nazionali

Accanto alla tutela delle matrici ambientali e della loro sinergica integrazione, nell'ultimo decennio si è fatta strada la tendenza di addivenire alla tutela anche delle persone a fronte dei registrati cambia-

dificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1).

²⁹ Sul punto e per un'analitica disamina delle principali novità della direttiva (UE) 2024/1203: L. SIRACUSA, *La nuova direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste* e C. RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, entrambi in *Lexambiente*, n. 2, 2024, pp. 38 ss. e pp. 67 ss.

³⁰ *Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* (CM(2025)52-final) adottata il 14 maggio 2025 nel corso della 134esima sessione del Comitato dei Ministri (Lussemburgo, 13-14 maggio 2025).

³¹ Numero delle fattispecie.

³² Definizione del quadro sanzionatorio.

³³ M. BOTTO, *Il clima come bene giuridico "autonomo"?*, cit., p. 3.

menti climatici, fenomeno che ha preso il nome di *climate litigation*³⁴ e che potrebbe essere definito quale sottoposizione a un giudice di una questione giuridica afferente al tema del cambiamento climatico, in cui gli attori attribuiscono i conseguenti effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana ad attori pubblici³⁵ o privati³⁶.

Tale *trend* interessa in special modo la giustizia civile, ma se ne ravvede un'analoga espansione, soprattutto in questi ultimi anni, anche nel diritto penale.

Sul versante delle fonti del diritto internazionali e sovranazionali, in prima battuta va considerato l'articolo 3 del Trattato UE, secondo cui «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo [...] allo sviluppo sostenibile della Terra» e «promuove [...] la solidarietà tra le generazioni», in modo simmetrico al nuovo testo dell'articolo 9 della Costituzione nazionale.

L'Unione europea, dal canto suo, ha adottato specifici regolamenti in materia climatica, *in primis* i regolamenti (UE) 2018/842, (UE) 2018/1999 e (UE) 2020/852, all'interno dei quali i contenuti di mezzi e risultato delle obbligazioni climatiche internazionali³⁷ sono testualmente tradotti in un vincolo giuridico euro-unitario, giustiziabile ai sensi dell'art. 258 TFUE e con efficacia interna agli Stati³⁸.

Quale fonte subnormativa, va senz'altro menzionato il Report del Panel intergovernativo sul cambiamento climatico³⁹, il quale rappresenta un organismo facente parte delle Nazioni Unite che si occupa della valutazione scientifica dei cambiamenti climatici, espressamente deputato a predisporre rapporti di valutazione completi sullo stato

³⁴ A. GALANTI, *Ambiente in genere. Giustizia ambientale e giustizia climatica: così vicine, così lontane*, in *Lexambiente*, n. 2, 2023.

³⁵ Gli Stati nazionali o altri organismi pubblici.

³⁶ Aziende private, spesso multinazionali.

³⁷ A partire dai doveri di mitigazione nella finestra temporale del 2030 per il 2050 con l'obiettivo del contenimento dell'aumento della temperatura a non più di 1,5°C massimo 2°C.

³⁸ M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *Lacostituzione.info*, 3 maggio 2021.

³⁹ IPCC *panel*, composto da membri di 192 Paesi, tra cui anche l'Italia.

delle conoscenze scientifiche, tecniche e socio-economiche sugli stessi, sui loro impatti e sui rischi futuri, e sulle opzioni per ridurre il ritmo dei cambiamenti climatici in atto.

Correlato agli obiettivi di riduzione del cambiamento climatico è il concetto di “*Carbon Budget*”, consistente nella quantificazione del livello di gas serra ancora emettabile per non superare, rispetto alla concentrazione di CO₂ equivalente esistente, un determinato aumento della temperatura globale⁴⁰.

Da tutte queste fonti scaturisce la c.d. «obbligazione climatica» gravante sugli Stati, caratterizzata da una determinata struttura in cui rilevano il sistema climatico statale, ossia l’area di emissioni di gas a effetto serra, il fattore tempo, vale a dire il termine entro cui adempiere all’obbligo⁴¹.

Non può, inoltre, non sottolinearsi, in uno con la dottrina, che il cambiamento climatico costituisce anche un problema di diritti umani, tanto che le siccità e gli altri fenomeni climatici estremi, oltre a provocare gravi danni per la vita e la salute, hanno un enorme impatto sulla sicurezza alimentare⁴² e sono forieri, ad esempio, di numerosi eventi migratori⁴³. Tale correlazione tra inadempimento dell’obbligazione climatica e violazione dei diritti umani costituisce la base legale della tutela giurisdizionale.

L’attestarsi della scienza verso posizioni di deciso riferimento degli sconvolgimenti climatici all’attività antropica, l’affermarsi nella coscienza collettiva dell’esistenza di una obbligazione climatica in capo agli *stakeholders* pubblici e l’aggravarsi dei fenomeni di riscaldamento globale o comunque di estremizzazione dei fenomeni climatici, ha dato quindi vita, negli ultimi anni, ad un fenomeno nuovo, la c.d. «*climate litigation*», locuzione che si riferisce a procedimenti giudiziari che ri-

⁴⁰ A. GALANTI, *Ambiente in genere*, cit., p. 6.

⁴¹ Così S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 3, 2021, p. 612.

⁴² Il c.d. diritto umano a essere liberi dalla fame, che si rinviene nell’art. 25 Dichiarazione universale dei diritti umani (DUDU) del 10 dicembre 1948, e art. 11 Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (CIDESC) adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976.

⁴³ A.N. MARTIN, *Don’t look up*, cit., p. 50.

guardano specificamente la mitigazione del cambiamento climatico, l'adattamento o la scienza del cambiamento climatico⁴⁴.

È stato evidenziato in dottrina⁴⁵ come le strategie processuali possono essere suddivise in *climate-aligned* e *non-climate-aligned*: nel primo gruppo si inseriscono tutti i contenziosi che hanno come scopo quello di incentivare standard ambientali più elevati e progetti più ambiziosi. Nel secondo, invece, rientrano tutte quelle argomentazioni che chiedono un risarcimento per danni e/o che si basano sul mancato rispetto degli obblighi relativi ai diritti umani⁴⁶ o *due diligence*⁴⁷.

L'insieme di tali azioni ed iniziative processuali prende il nome di "giustizia climatica". Tale fenomeno investe tanto i giudici nazionali quanto quelli sovranazionali, e segnatamente la Corte di giustizia UE e la Corte EDU.

Anche l'Italia sta giocando il suo ruolo nei casi di *climate litigation*⁴⁸. Va doverosamente premesso che applicare alla giustizia penale gli standard relativi alla giustizia civile è operazione estremamente complessa. Ed infatti, esistono problemi sia di natura sostanziale che processuale che rendono davvero difficile ipotizzare allo stato la «giustiziabilità diretta» in sede penale di pretese relative al cambiamento climatico.

Il diritto penale, in primo luogo, è vincolato dal principio di legalità: *nullum crimen sine lege*; in secondo luogo, è ancorato al principio secondo cui la responsabilità penale è personale, con esclusione di responsabilità oggettiva o di posizione: in altre parole, occorre che il rea-

⁴⁴ A. GALANTI, *Ambiente in genere*, cit., p. 7.

⁴⁵ V. NAPOLI, *Climate change litigation: il punto*, in www.lasvolta.it. Il riferimento è al report pubblicato il 30 giugno 2022 dai ricercatori del *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment* e del *Centre for Climate Change and Economics and Policy*.

⁴⁶ Se gli accusati sono organi statali.

⁴⁷ Se si rivolgono a pratiche aziendali.

⁴⁸ Nel caso noto come "Giudizio universale" (2021), incardinato dinanzi al Tribunale civile di Roma, l'Italia è stata citata in giudizio per non aver adempiuto la sua c.d. "obbligazione climatica", consistente nell'adempimento degli obblighi assunti con la Convenzione UNFCCC e l'Accordo di Parigi, ma anche scaturenti dai report IPCC e dai regolamenti comunitari.

to sia posto in essere con azioni o omissioni, ovvero in violazione dei doveri scaturenti da una posizione di garanzia derivante dalla legge, da atto amministrativo o da accordo negoziale.

Sotto il versante processuale, poi, va sottolineata la grande differenza di standard probatorio tra processo civile e processo penale: mentre il primo (con grande approssimazione) è retto dalla regola del più probabile che non, il secondo è dominato dal principio secondo cui la responsabilità penale va provata oltre ogni ragionevole dubbio.

Ciò determina la necessità di provare che l'evento inteso in senso materiale o giuridico sia legato da un nesso di causalità con la condotta attiva ovvero omissiva dell'agente di reato.

4. *L'ecocidio*

Abbiamo visto come anche a livello internazionale il cambiamento climatico e la tutela dell'ambiente appaiano al centro dell'attuale dibattito politico sia da un punto di vista socioeconomico sia per quello che riguarda le sfide da attuare in breve termine anche e soprattutto da un punto di vista giuridico⁴⁹.

Sempre di più sotto i riflettori del dibattito pubblico vi è la necessità di affrontare ed arrestare il cambiamento climatico mediante legislazioni costituzionali dedicate e norme penali.

Chi ha il potere di influire sulla pianificazione territoriale e/o sulla difesa dell'ambiente può creare una moltitudine di vittime ignote e a lungo inconsapevoli: infatti la questione ecologica è sempre più sentita come questione morale quando se ne percepiscono gli effetti negativi.

Sulla scia della pandemia Covid-19, sono state avviate proposte di modifiche legislative, sia a livello nazionale che a livello europeo ed internazionale, in materia di protezione integrata ed efficace del bene giuridico ambiente.

⁴⁹ R. COLUCCIello, *L'ecocidio e la sua genesi nell'alveo dei crimini ambientali: il diverso approccio tra effettiva volontà di tutela del bene giuridico ambiente ed eccessi di normazione penale*, in *Il Sistema del Diritto Penale*, n. 4, 2024, p. 2.

L'età contemporanea affronta dunque una profonda crisi che riguarda i cambiamenti climatici con un impatto importante sulla vita quotidiana dei cittadini, che si trovano a confrontarsi con eventi catastrofici atmosferici, quali incendi ed alluvioni, con riscaldamento ambientale e con la perdita delle biodiversità⁵⁰.

Nel tentativo di affrontare tali problemi, non solo sotto l'aspetto giuridico, ma anche economico, numerosi sono stati i *summit* di carattere anche internazionale che si susseguono senza riuscire a creare percorsi e soluzioni di impatto significativo.

La necessità di predisporre strumenti di diritto internazionale volti a punire le più severe devastazioni dell'ambiente viene alla ribalta nel 1969, grazie all'impegno del fisiologo vegetale Arthur William Galston, sconcertato dallo sfruttamento delle sue ricerche nella campagna militare in Vietnam⁵¹.

Il maggior successo della campagna di Galston si registrò infatti in un'audizione presso il Congresso statunitense, ove egli condivise il suo punto d'osservazione privilegiato, portando l'amministrazione Nixon a vietare l'uso dell'*agent orange* nel conflitto a partire dal 1971. Per quanto riguarda gli sviluppi più lungimiranti del suo pensiero, contenuti in un intervento alla Conferenza sulla Guerra e Responsabilità Nazionale di Washington del 1970, la sorte è stata diversa. Nello specifico, il fisiologo vegetale ha proposto l'adozione di un accordo internazionale volto alla proibizione dell'ecicidio, identificando la fattispecie nelle devastazioni commesse durante il conflitto nel suddetto Paese del sud-est asiatico⁵².

La lungimiranza di queste battaglie non ha trovato un "ambiente" favorevole nel periodo storico di riferimento ma questa circostanza, sebbene il contesto abbia ostacolato il corretto sviluppo di concetti altamente innovativi, non ne ha impedito la diffusione. Questi sono stati ripresi nel corso di due eventi, svoltisi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno

⁵⁰ D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, p. 7.

⁵¹ A. GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, n. 3, 2019, p. 8.

⁵² B. WEISBERG, *Ecocide in Indochina. The ecology of war*, San Francisco, 1970, p. 4.

1972: la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano e il parallelo *People's Summit*.

Il primo, dall'impronta istituzionale, va ricordato per l'intervento del premier svedese Olof Palme, il quale, ritornando sulle atrocità commesse dalle forze statunitensi – talmente oltraggiose da essere descritte come ecocidio⁵³ – ha invitato la comunità internazionale a porvi la necessaria attenzione. Maggiore impatto ha avuto il contestuale evento civile, per via di due documenti ivi redatti: il progetto di protocollo sulla guerra ambientale, teso a proibire e sanzionare penalmente gran parte delle strategie tipiche della campagna militare in Vietnam, e la proposta di Convenzione internazionale sul crimine di ecocidio⁵⁴, preordinata allo sviluppo del concetto giuridico di ecocidio e sottoposta alle Nazioni Unite nel 1973.

Il fenomeno dell'ecocidio, nel dibattito delle Nazioni Unite, venne connesso al crimine di genocidio, perdendo il suo legame con la guerra, promuovendo un rapporto quasi di *genus a species*, caratterizzato dalle modalità della condotta, nel senso che l'ecocidio sarebbe emerso come figura delittuosa internazionale laddove la distruzione di una popolazione fosse determinata da condotte atte ad una sorta di devastazione ecologica.

L'ecocidio assimilato al genocidio, inteso come crimine contro l'umanità, associato ad una devastazione ecologica fu elaborato nel 1978, durante la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, nell'ambito della verifica tesa a valutare l'effettività della Convenzione del 1948 in materia di genocidio.

Nuovamente fu proposta e ripresa tale associazione nel 1985, nell'ambito proprio di un aggiornamento di quanto emerso nel 1978, a cura di Benjamin Whitaker, ma anche in tal caso la proposta non trovò terreno fertile.

Occorre attendere il 1991 per trovare un'affermazione della questione *de qua*, allorquando si discusse, in seno alla Commissione di Di-

⁵³ R. COLUCCIello, V. DI TERLIZZI, *Quale dimensione giuridica per il crimine di ecocidio?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3, 2025.

⁵⁴ Redatta dal Prof. Richard A. Falk.

ritto Internazionale⁵⁵, organo costituito nel 1947 in ambito Nazioni Unite, della proposta di riprendere ed elaborare una bozza del Codice dei Crimini contro la Pace e la sicurezza dell'Umanità, la cui prima bozza, presentata nel lontano 1950, non venne mai formalmente approvata⁵⁶.

L'ecicidio non viene più menzionato come crimine contro l'umanità nel 1998, quando lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, al suo interno, pone la rilevanza del danno ambientale legata al solo contesto bellico; nell'art. 8, comma 2, lett. b, n. 4, rientrano quali crimini di guerra anche quelle gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del diritto internazionale, nei conflitti armati internazionali, tra cui «il lanciare intenzionalmente attacchi nella consapevolezza che gli stessi avranno come conseguenza la perdita di vite umane tra la popolazione civile, lesioni a civili o danni a proprietà civili ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti».

Negli anni a seguire il dibattito ha raccolto sempre maggiore interesse nonostante resistenze politiche e ciò grazie ad una sempre maggiore attenzione dell'opinione pubblica, con la prospettiva di raggiungere l'obiettivo nell'ambito della Corte Penale Internazionale.

L'inquinamento ambientale a livello mondiale ha portato l'interesse dei vari Paesi a cercare di attuare e sviluppare modelli economici che affrontino il problema del contrasto alla criminalità ambientale, nel tentativo di conciliare lo sviluppo e la crescita con la tutela dell'ambiente, con un rafforzamento della cooperazione penale tra Stati.

Il termine ecicidio come definizione giuridica, da sottoporre alla Corte Penale Internazionale, torna di moda, grazie alla fondazione *Stop Ecocide*⁵⁷ (nota con l'acronimo SEF) ove un gruppo di giuristi aveva accolto la richiesta di alcuni parlamentari svedesi, con una pro-

⁵⁵ *International Law Commission*, meglio nota con l'acronimo ILC.

⁵⁶ R. COLUCCIELLO, *L'ecicidio e la sua genesi*, cit.

⁵⁷ *Stop Ecocide Foundation* è un'organizzazione nata nei Paesi Bassi nel 2019 come costola della *Stop Ecocide International* attraverso cui vengono raccolti fondi per sostenere, tra le altre cose, l'incarico al gruppo di esperti incaricati di fornire una definizione legale di ecicidio.

posta di emendamento allo Statuto della stessa, al fine di includervi all'art. 8-ter il crimine di ecocidio⁵⁸.

La proposta presentata alla Corte Penale Internazionale, risultato di una sintesi delle varie legislazioni penali che sanzionano l'ecocidio o comunque i disastri ambientali, possiede vari elementi simili al nostro art. 452 *quater* del Codice penale, in particolare nel requisito della lunga durata dei danni ambientali molto simile alla nostra alterazione irreversibile di un ecosistema.

La tutela penale internazionale verso le condotte disastrose per l'ambiente, superando le discrasie delle legislazioni nazionali, permette di affrontare zone di impunità finora consolidate, oltre che combattere le ecomafie, permettendo di consegnare i responsabili al giudizio della Corte da parte di tutti gli Stati ratificanti lo Statuto di Roma⁵⁹.

Una data decisiva nel diritto penale europeo ai fini della protezione ambientale è quella del 27 febbraio 2024, in cui si introduce *de facto* il crimine di ecocidio, in quanto il Parlamento europeo adotta una nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, a seguito della proposta della Commissione europea del 2021. Tale direttiva in data 11 aprile 2024 ha il suo testo finale, firmato dalle istituzioni competenti, nel quale si obbligano gli Stati membri ad adeguare la propria legislazione nell'ar-

⁵⁸ Il crimine di ecocidio è stato definito, nel giugno 2021, come «atti illegali o arbitrari commessi nella consapevolezza di una sostanziale probabilità di causare un danno grave e diffuso o duraturo all'ambiente con tali atti. Ai sensi del primo paragrafo: a) "Arbitrari" significa con irresponsabile mancanza di riguardo per un danno che sarebbe chiaramente eccessivo rispetto ai benefici sociali ed economici previsti; b) "Grave" significa un danno che implica cambiamenti avversi molto significativi, distruzione o deterioramento di qualsiasi componente dell'ambiente, incluse le gravi ripercussioni sulla vita umana, o sulle risorse naturali, culturali o economiche; c) "Diffuso" significa un danno che si estende oltre una limitata area geografica, valica i confini nazionali, o è patito da un intero ecosistema o specie, o da un gran numero di esseri umani; d) "Duraturo" significa un danno che è irreversibile o che non può essere sanato in maniera naturale in un periodo di tempo ragionevole; e) "Ambiente" significa la terra, la sua biosfera, criosfera, litosfera, idrosfera ed atmosfera, così come il cosmo». Definizione e commento al testo consultabile sul sito della Fondazione: www.stopecocide.earth. Sullo stesso argomento V. NERI, *Ecocidio, una squadra di giuristi ha formulato la prima definizione legale*, in Lifegate.it, 24 giugno 2021.

⁵⁹ R. COLUCCIello, *L'ecocidio e la sua genesi*, cit.

co di due anni, anche se non tutte le decisioni contenute nella direttiva costituiscono degli obblighi per gli Stati.

Nonostante ciò, bisogna segnalare problematiche tanto interpretative quanto applicative in relazione alla teoria generale dei crimini internazionali. La fattispecie si atteggia infatti come reato di pericolo concreto, in cui l'atto si manifesta illegale o arbitrario, si caratterizza per essere consapevole e si apprezza in rapporto alla probabilità di causazione dell'evento dannoso⁶⁰.

A differenza dei crimini internazionali già rientranti nello Statuto, per i quali viene contemplato con precisione l'elemento oggettivo della condotta, la proposta non indica infatti i comportamenti suscettibili di sanzione⁶¹ quali, a mero titolo di esempio, potrebbero essere l'abbandono di rifiuti, le emissioni di gas serra ovvero il provocare l'estinzione di animali. L'assenza dell'indicazione delle condotte disvela problematiche irrisolte, conseguenti sia all'incertezza circa il nesso causale tra alcune attività antropiche e i cambiamenti climatici, sia alla mancanza di volontà di criminalizzare fattori trainanti lo sviluppo economico dei Paesi (emergenti e non)⁶².

La proposta richiede inoltre che gli atti illegali o arbitrari siano commessi nella consapevolezza di una sostanziale probabilità circa la causazione dell'evento dannoso, operando un interessante operazione di ampliamento del criterio ordinario di imputazione delle condotte criminose disciplinate dallo Statuto. Leggendo la norma alla luce dell'art. 30 è possibile quindi circoscrivere la responsabilità alla consapevolezza della possibilità che l'evento si possa verificare, pervenendo a una soluzione comparabile al dolo eventuale. L'impatto ambientale ha tuttavia sovente natura accidentale, se non collaterale, e quindi solitamente colposa, per cui la soglia del dolo eventuale potrebbe non essere compatibile con la realtà fenomenica e a non migliori esiti condurrebbe l'introduzione di una forma di responsabilità oggettiva⁶³.

⁶⁰ R. COLUCCIELLO, V. DI TERLIZZI, *Quale dimensione giuridica per il crimine di ecocidio?*, cit.

⁶¹ L. SCOLLO, *Ecodeitti ed ecomafie nella prospettiva della Corte Penale Internazionale*, in *Legislazione Penale*, n. 1, 2023, p. 21.

⁶² U. GALIMBERTI, *L'etica del viandante*, Milano, 2023, p. 95.

⁶³ P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Exposing the Corporate and Political Practices*

In relazione alle criticità riferite all'elemento soggettivo di cui alla bozza dell'art. 8-ter, sembrerebbe emergere una preferenza per l'opzione di un crimine di pura condotta, eventualmente aggravato dall'evento, in luogo di una struttura modulata sul pericolo di evento di danno che implicherebbe un accertamento del dolo anche in relazione all'evento, con conseguenti problematiche applicative (oltre che di nesso causale)⁶⁴.

5. Aspetti sovranazionali: dalla nuova direttiva (UE) 2024/1203 alle pronunce CEDU

Alla luce di quanto detto, a distanza di quasi vent'anni dall'approvazione della prima direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, è stata adottata la nuova direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE⁶⁵.

Destroying the Planet and Proposing the Laws Needed to Eradicate Ecocide, Londra, 2020, p. 64.

⁶⁴ L. SCOLLO, *Ecodefitti ed ecomafie nella prospettiva della Corte Penale Internazionale*, cit., p. 24 e sul concetto di evento N. MAZZACUVA, *Evento*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1990, p. 445.

⁶⁵ Si evidenzia sul punto che, il rapporto finale di valutazione del livello di implementazione della direttiva 2008/99/CE esitato dalla Commissione UE del 28 ottobre 2020 SWD (2020) ha riportato un quadro davvero sconcertante rispetto al conseguimento dell'obiettivo in origine prefissato dall'UE di realizzare un livello almeno sufficiente di armonizzazione delle legislazioni penali nazionali in materia ambientale. L'implementazione del testo è avvenuta in modo alquanto eterogeneo, a causa dell'ampio margine di discrezionalità con cui gli Stati hanno potuto interpretare il contenuto delle relative disposizioni. L'estrema vaghezza dei termini utilizzati dal legislatore europeo per la descrizione delle condotte penalmente rilevanti ha infatti reso elastico il significato degli obblighi di incriminazione imposti a monte, generando a valle una notevole varietà delle soluzioni normative adottate dai singoli ordinamenti nazionali. Approcci differenti sono stati seguiti tanto sul versante della ricezione della clausola di illiceità speciale, quanto sotto il profilo della definizione dei contrassegni delle offese tipiche.

La nuova direttiva si inserisce in un mutato quadro politico, internazionale e normativo di riferimento.

Sotto il primo profilo, occorre evidenziare come il Consiglio, nel 2016, invitò la Commissione a monitorare l'efficacia della legislazione dell'UE nel campo della lotta alla criminalità ambientale. L'analisi, conclusa nell'ottobre del 2020, sottolineò che la previgente direttiva non aveva prodotto molti effetti nella pratica⁶⁶.

Ciò poiché, in primo luogo, negli ultimi dieci anni il numero di casi di criminalità ambientale indagati con successo e i cui autori erano stati condannati era rimasto molto basso. Inoltre, i livelli di sanzioni imposte erano stati troppo bassi per risultare dissuasivi e la cooperazione transfrontaliera non era stata attuata in modo sistematico.

Sul piano normativo, peraltro, come detto, la direttiva 2008/99/CE era stata approvata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e cioè sotto la vigenza di un quadro legislativo molto diverso da quello attuale che assegna all'UE competenze penali più chiare e più ampie.

In tale mutato quadro di riferimento si inserisce la nuova direttiva, la quale presenta taluni elementi di continuità con la direttiva precedente e numerosi profili di discontinuità che tentano di far fronte proprio a quelle ineffettività che avevano caratterizzato la prima.

Invero, a determinare la scarsa efficacia della direttiva del 2008 aveva concorso, in particolare, l'eccessiva discrezionalità lasciata ai legislatori nazionali sia sul versante della scelta del regime sanzionatorio, rimasto fuori dall'ambito della direttiva, sia sul versante della tipizzazione degli elementi costitutivi delle norme incriminatrici, i cui contrassegni comuni nel testo europeo erano stati delineati in termini eccessivamente vaghi⁶⁷.

⁶⁶ Il Considerando n. 4 della direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE (consultabile in GU dell'UE, serie L del 30 aprile 2024) espressamente indica tra le ragioni a fondamento dell'adozione del nuovo testo la necessità di superare le precedenti direttive, in quanto rivelatesi inadeguate a garantire un effettivo ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali di contrasto ai crimini ambientali.

⁶⁷ L. SIRACUSA, *La nuova Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lexambiente*, n. 2, 2024, pp. 39 ss.

La nuova direttiva, nel dettaglio, costruisce le fattispecie penali attraverso specifiche clausole di illiceità, statuisce la necessità di procedere all'incriminazione di comportamenti dolosi o gravemente colposi e prevede la punizione dell'istigazione e del favoreggiamento.

L'illiceità di cui alla direttiva (UE) 2024/1203 ha dunque, in questo senso, una natura dinamica, funzionale a consentire una sorta di adeguamento automatico di tale nozione alle sopravvenienze normative, oltre che un più agevole raggiungimento dell'obiettivo di ampliamento dell'area del penalmente rilevante, in quanto illecito, perseguito dalla direttiva medesima.

La direttiva, peraltro, contiene numerosi elementi di novità, sia con riferimento ai fatti oggetto dell'obbligo di incriminazione sia sotto il profilo delle conseguenze sanzionatorie, in particolare per le persone giuridiche.

A ben vedere, già da una rapida lettura, emergono una serie di importanti novità, riguardanti il metodo di ravvicinamento delle legislazioni penali interne.

Invero, la tecnica di normazione sintetica impiegata nella precedente direttiva cede il passo ad un modello di armonizzazione dettagliata che riduce al minimo il ricorso a clausole generali e a formule elastiche e si profonde in una sequenza di definizioni.

Inoltre, il cospicuo numero di articoli di cui la direttiva si compone segnala una notevole estensione del suo campo di intervento⁶⁸.

⁶⁸ Sotto questo profilo si evidenzia come l'ambito di applicazione della direttiva è ampliato a tal punto da ricomprendere norme incriminatrici riconducibili alla sfera della responsabilità penale per offese a carico del clima o per danni da prodotto. Si vedano, in particolare, l'art. 3 par. 2 lett. s) che prevede l'obbligo di punire la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio, o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono le sostanze che riducono lo strato di ozono di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali sostanze; 2) art. 3. par. 2 lett. t) che sanziona la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio dei gas fluorurati a effetto serra, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/573 del Parlamento europeo e del Consiglio o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione,

Oltre alle norme riguardanti gli elementi essenziali delle fattispecie di reato e la tipologia e misura delle pene principali per le persone fisiche e per le persone giuridiche, il testo contiene vincoli di disciplina relativi alle pene accessorie, alla competenza giurisdizionale e agli strumenti di investigazione e cooperazione fra le autorità preposte alla prevenzione dei crimini ambientali.

L'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono tali gas o il cui funzionamento dipende da tali gas, o la messa in funzione di tali prodotti e apparecchiature. Nonché l'art. 3 par. 2 lett. *b*), che incrimina l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da parte di molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; 1) l'art. 3 par. 2 lett. *c*) che punisce la fabbricazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora, e: i) è soggetta alle restrizioni di cui al titolo VIII e all'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio; ii) è vietata a norma del titolo VII del regolamento (CE) n. 1907/2006; iii) non è conforme al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio; iv) non è conforme al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio; v) non è conforme al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio; oppure vi) è vietata a norma dell'allegato I del regolamento (UE) 2029/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio; 3) l'art. 3 par. 2 lett. *d*) che sanziona la fabbricazione, l'impiego, lo stoccaggio, l'importazione o l'esportazione di mercurio, composto del mercurio, miscele di mercurio e prodotto con aggiunta di mercurio, se tali condotte non sono conformi ai requisiti di cui al regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; 4) l'art. 3 par. 2 lett. *s*), ove si punisce la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera *a*), del regolamento (UE) n. 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio, o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono le sostanze che riducono lo strato di ozono di cui all'articolo 2, lettera *b*), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali sostanze.

La direttiva, infine, stabilisce soglie minime per le ammende e introduce tre diversi tipi di sanzioni, quali l'ordine di liquidazione giudiziaria, la supervisione giudiziaria e l'obbligo di istituire sistemi di *due diligence* per rafforzare la conformità agli standard ambientali.

A tal proposito occorre evidenziare come, da ultimo, un ruolo significativo sia stato svolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche in relazione al complesso tema relativo agli effetti antropici dei cambiamenti climatici⁶⁹.

Segnatamente, con sentenza del 9 aprile 2024, la Corte di Strasburgo si è pronunciata sul caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*⁷⁰, riguardante proprio l'annosa questione dell'obbligo degli Stati di contrastare le conseguenze dell'emergenza climatica, fornendo, in tal guisa, un ulteriore contributo all'evoluzione della giurisprudenza internazionale riguardante la protezione dell'ambiente e dei diritti umani⁷¹.

⁶⁹ La tutela del clima quale "bene" diverso dall'ambiente assume sempre più rilievo nel dibattito scientifico, giurisprudenziale e legislativo. Invero, evidenti risultano essere le conseguenze sui diritti umani derivanti dal cambiamento climatico. Le siccità e gli altri fenomeni climatici estremi, oltre a gravi danni per la vita e la salute, hanno un enorme impatto sulla sicurezza alimentare – il diritto umano a essere liberi dalla fame – e stanno causando numerosi eventi migratori. Tali risultati sono previsti nella fattispecie basica del diritto penale internazionale dei diritti umani, quella cioè che punisce i crimini contro l'umanità, di modo che è possibile esaminare, a titolo esemplificativo, in che misura una enorme emissione di gas serra da parte di una multinazionale o l'inattività di un governo possa considerarsi criminosa. Sul punto vedi G. GILBERT, *International Criminal Law Is not a Panacea – Why Proposed Climate Change Crimes Are Just Another Passenger on an Overcrowded Bandwagon*, in *International Criminal Law Review*, n. 3, 2014, pp. 551-587.

⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, ricorso n. 53600/20.

⁷¹ Per un'analisi dell'evoluzione del contenzioso climatico vedi F. VANNETTI, L. UGOLINI, *Contenzioso climatico: recenti sviluppi e riflessioni*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 6, 2024, pp. 403 ss. Nel dettaglio, la vicenda traeva origine dal ricorso presentato nel 2020 dall'associazione svizzera "Anziane per la protezione del clima", costituita da più di 2.000 donne ultrasettantenni per promuovere e attuare un'efficace protezione del clima, nonché da quattro donne, tutte membri dell'associazione e di età superiore agli 80 anni. L'associazione e le donne ricorrenti avevano formulato molteplici richieste davanti alle autorità nazionali, lamentando numerose carenze nel settore della pro-

Nel 2020, le ricorrenti decidevano di adire la Corte di Strasburgo, lamentando la violazione degli articoli 2⁷² e 8⁷³ della CEDU, ritenendo che le autorità svizzere non avessero adottato misure sufficienti per mitigare gli effetti del cambiamento climatico e, in particolare, del riscaldamento globale, i quali influiscono negativamente sulla vita, sulle condizioni di vita e sulla salute delle singole ricorrenti e dei membri dell'associazione ricorrente.

In tale contesto, le ricorrenti sostenevano che la Svizzera non avesse introdotto una legislazione adeguata in materia e non avesse adottato misure appropriate e sufficienti per raggiungere gli obiettivi di lotta al cambiamento climatico, in linea con gli impegni assunti a livello internazionale⁷⁴.

Nel merito, la Corte ha assorbito le censure mosse con riferimento all'art. 2 (diritto alla vita) in quelle di cui all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), affermando, sulla base di una evoluzione interpretativa dei principi giurisprudenziali elaborati in materia ambientale, che:

- conformemente al principio di sussidiarietà, le autorità nazionali hanno la responsabilità di garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione e, nel farlo, godono di un certo margine di discrezionalità, soggetta al controllo della Corte;
- che nella ponderazione di tali interessi, tenuto conto delle evidenze scientifiche che sottolineano la gravità del rischio di raggiungere il punto di irreversibilità, la Corte ritiene giustificato che la protezione del clima dovrebbe avere un peso considerevole;

tezione del clima e chiedendo l'attivazione delle autorità competenti ai fini dell'adozione di misure di contrasto alle conseguenze negative dei cambiamenti climatici, comprese le misure per raggiungere l'obiettivo del 2030 fissato dall'Accordo di Parigi. Di fronte all'inerzia delle autorità elvetiche, le ricorrenti presentavano ricorso, senza successo, fino al Tribunale federale.

⁷² Diritto alla vita.

⁷³ Diritto al rispetto della vita privata.

⁷⁴ Diverse questioni rilevanti nelle decisioni qui commentate erano già state prospettate in dottrina al momento della presentazione dei ricorsi: v. in particolare H. KELLER, C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in *Nordic Journal of Human Rights*, n. 1, 2022, pp. 153 ss.

– il campo di applicazione della protezione fornita dall'art. 8 si estende agli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita derivanti da varie fonti di danno ambientale o dal rischio di danno ambientale⁷⁵.

Tale obbligazione, in particolare, è desumibile dagli impegni assunti in sede internazionale, con la conseguenza che ciascuno Stato contraente deve adottare misure per la riduzione sostanziale e progressiva dei rispettivi livelli di emissione al fine di raggiungere la neutralità climatica entro i prossimi tre decenni. In questo contesto, affinché le misure siano efficaci, spetta alle autorità pubbliche agire in tempo utile, in modo appropriato e coerente⁷⁶.

A ben vedere, la decisione della Corte EDU presenta alcuni rilevanti profili di interesse, tra cui quello di aver cristallizzato le condizioni per l'accesso alla giustizia climatica innanzi alla Corte stessa da parte delle associazioni di protezione ambientale.

6. Il fenomeno della criminalità ambientale quale causa del cambiamento climatico

Il cambiamento climatico rappresenta il fenomeno che più di altri è in grado di estrinsecare la connessione tra la quasi irreversibile degradazione ambientale e l'azione per mano dell'uomo sull'ambiente terrestre. Si può ben dire che la protezione dell'ambiente sia ormai una questione di fondamentale importanza nell'agenda della Comunità internazionale.

L'aumento del riscaldamento globale e l'aggravarsi generale degli effetti del cambiamento climatico, ivi compreso l'esaurimento delle risorse comuni, hanno rapidamente minato il dogma tradizionale delle questioni ambientali come sfera di dominio riservato degli Stati, favo-

⁷⁵ M. CECCHI, *Osservatorio Corte europea dei diritti dell'uomo – Violata la Convenzione per mancata adozione di misure sufficienti nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 9, 2024, pp. 1240 ss.

⁷⁶ P. PUSTORINO, *Diritti umani e cambiamenti climatici – Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2024, pp. 1921 ss.

rendo lo sviluppo di atti ambientali internazionali e aumentando la proattività e la cooperazione a livello universale⁷⁷.

L'ecosistema mondiale è fortemente minacciato dal riscaldamento globale, dalla perdita di biodiversità e dai cambiamenti climatici, che costituiscono «un'emergenza climatica e ambientale», nonché un grave rischio per la qualità dell'ambiente, della salute pubblica, dell'economia e, in quanto tale, una delle prove più significative per l'umanità, ponendo notevoli sfide per il diritto internazionale ambientale, ma anche per corti e tribunali nazionali e sovranazionali.

L'andamento delle emissioni riflette i modelli globali di disuguaglianza; a causa di queste tendenze preoccupanti e degli sforzi di mitigazione insufficienti, nel corso del secolo il mondo è avviato verso un aumento della temperatura ben superiore agli obiettivi climatici concordati⁷⁸.

Nel quadro della tutela dell'ambiente e, in particolare, della lotta contro «la minaccia esistenziale rappresentata dai cambiamenti climatici»⁷⁹, l'UE è impegnata a intensificare gli sforzi per affrontarli e a realizzare l'attuazione dell'Accordo di Parigi del 2015 adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, sulla base dei suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili nel contesto dell'obiettivo a lungo termine in materia di temperatura definito a Parigi. Il noto *Green Deal* europeo definito dalla Commissione nella sua Comunicazione dell'11 dicembre 2019 mira a costruire una nuova strategia di crescita in grado di trasformare l'UE in una società equa e prospera, con

⁷⁷ E. VANNATA, *Cambiamento climatico, criminalità ambientale e Unione Europea tra tutela penale dell'ambiente, ecocrimes e spazio giudiziario "euro-centrico"*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *Criminalità transnazionale e Unione europea*, Napoli, 2024, p. 577.

⁷⁸ Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2023.

⁷⁹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L 243, del 9 luglio 2021.

un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, senza emissioni nette di gas a effetto serra nel 2050 e in cui la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse⁸⁰.

Ma adattamento e mitigazione del cambiamento climatico passano anche attraverso la tutela penale dell'ambiente. Infatti, i crimini che colpiscono l'ambiente – tra cui, *inter alia*, la deforestazione illegale, l'inquinamento marino, il traffico di specie selvatiche e i reati nei settori della pesca, dei rifiuti e dell'estrazione mineraria – contribuiscono al degrado dell'ecosistema, ostacolando la capacità degli ecosistemi naturali di mitigare o adattarsi ai cambiamenti climatici, contribuendo al declino della biodiversità e al rilascio di anidride carbonica e altri gas climalteranti nell'atmosfera.

Data l'attuale crescita della criminalità ambientale – e, in particolare, della criminalità ambientale transnazionale e organizzata – appare necessaria una risposta più efficace dei sistemi giudiziari, che sia in grado di considerare il cambiamento climatico nei suoi processi decisionali e affrontare l'impatto della criminalità sulla biodiversità. Una risposta multidimensionale alla crisi climatica e un approccio globale alla biodiversità impongono, quindi, una forte risposta del sistema giudiziario in relazione alla criminalità ambientale⁸¹.

Tuttavia, il cambiamento climatico stenta a trovare spazio nel sistema di giustizia penale e i crimini ambientali sono generalmente percepiti come meno gravi di altre attività criminali. Man mano che gli impatti dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità diventano più visibili, la pressione nell'affrontare queste minacce continua a crescere, così come la necessità di una migliore comprensione del nesso tra la criminalità ambientale e il ruolo della giustizia penale (eurocentrica) nell'agenda climatica.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal* europeo, COM/2019/640 final. *Ex multis*, v. M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, pp. 54 ss.

⁸¹ E. VANNATA, *Cambiamento climatico, criminalità ambientale e Unione Europea*, cit., pp. 579 ss.

Nell'ultima decade, la criminalità ambientale è stata la quarta attività criminale a livello globale, crescendo a un tasso compreso tra il 5% e il 7% all'anno⁸².

Inoltre, è evidente un aumento in termini assoluti del fenomeno nel suo complesso con il coinvolgimento delle grandi imprese multinazionali e dei gruppi criminali organizzati.

L'alto valore dei flussi commerciali illeciti, come i rifiuti pericolosi o le specie in via di estinzione, le poco incisive sanzioni e gli ostacoli alle indagini internazionali sono le principali difficoltà che hanno portato anche a un ruolo crescente svolto sia dai piccoli che dai grandi gruppi criminali, che a volte si infiltrano anche a livello istituzionale, truccando gare d'appalto e valutazioni ambientali.

Anche in più stretta connessione col cambiamento climatico, oltre ai crimini già evidenziati, bisogna tenere conto che miliardi di dollari vengono investiti in tutto il mondo in misure per mitigarne gli impatti negativi e aiutare le società ad adattarsi alle sue conseguenze.

Con la crescente enfasi sugli interventi climatici, in particolare sulla transizione verso l'energia verde, l'aumento significativo degli investimenti in questo settore aumenta il rischio di corruzione.

L'aumento di pratiche corruttive in tale direzione compromette gli sforzi dei governi per raggiungere gli obiettivi climatici internazionali e garantire un futuro sostenibile. Inoltre, l'effetto dannoso della corruzione non si limita soltanto alle perdite finanziarie, in quanto alimenta anche la perdita di biodiversità, la distruzione degli habitat naturali e, di conseguenza, minaccia l'esistenza di specie in via di estinzione, oltre ad indebolire lo Stato di diritto ed incidere sulla salute umana, sulla sicurezza e sull'economia.

Pertanto, il numero di indagini a livello nazionale ed europeo in materia ambientale rimane basso rispetto alle indagini in altri settori della criminalità.

È noto ai più che in molti Stati membri, i reati ambientali non rientrano ancora nell'ambito del diritto penale e sono trattati come meri

⁸² Interpol, *INTERPOL Marks a Decade of Tackling Serious Organized Environmental Crime*, 23 novembre 2020, in www.interpol.int.

illeciti amministrativi, in cui gli autori ricevono solo sanzioni pecuniarie⁸³.

Tuttavia, le attività di indagine delle forze dell'ordine confermano che dietro la maggior parte dei reati ambientali c'è un accordo con la criminalità organizzata. I reati ambientali sono di fatto considerati secondari rispetto a reati come la frode e il riciclaggio di denaro, e quindi raramente sono considerati prioritari dalle autorità nazionali. Inoltre, le autorità amministrative, di contrasto e giudiziarie, spesso non hanno la capacità e le risorse per individuare, indagare e perseguire efficacemente i reati ambientali, che sono spesso complessi, multidisciplinari e di natura transfrontaliera.

Infine, l'esistenza di diversi approcci investigativi e legislativi per affrontare la criminalità ambientale nei vari Paesi pone ulteriori sfide e complessità operative.

Tuttavia, è necessario evidenziare, come già precedentemente ben specificato, come clima e ambiente non siano sovrapponibili e rappresentino, invero, da un punto di vista più squisitamente giuridico, due beni giuridici differenti, i quali richiedono quindi anche una tutela giuridica per certi aspetti differenziata.

La devoluzione di tali crimini alla sola *potestas puniendi* nazionale, con le difficoltà già menzionate, è carente di efficacia senza (almeno) un solido potenziamento della cooperazione (giudiziaria) internazionale che possa contribuire tanto al mero coordinamento investigativo, all'armonizzazione legislativa o alla diffusione di *best practices* quanto a forme più intense ed avanzate che implicino l'esercizio dell'azione penale al di fuori del *domaine réservé* dello Stato.

Si badi, ad ogni modo, che con ciò non si vuole affermare che il panpenalismo sia la panacea di tutti i "mali" che affliggono l'ambiente, soprattutto laddove fin troppo spesso la pervasività del penale in ogni

⁸³ Anche in Italia, dove si è scelta da molto tempo la strada della criminalizzazione, oltre a quella amministrativa, sussistono tuttavia diverse criticità, tali da configurare una certa «irrazionalità della risposta statale» che si traduce «in ineffettività dell'intervento». V.E. LO MONTE, *Il diritto penale dell'ambiente: uno sguardo sull'evoluzione storico-normativa tra risvolti populistici e ineffettività dell'intervento statale*, in L. DI CINTIO, F. FASOLINO, A. ORIOLO (a cura di), *Ambiente e diritto: dogmi moderni, prassi antica*, Milano, 2023, pp. 199 ss.

piega delle relazioni sociali e la pulsione emotiva – utile soltanto a soddisfare l'opinione pubblica – hanno condotto alla proliferazione di fattispecie penali simboliche e ineffettive⁸⁴.

In ossequio al principio di sussidiarietà del diritto penale, «ridimensionando pericolose illusioni panpenalistiche e/o pangiudizialiste, destinate il più delle volte a risolversi in sterili ed illiberali rigorismi di mera repressione»⁸⁵, occorre assicurare alla pena «quel rigore di *extrema ratio* che conferisce credibilità all'intervento penale, assicurando, nello stesso tempo, la difesa ed il rispetto di libertà e personalità individuale, contribuendo, inoltre, non poco, ad alleggerire il carico, pressoché insopportabile, di una giustizia penale in pieno collasso»⁸⁶. Tuttavia, fuori da ogni logica «muscolare» e di un controllo penale «simbolico», la dimensione da recuperare è comunque inevitabilmente quella di un sistema (penale) multilivello proiettato in una legalità «reticolare» che, nella virtuosa sintesi tra diritto interno e diritto sovranazionale, euro-unitario e internazionale, ne costituisce il fondamento⁸⁷.

7. Conclusioni

Le considerazioni fin qui svolte, per quanto sommarie, portano conclusivamente a ritenere che il sistema climatico possa essere elevato al rango di bene giuridico.

È ormai opinione condivisa che il cambiamento climatico antropogenico rappresenti la più imponente sfida ambientale, giuridica, sociale ed economica dell'era contemporanea.

La comunità scientifica internazionale e la società civile acclarano ormai con sufficiente certezza la gravità dell'emergenza climatica in

⁸⁴ E. VANNATA, *Cambiamento climatico*, cit., pp. 585 ss.

⁸⁵ S. MOCCIA, *Sul difficile rapporto tra principio di sussidiarietà, diritti fondamentali e politica criminale agli albori della postmodernità*, in S. MOCCIA (a cura di), *Diritti dell'uomo e sistema penale*, vol. I, Napoli, 2002, pp. 123 ss.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ V.A. SESSA, *La cooperazione giudiziaria alla prova del Diritto penale: dal c.d. falso concusso al c.d. falso "concussore"*, in A. ORIOLO, A.R. CATALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.*, pp. 423 ss.

corso, soprattutto in termini di «perdita di resilienza e integrità funzionale della Terra e dei suoi sistemi»⁸⁸.

Le modificazioni del clima costituiscono un «fatto distruttivo»⁸⁹ di portata eccezionale, che ha il potenziale di impattare severamente non solo sui sistemi ecologici fondamentali del nostro pianeta, ma, di riflesso, anche sulle condizioni di vita dell'essere umano, pregiudicando la fruibilità di molteplici diritti fondamentali già riconosciuti a livello domestico, regionale e internazionale, quali il diritto a cibo adeguato, il diritto di accesso all'acqua, il diritto alla salute, il diritto di autodeterminazione⁹⁰.

La lotta contro il cambiamento climatico è solo uno dei volti del processo di internazionalizzazione del diritto penale dell'ambiente.

Nel corso del presente lavoro si è messo in evidenza come la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico richiedano due modelli di intervento penale differenziati e che i crimini ambientali, inclusa una futura figura di ecicidio, risultino strumenti utili per la lotta al cambiamento climatico solo in forma mediata e incidentale.

Le soluzioni proposte potrebbero rendere maggiormente efficace la protezione penale di un bene giuridico, il clima, che possiede una rilevanza cruciale per la vita di tutti.

Altra questione è che, certamente, le sanzioni debbano essere proporzionate e tenere in considerazione che il cambiamento climatico è dovuto all'accumulo di migliaia di condotte, anche solo limitandosi alla considerazione di quelle illecite.

L'attuazione efficace del diritto penale esigerebbe, come spesso accade, l'adozione di misure extrapenali che incrementino la supervisione dei progetti volti a creare serbatoi e migliorare l'efficienza energetica.

⁸⁸ G.M. WOODWELL, *On Purpose in science, conservation and Government: The Functional Integrity of the Earth Is at Issue Not Biodiversity*, in *Ambio*, n. 5, 2002, pp. 432 ss.

⁸⁹ M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1971, p. 1125.

⁹⁰ A. LUPO, *Il sistema climatico: un nuovo bene giuridico?*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 2, 2024, p. 318.

Allo stesso modo, risulta poi imprescindibile un miglioramento nella cooperazione giudiziaria con Paesi con i quali essa non si è affatto rivelata una pratica semplice.

Abstract

Ita

Il contributo indaga la possibilità di riconoscere al clima una autonoma rilevanza giuridico-penale, distinguendolo concettualmente e funzionalmente dal bene “ambiente”. Muovendo dalla constatazione della difficoltà delle fonti – internazionali e interne – nel definire il clima come oggetto normativo in sé, l’analisi mette in luce come il danno climatico, per natura globale, cumulativo e diffuso, sfidi i presupposti classici della dogmatica penalistica (tipicità, determinatezza, causalità e personalità della responsabilità). In tale quadro, si esaminano le traiettorie della *climate litigation* e della giustizia climatica, evidenziando, da un lato, la crescita del contenzioso civile e, dall’altro, i limiti strutturali dell’intervento penale, soprattutto in punto di legalità, nesso causale e standard probatorio.

Parole chiave: ambiente, *climate litigation*, giustizia climatica, danno climatico, standard probatorio.

En

This article explores whether climate can be construed as an autonomous criminal-law interest, distinct from the broader legal good of “the environment”. Starting from the observation that international and domestic sources rarely define climate as a self-standing normative object, the analysis highlights how climate harm – global, cumulative, and diffuse by nature – challenges the traditional foundations of criminal-law dogmatics (legality, specificity, causation, and individualized responsibility). Against this background, the paper examines the rise of climate litigation and climate justice, emphasizing the expansion of civil claims while outlining the structural limits of criminal

enforcement, notably in terms of legality, causal attribution, and the criminal standard of proof.

Keywords: environment, climate litigation, climate justice, climate harm, standard of proof.

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 maggioranze – 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-

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 diritti-

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.

Giulia Mazzoni

DALLA *LAUDATO SI'* AL DIRITTO POSITIVO. CHIESA CATTOLICA, CRISI CLIMATICA E COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI*

SOMMARIO: 1. Ecologia, cultura, religione e diritto. Nodi da sciogliere. – 2. Dal giardino dell'Eden alla *Laudato si'*: le radici cristiane del pensiero ecologico. – 3. Dalla geografia delle piante all'ecosistema: le radici scientifiche del pensiero ecologico. – 4. «Una malattia silenziosa che colpisce tutti noi». – 5. Tra centro e periferie: l'impegno ecologico della Chiesa cattolica. – 5.1. Conversione ecologica e crisi climatica: la Curia Romana e il Sinodo. – 5.2. La Santa Sede nella *governance* climatica globale. – 5.3. Il ruolo delle Conferenze episcopali. – 6. Le Comunità Energetiche Rinnovabili come modello di ecologia integrale. – 7. Sviluppi recenti. – 8. Dal magistero al diritto positivo: questioni aperte.

1. *Ecologia, cultura, religione e diritto. Nodi da sciogliere*

Interrogarsi sul rapporto tra religioni ed ecologia¹ significa risalire alle radici culturali attraverso cui le società hanno storicamente elaborato la propria concezione del legame tra essere umano e natura.

* Il presente articolo riproduce la Relazione presentata nell'ambito del Convegno “*Le sfide della transizione ecologica*”, tenuto il 5 e 6 novembre 2025 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia nell'ambito del Bando PRA 2024 “*The Challenges of the Ecological Transition*”, ed è destinato anche alla pubblicazione nei relativi Atti.

¹ Relativamente al binomio religioni ed ecologia cfr., *ex multis*, W.A. BAUMAN, R. BOHANNON, K.J. O'BRIEN (eds.), *Grounding Religion: A Field Guide to the Study of Religion and Ecology*, London, 2024; W.J. JENKINS, M.E. TUCKER, J. GRIM (eds.), *Routledge Handbook of Religion and Ecology*, London, 2017; D.P. SCHEID, *The Cosmic Common Good: Religious Grounds for Ecological Ethics*, New York, 2016; R.S. GOTTLIEB (ed.), *The Oxford Handbook of Religion and Ecology*, Oxford, 2006; ID. (ed.), *This Sacred Earth: Religion, Nature, Environment*, New York, 1995; W.A. BAUMAN, *Religion and Ecology: Developing a Planetary Ethic*, New York, 2014; R.C. FOLTZ, *Worldviews, Religion, and the Environment*, Belmont, 2003; M.E. TUCKER, *Worldly Wonder: Religions Enter Their Ecological Phase*, Chicago, 2003; D.R. KIN-

È questa domanda a costituire la premessa più feconda per chi intenda affrontare la questione ecologica dal punto di vista del diritto e del diritto della Chiesa: non perché il profilo giuridico rivesta un'importanza secondaria, ma perché esso non può essere adeguatamente compreso se non a partire dal terreno culturale in cui si è formato e stratificato nel tempo². Si tratta, tuttavia, di una premessa che presenta fin da subito una difficoltà intrinseca: individuare il momento di avvio di una riflessione che chiama in causa scienza, filosofia, teologia, politica e diritto non è operazione né semplice né lineare. L'affermarsi dell'emergenza ambientale ha stimolato una pluralità di analisi, sollecitando interpretazioni tra loro profondamente divergenti nel tentativo di spiegare come si sia prodotta. Le sue radici, del resto, precedono tanto i meccanismi dell'economia quanto le scelte della politica internazionale, affondando in quel sostrato di valori, immagini e narrazioni che anche le tradizioni religiose hanno concorso a formare e trasmettere nel corso dei secoli contribuendo a plasmare le categorie con cui l'umanità ha percepito e interpretato il proprio rapporto con il mondo naturale. Ciò che la riflessione scientifica, filosofica e teologica mette progressivamente a fuoco è che il dissesto ecologico non si riduce a un problema di squilibri naturali o di scelte politiche errate: esso è il sintomo visibile di una rottura più profonda nel legame tra essere umano e natura, che le diverse tradizioni del pensiero hanno a lungo descritto come originariamente armonico e costitutivamente relazionale³. La modernità, con la sua vocazione al dominio tecnico sul mondo naturale, ha progressivamente dissolto quel legame riducendo la natu-

SLEY, *Ecology and Religion: Ecological Spirituality in Cross-Cultural Perspective*, Englewood Cliffs, 1995; S.H. NASR, *Religion and the Order of Nature*, Oxford, 1997.

² AA.VV., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Milano, 2023. Relativamente alla Chiesa cattolica, sia consentito sin da ora un rinvio a G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico. La cura della casa comune tra magistero pontificio e sinodalità*, Soveria Mannelli, 2024.

³ *Ex multis* v. C. QUARTA, *Il rapporto uomo-natura come problema etico*, in C. QUARTA (a cura di), *Una nuova etica per l'ambiente*, Bari, 2006. In argomento anche A. LA VERGATA, G. FERRARI (a cura di), *Ecologia e sostenibilità. Aspetti filosofici di un dibattito*, Milano, 2009; S. IOVINO, *Filosofie dell'ambiente. Natura etica e società*, Roma, 2008; M. TALLACCHINI (a cura di), *Etiche della terra. Antologia di filosofia dell'ambiente*, Milano, 1998.

ra a oggetto di sfruttamento e l'essere umano a soggetto avulso dal contesto vitale che lo precede e lo contiene, rivelando così, nella sua radice più profonda, una crisi antropologica.

Per comprendere se, come e in quale momento lo sguardo della Chiesa abbia incontrato le istanze del pensiero ecologico e le abbia gradualmente fatte proprie, si possono adottare due prospettive distinte, entrambe indispensabili al percorso che si intende sviluppare in questa sede. Non è infatti possibile privilegiarne una a scapito dell'altra senza impoverire la comprensione del fenomeno nella sua complessità. Se il concetto stesso di "pensiero ecologico" rimanda a un preciso approccio metodologico, quello che invita a leggere la realtà in chiave sistemica e non settoriale, allora la riflessione dovrebbe prendere le mosse dalla nascita dell'ecologia come scienza autonoma e dal progressivo affermarsi del suo paradigma interpretativo⁴. Se, invece, si considera il medesimo pensiero come espressione di un preciso modo culturale di intendere il legame tra uomo e natura, allora l'attenzione può essere rivolta alle radici del cristianesimo e al modo in cui i racconti delle origini tramandati dalle Sacre Scritture hanno plasmato questa relazione nel tempo⁵.

È da questa angolazione che lo storico medievalista Lynn White ha avviato la propria riflessione sulla crisi ecologica pubblicando nel 1967 sulle pagine della rivista *Science*, il saggio *The Historical Roots of Our Ecological Crisis* scatenando una delle controversie intellettuali più feconde del Novecento⁶. Secondo White, i racconti della Genesi avrebbero impresso nella cultura occidentale l'idea di un dominio legittimato da Dio: l'uomo fatto a immagine del Creatore, incaricato di riempire la terra e soggiogarla (Gen. 1, 28), avrebbe trovato nella parola divina l'autorizzazione a trattare la natura come una risorsa a sua disposizione. Questo antropocentrismo di matrice biblica, lungi dall'essere dissolto dalla modernità, ne avrebbe anzi alimentato la vocazione tec-

⁴ E. MORIN, *Il pensiero ecologico*, Torino, 1988.

⁵ La bibliografia è molto ampia; per una lettura esaustiva v. il volume dell'Ufficio Nazionale per i problemi sociali e il lavoro della CEI – Servizio Nazionale per il Progetto Culturale della CEI, *Custodire il creato. Teologia, etica e pastorale*, Bologna, 2013.

⁶ In proposito v. G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, cit., pp. 23 ss.

nico-scientifica: la rivoluzione industriale come compimento di una logica di controllo radicata nei secoli. White non mancava, tuttavia, di indicare un'alternativa interna alla stessa tradizione cristiana in san Francesco d'Assisi: con la sua visione fraterna del creato, incarnava un rapporto con la natura fondato non sul dominio ma sulla comunione – un modello rimasto minoritario, ma mai del tutto sepolto, anzi ritrovato con rinnovata centralità quando un altro Francesco, Jorge Mario Bergoglio, veniva eletto Pontefice nel 2013, scegliendo in quel nome un programma per il proprio pontificato: pace, povertà e custodia del creato⁷.

2. *Dal giardino dell'Eden alla Laudato si': le radici cristiane del pensiero ecologico*

La controversa tesi di Lynn White ha prodotto più di un effetto contribuendo tanto a ricalibrare il ruolo che le tradizioni religiose possono esercitare nella formazione spirituale e culturale dell'uomo attraverso la condivisione di dogmi e principi etici capaci di orientare il comportamento umano; quanto a reindirizzare la teologia cristiana su un terreno dal quale si era progressivamente allontanata riportando al centro della riflessione teologica la dottrina della creazione.

La rilettura dei due racconti della Genesi condotta al di là delle sovrapposizioni di una lunga tradizione interpretativa, rivela una complessità che la visione dominante aveva appiattito. Nel racconto più antico (Gen. 2, 8), il compito affidato all'uomo è quello di coltivare e custodire il giardino dell'Eden: un'immagine di cura responsabile, lontana da qualsiasi logica di appropriazione. Anche il mandato di «riempire la terra e soggiogarla», tratto dal racconto più recente (Gen. 1, 28) e posto da White al centro della sua accusa appare in tutt'altra luce se si considera che il termine ebraico *radah*, comunemente tradotto con «dominare», designava nella cultura orientale la funzione del pastore nei confronti del gregge. In questa prospettiva, la descrizione dell'uo-

⁷ D.E. VIGANÒ, *Fratelli e sorelle buonasera! Papa Francesco e la comunicazione*, Roma, 2016, pp. 29 ss. In proposito anche A. RICCARDI, *La sorpresa di Francesco. Crisi e futuro della Chiesa*, Milano, 2013, pp. 83 ss.

mo come *imago Dei*, non fonda alcun diritto dell'umanità sulla natura, bensì giustifica una forma di responsabilità: l'essere umano come amministratore del creato, vincolato a un mandato divino che precede e supera ogni pretesa di possesso⁸.

Tale affermazione non si traduce in un'equiparazione tra gli esseri viventi. L'impostazione cristiana resta antropocentrica in ragione della differenza ontologica che sussiste tra l'essere umano e le altre creature; tuttavia, viene riconosciuto un limite intrinseco a tale centralità, che papa Francesco restituirà con l'efficace espressione «antropocentrismo situato»: «riconoscere che la vita umana è incomprensibile e insostenibile senza le altre creature. Infatti, «noi tutti esseri dell'universo siamo uniti da legami invisibili e formiamo una sorta di famiglia universale, una comunione sublime che ci spinge ad un rispetto sacro, amorevole e umile»⁹. La preminenza dell'essere umano sulle altre creature impone piuttosto un atteggiamento di cura che induca l'uomo a rispettare la funzione che Dio ha riservato a ciascun essere vivente. Del resto, «per la tradizione giudaico-cristiana dire 'creazione' è più che dire 'natura' perché ha a che vedere con un progetto dell'amore di Dio dove ogni creatura ha un valore e un significato»¹⁰. Su questo fondamento si innesta uno dei cardini della Dottrina Sociale della Chiesa – la destinazione universale dei beni – che nella rilettura di Francesco acquista una valenza ecologica precisa: l'ambiente come bene collettivo, patrimonio indisponibile di tutta l'umanità. Ne discende una responsabilità che affonda le proprie radici non in condizionamenti esterni, ma nella

⁸ È interessante mettere in luce un parallelismo con il pensiero islamico secondo il quale l'essere umano occupa una posizione privilegiata all'interno del creato: stando al Corano, Dio ha sottomesso al suo servizio l'intera natura e solo a lui ha affidato il peso della responsabilità – il principio di *akhirah* – che le altre creature hanno rifiutato. L'uomo è inoltre *khilafa*, vicario di Dio sulla terra: un ruolo la cui interpretazione ha alimentato un ricco dibattito esegetico, ma che nella lettura più recente viene ricondotto alla missione di sviluppare e portare a compimento la natura, succedendo al Creatore nella cura del mondo affidatogli. Cfr. R.C. FOLTZ, F.M. DENNY, A. BAHARUDDIN (ed.), *Islam and ecology: a bestowed trust*, Cambridge, 2003.

⁹ Francesco, Esortazione apostolica *Laudate Deum*, n. 67 (testo reperibile online sul sito ufficiale della Santa Sede www.vatican.va, al quale si rinvia anche per le successive citazioni ai pronunciamenti dei Pontefici).

¹⁰ Francesco, Lettera enciclica *Laudato si'*. *Sulla cura della casa comune*, n. 9.

natura più profonda dell'uomo: un patrimonio di valori, come precisava Benedetto XVI, iscritto nella legge morale naturale, fondamento del rispetto dovuto tanto alla persona umana quanto al creato¹¹.

L'impianto teologico ripreso dall'insegnamento del papa argentino, così come dai suoi predecessori¹², non costituisce una assoluta novità, pur nella peculiare rilettura triangolare della Genesi da lui proposta in *Laudato si'* e che ridisegna il rapporto uomo-Dio aggiungendo il creato come terzo elemento¹³. Certamente, questa nuova visione ha un impatto non privo di significato, soprattutto per il diritto canonico, rintracciabile in una reinterpretazione in chiave ecologica delle sue fonti (diritto divino rivelato). Tuttavia, è la visione ecosistemica e relazionata proposta dal suo magistero a costituire una sorta di "svolta ecologica" che ha investito il diritto della Chiesa sotto il profilo metodologico inserendosi in quella idea di sinodalità – "camminare insieme" – più volte proposta da Bergoglio¹⁴.

3. Dalla geografia delle piante all'ecosistema: le radici scientifiche del pensiero ecologico

Se la tradizione biblica e la sua rilettura teologica offrono una chiave culturale per leggere le radici profonde della crisi ecologica, è alla scienza che si deve il merito di avere dato al problema un fondamento empirico e una misura oggettiva.

È proprio dall'attenzione per la relazione uomo-ambiente che nasce l'ecologia come disciplina autonoma. Il biologo tedesco Ernst Haeckel ne ha coniato il nome, unendo i vocaboli greci *oikos* e *logos* e ne ha offerto la definizione più celebre: la scienza delle relazioni dell'organismo con il mondo esterno circostante. Gli storici dell'ecologia, tuttavia, più che una vera paternità scientifica gli riconoscono

¹¹ Nel Messaggio per la celebrazione della XLIII Giornata mondiale della pace *Se vuoi coltivare la pace, custodisci il creato*, n. 12.

¹² In proposito si rinvia a G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, cit., pp. 49 ss.

¹³ Francesco, *Lettera enciclica Laudato si'*. *Sulla cura della casa comune*, n. 66.

¹⁴ Sia consentito un rinvio a G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, cit., pp. 131 ss.

questo specifico merito terminologico, collocando le origini della disciplina in un percorso più lungo e articolato che prende avvio dagli studi sulla geografia delle piante sino alla scienza ecologica moderna. Tali acquisizioni hanno imposto un modo radicalmente nuovo di intendere la natura, l'essere umano e il loro rapporto. È soprattutto il concetto di "ecosistema" ad aver innescato questo cambio di paradigma: un sistema in cui organismi viventi e sostanze non viventi interagiscono in uno stato di equilibrio dinamico, ciascuno parte indispensabile di un insieme più vasto¹⁵.

Il definitivo ingresso dell'uomo dentro la natura, non come suo signore ma come componente fragile di una rete di relazioni che lo precede e lo contiene e quindi il raggiungimento di quella che viene definita come "coscienza ecologica"¹⁶, ha avuto un impatto significativo nell'insegnamento di Francesco.

Tra i primi commenti all'enciclica *Laudato si'*. *Sulla cura della casa comune* (2015) Morandini osservava che per Francesco l'ecologia non designa una questione specifica e circoscritta, ma indica piuttosto una prospettiva a partire dalla quale cogliere insieme l'umano e il mondo in una complessa rete di relazioni da leggere con cura, nella luce della fede¹⁷. "Ecologia" nel documento pontificio ritrova, infatti, la sua accezione più autentica di «approccio a tutti i sistemi complessi la cui comprensione richiede di mettere in primo piano le relazioni delle sin-

¹⁵ Per una ricostruzione v. P. ACOT, *Histoire de l'écologie*, Paris, 1988 (trad. it.: *Storia dell'ecologia*, Roma, 1989). In argomento anche J.-P. DELÉAGE, *Histoire de l'écologie. Une science de l'homme et de la nature*, Paris, 1991 (trad. it.: *Storia dell'ecologia. Una scienza dell'uomo e della natura*, Napoli, 1994); D. WORSTER, *Nature's Economy: A History of Ecological Ideas*, Cambridge, 1994 (trad. it.: *Storia delle idee ecologiche*, Bologna, 1994). Sul concetto di ecosistema v. A.G. TANSLEY, *The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, in *Ecology*, n. 3, 1935, pp. 284-307; R.L. LINDEMAN, *The Trophic-Dynamic Aspect of Ecology*, in *Ecology*, n. 4, 1942, pp. 399-417.

¹⁶ Intesa appunto come la capacità dell'uomo di identificare l'ambiente non più come qualcosa di estraneo a sé stesso bensì come un elemento imprescindibile della sua esistenza secondo uno schema che lo pone in relazione con tutti gli esseri viventi che lo circondano andando a costituire il suo ambiente: C. QUARTA, *La formazione della coscienza ecologica*, cit., pp. 133 ss.

¹⁷ S. MORANDINI, *Laudato si'*. *Un'enciclica per la terra*, Assisi, 2015, p. 9.

gole parti tra loro e con il tutto»¹⁸ e indirizza una precisa metodologia di pensiero che si riflette nella struttura del testo.

Nell'enciclica i contenuti si dispiegano su più livelli di lettura intrecciando argomentazioni che non si chiudono mai su se stesse richiamandosi e alimentandosi a vicenda. È Francesco stesso a tracciarne la mappa: «l'intima relazione tra i poveri e la fragilità del pianeta; la convinzione che tutto nel mondo è intimamente connesso; la critica al nuovo paradigma e alle forme di potere che derivano dalla tecnologia; l'invito a cercare altri modi di intendere l'economia e il progresso; il valore proprio di ogni creatura; il senso umano dell'ecologia; la necessità di dibattiti sinceri e onesti; la grave responsabilità della politica internazionale e locale; la cultura dello scarto e la proposta di un nuovo stile di vita» (n. 16). Al centro di questa architettura risiede il concetto di «ecologia integrale» che non è una categoria tra le altre, ma una chiave interpretativa della realtà e, più in profondo, della condizione umana nel mondo.

Laudato si' non si rivolge ai soli credenti, ma a «ogni persona che abita questo pianeta» (n. 13): un appello universale che chiama l'intera famiglia umana a rispondere insieme alla sfida di proteggere la casa comune. Al cuore di questo invito un'etica della cura, antitesi diretta della cultura dello scarto e dell'economia dell'esclusione che Francesco già nella sua Esortazione apostolica *Evangelii gaudium* (2013) individuava come radici morali della crisi ecologica-antropologica¹⁹.

¹⁸ G. COSTA, P. FOGLIZZO, *L'ecologia integrale*, in *Aggiornamenti sociali*, agosto-settembre 2015, pp. 541-542.

¹⁹ Cfr. n. 53. Sebbene per stessa ammissione di Francesco l'Esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, scritta in occasione dell'Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi sulla nuova evangelizzazione per la trasmissione della fede cristiana, non possa essere definita un «documento sociale» (n. 184), le indicazioni in essa contenute radicano una metodologia operativa per il magistero successivo. Il testo non contiene riferimenti espliciti alle tematiche ambientali, eppure delinea un nuovo concetto di sostenibilità caritativa che mette al centro la dignità della persona e l'istanza di una maggiore equità e inclusione sociale, elaborate attraverso una rilettura in chiave etica dell'attuale sistema economico. Queste considerazioni fungeranno da base per le riflessioni condivise in *Laudato si'*.

4. «Una malattia silenziosa che colpisce tutti noi»

Con l'Esortazione apostolica *Laudate Deum* (2023) Francesco approfondisce quanto già espresso nella *Laudato si'*, concentrandosi sulla radice antropologica della crisi ecologica, definita «un problema sociale globale che è intimamente legato alla dignità della vita umana» (n. 3).

Tra i vari aspetti che il documento analizza merita di essere ricordata la denuncia circa l'inadeguatezza dei meccanismi decisionali internazionali di fronte alla crisi ecologica, rilevando come «gli accordi hanno avuto un basso livello di attuazione perché non si sono stabiliti adeguati meccanismi di controllo, di verifica periodica e di sanzione delle inadempienze» (n. 52). Il bilancio del negoziato climatico globale – dalla Conferenza di Rio (1992) al Protocollo di Kyoto (1997), dall'Accordo di Parigi (2015), vincolante ma privo di sanzioni effettive, alla COP27 di Sharm el-Sheikh (2022) – rivela la tendenza degli Stati a mostrarsi sensibili al problema «senza avere il coraggio di effettuare cambiamenti sostanziali» (n. 56), sostenendo «istituzioni che preservino i diritti dei più forti senza occuparsi dei diritti di tutti» (n. 43). A fronte di ciò, il Pontefice insiste su un modello di diplomazia multilaterale ispirato al metodo sinodale e a una più ampia «democratizzazione nella sfera globale» (n. 43), capace di procedere dal locale al globale e dalle periferie al centro. L'auspicio era che la COP28 potesse condurre a «una decisa accelerazione della transizione energetica, con impegni efficaci che possano essere monitorati in modo permanente» (n. 54). Sullo sfondo, la consapevolezza che la crisi ha ricadute dirette sui più vulnerabili, sulla salute, sul lavoro, sull'accesso alle risorse e sull'intensificazione delle migrazioni forzate.

5. Tra centro e periferie: l'impegno ecologico della Chiesa cattolica

L'impegno della Chiesa cattolica a tradurre in pratica i principi del magistero ecologico di Francesco ha preso corpo lungo versanti distinti: uno interno alla Chiesa, ravvisabile nella revisione di due istituti per la stessa vitali (il Sinodo dei Vescovi e la Curia romana); uno esterno

che investe il suo rapporto (*rectius*: quello della Santa Sede) con le organizzazioni internazionali.

5.1. Conversione ecologica e crisi climatica: la Curia Romana e il Sinodo

Un ruolo operativo di primo piano spetta al Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale, istituito nel 2017 come organo della Curia romana competente, tra l'altro, per la cura del creato e le emergenze umanitarie²⁰. L'azione del Dicastero sul fronte climatico si è sviluppata lungo direttrici distinte e complementari. Sul piano del dialogo istituzionale, già nel 2019 il Dicastero ha promosso un incontro con i vertici delle principali compagnie petrolifere mondiali dedicato al tema "Transizione energetica e cura della nostra casa comune", in occasione del quale Francesco ha dichiarato che «l'odierna crisi ecologica, specialmente il cambiamento climatico, minaccia il futuro stesso della famiglia umana», sollecitando l'adozione di una politica del prezzo del carbonio come strumento indispensabile per una transizione ecologicamente ed equamente responsabile. Sul piano pastorale, il documento più significativo è rappresentato dagli *Orientamenti Pastoralis sugli Sfollati Climatici* (2021), documento predisposto dalla Sezione Migranti e Rifugiati del Dicastero: primo atto ufficiale della Curia romana a trattare esplicitamente il nesso tra cambiamento climatico e migrazioni forzate²¹, il testo offre una guida alle chiese locali per com-

²⁰ Indicativa, peraltro, la scelta di avviare la riorganizzazione della Curia Romana (portata poi a compimento nel 2022 con la Costituzione apostolica *Praedicate evangelium*) tramite la soppressione di quattro precedenti Pontifici Consigli e la correlata istituzione di un nuovo Dicastero le cui competenze vertono sulla cura della casa comune, in tutte le accezioni contenute in *Laudato si'*: ambiente, migrazioni, emarginati, poveri, esclusi (cfr. la Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio*, *Humanam progressionem* il cui testo è pubblicato sul sito internet ufficiale del Dicastero www.humandevlopment.va).

²¹ Questo e gli altri documenti citati d'ora in avanti si intendano reperibili sempre sul sito www.humandevlopment.va. In argomento mi permetto di rinviare a G. MAZZONI, *Migrazioni, cambiamento climatico e dignità umana. L'azione della Chiesa cattolica a favore della tutela della libertà religiosa e della promozione dell'uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2023, pp. 661-673. Relativamente alla tutela giuridica dei migranti climatici cfr. *ex multis* F. MARTINES, *Diritti e tutela dei migranti cli-*

prendere e affrontare pastoralmente una delle conseguenze umane più gravi della crisi climatica. Nel 2023 il Dicastero ha collaborato con lo *Stockholm Environment Institute* alla produzione del *Vademecum La nostra casa comune* che raccorda le acquisizioni scientifiche sul cambiamento climatico, la biodiversità e la gestione delle risorse con i contenuti della *Laudato si'*, distribuito a oltre 500.000 parrocchie nel mondo.

A confermare la vocazione del Dicastero al dialogo tra scienza e magistero è infine la recentissima nomina, da parte di Leone XIV, del climatologo brasiliano Carlos Nobre – tra i massimi esperti mondiali del riscaldamento globale e già membro dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) – come Consigliere del Dicastero²², scelta che rafforza la capacità della Santa Sede di avvalersi di competenze scientifiche di altissimo profilo nell'elaborazione delle proprie posizioni sulle sfide climatiche globali, senza, tuttavia, dimenticare una peculiare chiave di lettura puntualmente ricordata da Bergoglio nella *Laudato si'*: «un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale» (n. 49).

Un esempio emblematico di questa visione è offerto dal Sinodo per l'Amazzonia (2019)²³ e dall'Esortazione apostolica post-sinodale *Querida Amazonia* (2020), che insieme compongono un *corpus* di rilievo sul piano sia ecclesiale, sia della riflessione climatica. Il documento finale sinodale affronta la questione affermando fin dall'introduzione che «è scientificamente provato che la scomparsa del bioma amazzonico avrà un impatto catastrofico sul pianeta nel suo complesso» (§ 2).

matici, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, pp. 161-190; K. SHAPOVALOVA, *Climate migrants: labour rights within BHR and digitalization frameworks*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2025, pp. 641-766.

²² Lo si legge al sito ufficiale del Dicastero www.humandevlopment.va (news del 30 marzo 2026).

²³ Anche in questo caso non si può non notare che proprio il Sinodo panamazzonico *Nuovi cammini per la Chiesa e per una ecologia integrale* (e quindi la cura della casa comune) abbia costituito una via per sperimentare la riforma di questo istituto avvenuta nel 2018 con la Costituzione apostolica *Episcopalis communio*, particolarmente importante per aver aperto il Sinodo alla partecipazione dei laici. I documenti sono consultabili online sul sito ufficiale della Santa Sede www.vatican.va. In proposito v. G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, cit., *passim*.

La regione viene qualificata come «la seconda area più vulnerabile al mondo in relazione ai cambiamenti climatici causati dall'azione diretta dell'uomo» (§ 6), mentre il § 11 ne sottolinea il ruolo di «cuscinetto contro i cambiamenti climatici», fornitrice di sistemi di supporto vitale – aria, acqua, suolo, foreste e biomassa – di valore inestimabile per l'equilibrio del pianeta. Il cambiamento climatico non viene trattato come questione tecnica o politica esterna alla missione della Chiesa, ma inserito tra le principali minacce alla vita dei popoli amazzonici (§ 10), intrecciando così crisi ambientale e crisi umanitaria in una lettura unitaria che anticipa le categorie della *Laudate Deum*. Con *Querida Amazonia* Francesco raccoglie e approfondisce queste istanze entro una cornice teologica più ampia: il terzo capitolo – dedicato al «sogno ecologico» – afferma che «non ci sarà ecologia sana e sostenibile, in grado di cambiare qualcosa, se non cambiano le persone», sollecitandole ad adottare «un altro stile di vita, meno vorace, più sereno, più rispettoso, meno ansioso, più fraterno» (§ 58) e istituisce un nesso esplicito tra degrado ambientale e cultura affermando che le culture ancestrali dei popoli originari «difficilmente potranno conservarsi indenni quando tale ambiente si deteriora» (§ 40). Il Sinodo per l'Amazzonia e *Querida Amazonia* sono certamente nodi essenziali nel percorso attraverso cui il magistero ha progressivamente costruito una visione climatica organica, capace di coniugare urgenza scientifica, giustizia sociale e conversione ecologica.

5.2. *La Santa Sede nella governance climatica globale*

Sul piano del diritto internazionale, il 4 ottobre 2022 sono entrati in vigore per la Santa Sede, in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, due accordi di primaria importanza: la Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottata nel corso del *Summit della Terra* tenutosi a Rio de Janeiro 1992 e l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici siglato in occasione della COP21 del 2015 come atto negoziale giuridicamente vincolante²⁴.

²⁴ L'ordinamento giuridico vaticano è retto da un sistema normativo che vede nel diritto canonico il primo criterio interpretativo, sebbene rilevino «le norme di diritto internazionale generale e quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede

Tra i nodi tematici affrontati dalla Convenzione-quadro, un posto centrale occupano le dinamiche dell'effetto serra e il progressivo innalzamento delle temperature atmosferiche e della superficie terrestre, imputabile all'accumulo nell'aria di gas climalteranti generati dai processi produttivi industriali. Il fondamento scientifico del testo trova radici nel rapporto dell'IPCC – del quale la Santa Sede ha fatto richiesta di divenire Osservatore Permanente nel 2020 – che aveva tracciato un quadro sistematico e preoccupante delle conseguenze attese dal riscaldamento globale traducendo in linguaggio tecnico-politico un'evidenza empirica ormai difficilmente contestabile e fornendo così alla comunità internazionale le basi conoscitive per legittimare un intervento normativo di portata universale. Su tale substrato la Convenzione costruisce un'architettura di principi e obblighi deliberatamente aperti, concepiti come punto di partenza di un processo negoziale progressivo piuttosto che come sistema di regole immediatamente vincolanti. La centralità storica della Convenzione-quadro nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente si misura anche in termini istituzionali: è proprio da questo strumento che trae origine il processo delle Conferenze delle Parti (COP), affermatesi nel tempo come principale sede multilaterale per la *governance* del clima globale²⁵.

Tra queste, la COP21 segna un momento di svolta: dalla conferenza scaturiscono due atti distinti – il *Paris Agreement* e la *Paris Decision*

è parte», alle quali l'ordinamento vaticano si conforma. Il termine «conformità» esclude che le disposizioni di origine internazionale confluiscono direttamente nel sistema delle fonti – in coerenza con il can. 22 del Codice di Diritto Canonico – pur costituendo un importante punto di riferimento. Gli accordi internazionali di cui la Santa Sede è parte vengono ratificati mediante legge di attuazione, trovando così ingresso nell'ordinamento, sebbene si tratti spesso di accordi già implicitamente accettati, specialmente quando la Santa Sede ha partecipato alla loro elaborazione. La dottrina distingue due modalità di recezione: nel caso dei concordati tra Santa Sede e Stati, la disciplina internazionale trova vigenza nell'ordinamento canonico (art. 1, comma 1, Legge sulle fonti); nel caso di adesione a convenzioni multilaterali, è invece necessaria una legge specifica dello Stato (art. 1, comma 2). In forza di questa struttura, la Santa Sede ha aderito in tempi recenti ad alcuni accordi internazionali in materia di lotta al cambiamento climatico. Cfr. J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, Roma, 2021, pp. 168 ss.

²⁵ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2016, pp. 81-121.

– ricondotti sotto l'unitaria denominazione di *Paris Outcome*, pur nella diversità dei rispettivi obiettivi e contenuti²⁶. Ancor prima che il testo venisse formalmente adottato, la Santa Sede aveva già preso posizione chiara. Attraverso la sua delegazione (il Segretario di Stato, il Cardinale Pietro Parolin) aveva auspicato che il futuro Accordo si radicesse su un'architettura valoriale precisa, ispirata ai principi di solidarietà, giustizia, equità e partecipazione. Tre le direttrici individuate come irrinunciabili: collocare le popolazioni più vulnerabili al cuore delle politiche di intervento governativo, orientare la condotta di tutti gli attori coinvolti verso obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso forme di collaborazione sistematica e proiettare l'intero impianto verso il futuro mediante un meccanismo di revisione periodica trasparente degli impegni assunti, tale da innalzare progressivamente il livello di ambizione collettiva. L'Accordo di Parigi costituisce il primo strumento giuridicamente vincolante a vocazione universale in materia di cambiamenti climatici. Il suo obiettivo centrale, enunciato all'art. 2, è contenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l'impegno di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. A tal fine l'Accordo obbliga ciascuno Stato firmatario a presentare con cadenza quinquennale i propri Contributi determinati a livello nazionale (NDC), piani di azione climatica sottoposti a un regime di trasparenza e rendicontazione. L'impianto si completa con due ulteriori obiettivi: rafforzare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, preservando la sicurezza alimentare e promuovendo la resilienza degli ecosistemi; e orientare i flussi finanziari globali verso percorsi di sviluppo a basse emissioni e climaticamente compatibili. Il monitoraggio del progresso collettivo è affidato al meccanismo del Bilancio globale (*Global Stocktake*) che opera su cicli quinquennali e fornisce la base per l'aggiornamento periodico degli impegni assunti.

In questa cornice l'accessione della Santa Sede, dalla valenza anche simbolica, è mirata a promuovere «una forte convergenza di tutti nell'impegnarsi di fronte all'urgente necessità di avviare un cambia-

²⁶ In tema si veda per tutti M. MONTINI, *L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2015, pp. 517-528; ID., *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, n. 3, 2017, pp. 719-755.

mento di rotta capace di passare con decisione e convinzione dalla “cultura dello scarto”, prevalente nella nostra società, a una “cultura della cura” della nostra casa comune e di coloro che vi abitano o vi abiteranno [...] L’umanità ha i mezzi per affrontare questa trasformazione che richiede una vera e propria conversione, individuale ma anche comunitaria, e la decisa volontà di intraprendere questo cammino»²⁷.

5.3. Il ruolo delle Conferenze episcopali

Un dato di particolare rilievo riguarda il ruolo svolto dalle conferenze episcopali nell’elaborazione del magistero ecologico di Francesco: non semplici destinatarie di un insegnamento che scende dall’alto, ma attori capaci di anticiparlo e rilanciarlo dal basso, secondo una dinamica che riflette la stessa logica sinodale sulla quale Bergoglio ha fondato il proprio pontificato. Il rapporto tra centro e periferie si è rivelato, in materia ecologica, costitutivamente bidirezionale: se il magistero pontificio ha orientato le chiese locali verso la questione ambientale, queste hanno a loro volta contribuito a plasmarlo, introducendo istanze e sensibilità che solo in un secondo momento sono confluite nei documenti del Vescovo di Roma²⁸.

La misura di questa relazione è eloquente se si considera che *Laudato si’* cita l’intervento di ventuno conferenze episcopali, *Querida Amazonia* ne ricorda nove, *Fratelli tutti* ne menziona dodici e *Laudate Deum* ne nomina due. Si tratta di un dato peculiare nella storia del magistero pontificio, che segnala una vera e propria innovazione nella modalità di costruzione delle norme ecclesiali: il centro che ascolta le periferie, le integra e le riporta in forma universale²⁹.

Sul piano operativo, l’impegno ecologico delle conferenze episcopali si è declinato in forme differenziate secondo i contesti nazionali³⁰.

²⁷ Come si legge nel relativo Comunicato stampa online sul sito www.vatican.va.

²⁸ Cfr. G. MAZZONI, *La cura della casa comune: magistero ecologico e buone prassi nell’esperienza delle Conferenze episcopali europee*, in *Anuario de derecho eclesiástico del estado*, vol. XL, 2024, pp. 625-667.

²⁹ G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, cit., p. 131 ss.

³⁰ Per un approfondimento si rimanda a G. MAZZONI, *La cura della casa comune*, cit.

Dalla Conferenza episcopale tedesca, impegnata soprattutto sul piano teologico-pastorale, a quella italiana, con la sua pionieristica esperienza delle Comunità Energetiche Rinnovabili diocesane (sulle quali ci si soffermerà); dalla Conferenza episcopale francese orientata verso un modello di *Église verte*, a quella spagnola, che intreccia la cura del creato con le istanze di pace e giustizia sociale; dalla Conferenza episcopale portoghese, con il suo protocollo per la condivisione di energia rinnovabile a favore delle famiglie in povertà energetica, a quella di Inghilterra e Galles, impegnata in un percorso strutturato di decarbonizzazione. Nella diversità dei contesti e degli strumenti adottati, emerge una comune traiettoria: la questione ecologica non è più percepita come un'aggiunta opzionale all'agenda pastorale, ma come una dimensione costitutiva della missione ecclesiale, capace di generare forme inedite di impegno istituzionale e di dialogo con la società civile.

6. *Le Comunità Energetiche Rinnovabili come modello di ecologia integrale*

Come anticipato, la Conferenza episcopale italiana (CEI) rappresenta un esempio importante di come le tematiche ecologiche siano entrate a far parte della vita delle comunità ecclesiali con progetti che meritano attenzione, a cominciare da quello delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER). L'analisi del coinvolgimento della Chiesa cattolica italiana nel settore delle Comunità Energetiche Rinnovabili e delle prospettive giuridiche che ne possono derivare, presuppone una previa ricognizione della normativa di riferimento entro cui tale impegno si è progressivamente sviluppato³¹.

La disciplina delle Comunità Energetiche Rinnovabili si articola su più livelli di produzione normativa, secondo una struttura piramidale

³¹ Per una ricostruzione puntuale del quadro normativo si rimanda sin da ora a M. DUGATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili tra mito e realtà: cenni introduttivi. Un'analisi interdisciplinare*, Torino, 2026; L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023; L. DE VIDOVIČ, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community energy map: una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano, 2021.

che muove dal diritto dell'Unione europea fino alle disposizioni attuative nazionali. Il fondamento sovranazionale è costituito dalle due direttive del *Clean Energy for All Europeans Package* del 2019: la Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), che introduce la Comunità Energetica Rinnovabile come nuovo soggetto giuridico definendone autonomia, finalità non commerciale e controllo effettivo da parte dei partecipanti, e la direttiva (UE) 2019/944 (IEM), che disciplina la figura parallela della Comunità Energetica dei Cittadini, dal perimetro operativo più ampio.

Il recepimento nell'ordinamento italiano avviene con i decreti legislativi n. 199/2021 e n. 210/2021. Il primo, attuativo della RED II, costituisce la norma di riferimento per le CER nazionali: l'articolo 31 fissa i requisiti soggettivi di partecipazione – persone fisiche, PMI, enti locali, enti religiosi, enti del terzo settore e amministrazioni comunali – e le condizioni operative, tra cui l'obbligo di ubicazione degli impianti nell'area sottesa alla medesima cabina primaria. Il secondo recepisce la direttiva IEM disciplinando la Comunità Energetica dei Cittadini.

Sul piano regolatorio, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente adotta il Testo Integrato dell'Autoconsumo Diffuso (TIAD) con delibera n. 727/2022/R/eel, definendo le regole tecniche delle CER – configurazioni ammissibili, contabilizzazione dell'energia condivisa e libera scelta del fornitore – senza introdurre meccanismi incentivanti. Sul distinto versante economico, il d.m. n. 414/2023 (Decreto CACER), stanZIA 5,7 miliardi di euro e articola la promozione delle CER attraverso due strumenti cumulabili: una tariffa incentivante per ogni kWh condiviso, applicabile su tutto il territorio nazionale, e un contributo in conto capitale fino al quaranta per cento dei costi ammissibili, riservato ai comuni sotto i cinquemila abitanti. Il successivo d.m. n. 127/2025 estende l'accesso agli incentivi ai comuni fino a cinquantamila abitanti, mentre il d.l. n. 19/2025 amplia la platea dei soggetti ammessi, includendo tra gli altri i consorzi di bonifica, le aziende per l'edilizia residenziale pubblica e gli organismi di ricerca.

Parallelamente all'evoluzione normativa statale, la CEI sviluppa un proprio percorso di *engagement* nel settore. Già nell'ottobre 2022 il Tavolo Tecnico istituito presso la Segreteria Generale elabora un documento di orientamento per le diocesi, raccomandando un approccio prudentiale in attesa del completamento della disciplina di settore e

indicando nella personalità giuridica autonoma dell'ente costituendo, nella forma di associazione riconosciuta, fondazione di partecipazione o cooperativa, la soluzione più idonea a tutelare i singoli partecipanti dalla responsabilità solidale per le obbligazioni assunte.

Il passaggio a una fase di piena operatività si compie il 22 maggio 2024 con la presentazione del *Vademecum Le comunità energetiche rinnovabili: elementi etici, tecnici, economico-giuridici per gli enti religiosi*³², elaborato in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e con il Gestore dei Servizi Energetici. Il documento propone una guida operativa articolata in otto fasi e colloca l'impegno della Chiesa nel settore energetico all'interno della riflessione sulla cura del creato ispirata dalla *Laudato si'*, qualificando le CER non come strumento di mero risparmio energetico ma come occasione di coesione sociale e contrasto alla povertà energetica. Sul piano operativo, tale impostazione trova espressione nella promozione di RS CER: una cooperativa nazionale costituita da *Rete Sicomoro* (associazione del Terzo Settore cattolico), con la finalità di aggregare enti ecclesiastici e organizzazioni religiose intorno a un unico soggetto giuridico operante come CER su scala nazionale³³.

7. Sviluppi recenti

Una delle questioni più spinose riguardo alle CER si presenta sul piano della scelta della forma giuridica³⁴, specialmente per gli enti religiosi che il d.lgs. n. 199/2021 ha incluso espressamente tra i soggetti ammessi a partecipare alle CER.

³² Il testo è disponibile sul sito www.chiesacattolica.it.

³³ Il modello si articola in configurazioni locali territoriali, cui diocesi, parrocchie e congregazioni aderiscono senza dover costituire autonomamente una CER propria. RS CER non è dunque una CER in senso tecnico ai sensi del d.lgs. n. 199/2021, ma una struttura cooperativa ombrello che abbassa la soglia di accesso per soggetti privi delle competenze necessarie ad affrontare autonomamente l'iter costitutivo. Cfr. il sito web di *Rete Sicomoro* www.retesicomoro.it.

³⁴ Cfr. AA.VV., *Principali modelli giuridici per la costituzione delle Comunità energetiche rinnovabili*, in *Quaderni per la Transizione Energetica: Comunità Energetiche Rinnovabili e Gruppi di Autoconsumatori*, fasc. monografico n. 2, 2023.

L'intersezione delle due realtà impone una riflessione sulla compatibilità tra la struttura giuridica da adottare per la CER e le finalità istituzionali dell'ente ecclesiastico partecipante, nonché sull'opportunità di mantenere distinta la soggettività della CER da quella dell'ente che la promuove. Gli enti ecclesiastici operano, infatti, attraverso forme proprie del diritto canonico e del sistema concordatario, in virtù del quale godono di una soggettività civile riconosciuta, ma non sempre agevolmente sovrapponibile ai modelli organizzativi previsti dalla normativa di settore³⁵. Tale difficoltà risulta ancor più evidente ove si consideri la natura dell'ente ecclesiastico³⁶ il cui fine di religione o di culto deve essere costitutivo ed essenziale ai fini del riconoscimento civile: sebbene l'ente possa svolgere attività diverse da quelle primarie queste devono comunque svolgersi nel rispetto della sua struttura e delle sue finalità, come espressamente previsto dall'art. 7 dell'Accordo di Villa Madama³⁷. Qualora la soggettività della CER non venisse separata da quella dell'ente ecclesiastico si profilerebbero due ordini di rischi. Da un lato, il perseguimento del fine di religione o di culto potrebbe essere compromesso nell'ipotesi in cui l'attività della CER assumesse un peso tale da non potersi più qualificare come meramente accessoria rispetto a quella costitutiva. Dall'altro, la struttura che il le-

³⁵ In questa sede è sufficiente ricordare che il regime concordatario e la successiva l. n. 222/1985 hanno disciplinato tanto i requisiti – l'appartenenza alla confessione religiosa, la sede in Italia e la finalità di religione o di culto quale elemento costitutivo ed essenziale dell'ente – quanto i procedimenti attraverso i quali quest'ultimo può acquisire la personalità giuridica civile: il riconoscimento per decreto, il riconoscimento per antico possesso di stato, il riconoscimento per legge e il procedimento abbreviato. V. per tutti A.G. CHIZZONITI, *Diritto Ecclesiastico*, Milano, 2025, *spec.* il cap. VI.

³⁶ L'esistenza degli enti religiosi affonda le proprie radici nei rispettivi ordinamenti confessionali di appartenenza. Per quelli cattolici il riferimento normativo è il Codice di Diritto Canonico del 1983 e, nello specifico, il Libro I, Titolo IV, Capitolo II (*Le persone giuridiche*, cann. 113-123) e il Libro V (*I beni temporali della Chiesa*).

³⁷ È la l. n. 222/1985 a definire, in via non tassativa, le attività di religione o di culto distinguendole dalle attività di diversa natura: appartengono alla prima categoria quelle dirette all'esercizio del culto, alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, all'apostolato missionario, alla catechesi e all'educazione cristiana (art. 16, lett. a), mentre sono attività diverse quelle «di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro» (art. 16, lett. b).

gislatore italiano ha disegnato per la Comunità Energetica configurandola come «soggetto di diritto autonomo i cui poteri di controllo fanno capo esclusivamente all'ente» (art. 31, d.lgs. n. 199/2021) mal si concilierebbe con il sistema dei controlli canonici previsti dal diritto della Chiesa, il quale subordina gli atti di amministrazione straordinaria all'autorizzazione dell'Ordinario (can. 1281 CIC) e vincola la destinazione dei beni al fine istituzionale (can. 1254 CIC). La commistione tra la *governance* della CER e quella dell'ente ecclesiastico potrebbe, pertanto, generare conflitti tra i due ordinamenti soprattutto sul piano della legittimità degli atti di gestione³⁸.

La questione della separazione delle soggettività non esaurisce tuttavia la riflessione. Occorre, infatti, interrogarsi su *come* tale separazione possa essere concretamente realizzata nel quadro degli strumenti che l'ordinamento già offre.

A tale riguardo il *Vademecum* della CEI ha individuato quattro modelli organizzativi, i primi due distinti in base al ruolo svolto dall'ente religioso nella fase di promozione.

Nel «modello ecclesiale» l'ente religioso è il promotore principale, con adesione prevalente di parrocchie e altri enti ecclesiastici e massima attenzione al protagonismo delle fasce vulnerabili. Lo schema presuppone che l'iniziativa parta dal basso: parrocchie, famiglie, comunità locali e così via. La sua attuazione è relativamente semplice poiché è l'ente religioso, in qualità di promotore, ad avviare l'iniziativa per la realizzazione della CER occupandosi degli aspetti costitutivi preliminari (progettazione, costituzione legale, rapporti con i GSE) e favorendo l'aggregazione della comunità. Si tratta di una soluzione che si armonizza con la disciplina delle CER il cui indirizzo finalistico, pur non escludendo del tutto il profitto finanziario³⁹, privilegia la realizzazione di benefici ambientali, economici e sociali, orientandosi verso scopi mutualistici e non lucrativi allineabili al novero delle attività consentite dall'art. 16, lett. b), l. n. 222/1985, nel rispetto delle finalità costitutive ed essenziali dell'ente ecclesiastico, queste ultime senz'altro da

³⁸ Sul punto L. SIMONELLI, *L'ente ecclesiastico e la comunità di energia rinnovabile. Considerazioni introduttive*, in *RATIONNonprofit*, n. 4, 2022, p. 8.

³⁹ I profitti sono oggetto di reinvestimento nelle attività della comunità o nel perseguimento di obiettivi di interesse pubblico generale.

rileggere alla luce del più recente magistero ecologico sul quale ci si è ampiamente soffermati. Lo schema, peraltro, prevede che l'ente religioso assuma il ruolo di promotore dell'iniziativa senza, tuttavia, identificarsi con l'ente-CER.

Nel «modello pluralistico» la promozione è condivisa tra l'ente religioso e una pluralità di soggetti di natura differente – enti del terzo settore (ETS), strutture residenziali, famiglie – con un processo partecipativo aperto. La soluzione proposta presenta il vantaggio, per l'ente ecclesiastico, di avvalersi del supporto di più soggetti nella realizzazione della CER, ma lo svantaggio di dover vigilare sull'attuazione di forme organizzative che non contrastino con le finalità tipicamente perseguite dall'ente stesso.

In entrambi i casi, il quadro normativo italiano mette a disposizione strumenti idonei a garantire una partecipazione dell'ente ecclesiastico alla CER che sia al contempo efficace sul piano operativo e coerente con la propria natura istituzionale. In questa direzione, l'art. 31, d.lgs. n. 199/2021, ha consentito la coesistenza di enti religiosi ed ETS non come modelli alternativi, bensì come componenti tra loro complementari. Del resto, le forme giuridiche ammesse per la costituzione di una CER – associazione riconosciuta, fondazione di partecipazione, cooperativa – appartengono al patrimonio consolidato del Terzo Settore e risultano pertanto già rodiate sotto il profilo organizzativo e normativo⁴⁰. Entrambi i modelli – ecclesiale e pluralistico – ai fini della costituzione dell'ente-CER potrebbero, pertanto, opportunamente basarsi sulle già consolidate modalità di relazione enti religiosi-ETS prevedendo che l'ente ecclesiastico costituisca un ramo ETS (che si occupi esclusivamente delle attività diverse da quelle di religione e di culto, nel caso di specie, quelle della CER) ovvero un ETS autonomo⁴¹ che a

⁴⁰ La natura non lucrativa delle attività solidaristiche proprie della CER – unitamente alla possibilità di conseguire benefici economici solo in via mediata e accessoria – si sovrappone agevolmente alle finalità individuate dalla normativa del Terzo Settore, incentrata sul perseguimento, da parte degli ETS, di finalità civiche e di utilità sociale in via principale, nonché di attività di interesse generale (art. 5 del d.lgs. n. 117/2017), e solo in via residuale di attività diverse (art. 6).

⁴¹ Prima della riforma del 2017 con la quale è entrato in vigore il «Codice del Terzo Settore» (d.lgs. n. 117/2017) tali incroci riguardavano le vecchie onlus. In termini estremamente sintetici gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono accedere alla

seconda della propria natura giuridica (associazione, fondazione di partecipazione ecc.) e delle scelte statutarie attribuisca all'ente ecclesiastico (e/o al suo legale rappresentante) una posizione più o meno marginale nella *governance* dell'ente-CER⁴².

Gli altri due modelli riservano l'iniziativa ad altre soggettività. Nel «modello pubblicistico» è il Comune a svolgere il ruolo di promotore, con l'ente religioso che vi partecipa come membro, consentendo di intercettare finanziamenti riservati agli enti pubblici e di collocare l'iniziativa nel quadro delle politiche locali. In questo schema, l'ente religioso si inserisce in un quadro istituzionale più ampio, beneficiando delle risorse e delle politiche pubbliche locali. Nel «modello guida-

qualifica di ETS ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017, a condizione che adottino un apposito regolamento, costituiscano un patrimonio destinato alle attività di interesse generale e tengano separatamente le scritture contabili. In tal modo possono operare su un doppio binario: quello tradizionale della l. n. 222/1985 per le attività di religione o di culto, e quello del Codice del Terzo Settore per le attività di interesse generale, con i relativi benefici fiscali. La costituzione del cosiddetto «ramo ETS» non comporta la perdita della soggettività giuridica propria dell'ente ecclesiastico, ma richiede, trattandosi di atto di straordinaria amministrazione, il previo consenso dell'Ordinario diocesano. La bibliografia in argomento è assai vasta. Per un commento di carattere generale cfr., *ex multis*, A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti del Terzo settore. Gli altri enti no profit dopo la Riforma*, Milano, 2022; per gli aspetti di diritto ecclesiastico si richiamano solo i volumi più recenti L. DECIMO, *Gli enti religiosi nel diritto vivente. Paradigmi teorici e protocolli operativi*, Torino, 2025; S. COGLIEVINA, *Terzo Settore e libertà religiosa. Enti, comunità islamiche e prime applicazioni del RUNTS*, Napoli, 2024; P. CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Torino, 2021. Sull'opportunità di costituire un ETS-CER v. C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. civ. prev.*, n. 2, 2023, pp. 385-403.

⁴² Emblematica la scelta fatta dalla Diocesi di Treviso nella costituzione della CER *Fondazione CER T.O.P. Energie ETS* (www.diocesitv.it/cer, lo statuto è pubblicato nel RUNTS): la medesima è membro fondatore della Fondazione e, attraverso il Vescovo, esercita un controllo strategico determinante: nomina direttamente il Presidente e tutti i componenti del Consiglio di Amministrazione, e detiene un diritto di veto assoluto su qualsiasi decisione che alteri la natura della Fondazione – modifiche statutarie, fusioni o scioglimento richiedono infatti il consenso unanime di tutti i fondatori. Il legame non è solo formale: lo statuto stesso prevede che la Fondazione operi seguendo gli orientamenti del Vescovo, in stretta collaborazione con le parrocchie e gli altri enti ecclesiastici della diocesi.

to dal *player* energetico», infine, è un'impresa del settore – *utility* o ESCo – a fungere da catalizzatore, con l'ente religioso che partecipa secondo una logica prevalentemente orientata all'efficienza economica. La sua adesione è subordinata a una logica prevalentemente economica, per certi versi più distante dalle finalità tipicamente perseguite dagli enti religiosi. In tutti i casi, la destinazione dei benefici economici – e la possibilità di orientarne una quota verso finalità solidaristiche – resta affidata al regolamento interno della CER.

Al di là dei casi in cui l'ente ecclesiastico si fa promotore dell'iniziativa, resta da verificare quali limiti si pongono alla partecipazione dello stesso all'interno della CER. È lo stesso *Vademecum* a ricordare, pur sinteticamente, come tale aspetto debba intersecarsi con quello del diritto canonico universale (Codice di Diritto Canonico) e particolare (Istruzione in Materia Amministrativa della CEI⁴³). Si limita, infatti, a richiamare due profili: il primo concerne la necessità della licenza dell'Ordinario diocesano per gli atti di straordinaria amministrazione, che costituisce il principale strumento di controllo canonico preventivo sull'iniziativa. Il riferimento è al can. 1281 CIC, che subordina la validità degli atti di amministrazione straordinaria compiuti dai rettori di persone giuridiche ecclesiastiche alla previa autorizzazione dell'Ordinario competente. Il secondo, accennato ma non sviluppato, riguarda la destinazione dei beni al fine istituzionale. Il *Vademecum* raccomanda di scegliere forme giuridiche con autonomia patrimoniale perfetta proprio per evitare che i beni ecclesiastici – vincolati per loro natura al fine di religione o di culto ai sensi del can. 1254 CIC – possano essere intaccati da vicende connesse alla CER.

8. Dal magistero al diritto positivo: questioni aperte

La questione ecologica si pone oggi come uno dei nodi più fecondi dell'incontro tra ordinamento canonico, diritto civile e diritto internazionale. Il magistero di Francesco ha operato una vera e propria svolta

⁴³ Approvata nel 2005, è il documento fondamentale che regola la gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici in Italia (il testo è online sul sito web della CEI www.chiesacattolica.it).

metodologica, restituendo alla crisi climatica la sua dimensione antropologica e relazionale e sottraendola alla sola logica tecnico-politica. Questa visione, confermata dagli interventi pontifici più recenti⁴⁴, ha trovato un canale di traduzione operativa nell'impegno delle Conferenze episcopali che si sono rivelate attori capaci di anticipare e alimentare il magistero pontificio dal basso. In questo senso, l'esperienza delle CER rappresenta uno degli ambiti in cui l'impegno ecclesiale incontra il diritto positivo vigente, generando nuove intersezioni tra normativa europea, disciplina del Terzo Settore e regime degli enti ecclesiastici. La partecipazione degli enti religiosi alle CER può essere intesa non come un fenomeno settoriale, ma come esempio di una scelta culturale e istituzionale più profonda: quella di tradurre il principio dell'ecologia integrale in forme giuridicamente strutturate di azione collettiva, capaci di coniugare sostenibilità ambientale, coesione sociale e contrasto alla povertà energetica. Rimangono aperte questioni che meritano di essere monitorate in futuro – dalla compatibilità tra forme giuridiche canoniche e civilistiche al trattamento fiscale delle entrate generate, dalla *governance* dei modelli misti al raccordo con i controlli previsti dall'ordinamento canonico.

Abstract

Ita

L'impegno della Chiesa nella *governance* climatica si traduce in azioni concrete, come le Comunità Energetiche Rinnovabili, espressione di una conversione non solo etica ma strutturale. Il passaggio cruciale risiede oggi nella traduzione di questi principi in norme di diritto positivo, sfida necessaria per rispondere all'urgenza della crisi ambientale.

Parole chiave: ecologia, magistero pontificio, cambiamento climatico, Comunità Energetiche Rinnovabili

⁴⁴ Cfr., per esempio, il Messaggio di Leone XIV per la X Giornata Mondiale di Preghiera per la Cura del Creato, 2026.

En

The interplay between ecology, faith, and law outlines a path from biblical roots to the vision of integral ecology, merging scientific rigor with the teachings of *Laudato si'*. The Church's commitment to climate governance translates into concrete action through Renewable Energy Communities, reflecting a conversion that is both ethical and structural. The crucial challenge now lies in translating these principles into positive law – a necessary step to address the urgency of the environmental crisis.

Keywords: ecology, papal magisterium, climate change, Renewable Energy Communities

Bartosz Rakoczy - Wiktor Dropiewski

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN CLIMATE CHANGE ADAPTATION: INSIGHTS FROM THE POLISH LEGAL SYSTEM

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The concept of climate change in Polish and international law. – 3. The legal basis for the functioning of all Polish local government units in the context of climate change. – 4. Analysis of local government tasks in the area of climate and environment. – 5. Legal-philosophical context: Ronald Dworkin's concept. – 6. Conclusion.

1. Introduction

The issue of climate resilience is a major challenge for the modern legislator. For obvious reasons, it is not possible to regulate situations occurring in nature through legal instruments; however, it is possible to try to prevent human-induced phenomena that may affect climate change, as well as to regulate the effects of climate change using legal norms. Moreover, it is also possible to regulate the process of adaptation to climate change using legal norms. Although climate change itself cannot be subject to legal regulation, adaptation to these changes can be regulated through law. Legal doctrine indicates that environmental law sometimes proves insufficient in matters of climate change. It does not take into account the specific nature of the entire issue of climate change, primarily how quickly climate change processes are occurring and how the scientific perspective on this problem is changing¹.

The aim of this article is to indicate how and with what legal instruments the legislator can adapt to climate change. However, the article does not contain only purely theoretical considerations but refers to Polish experiences. The Polish model serves to exemplify the

¹ R. CRAIG, "Stationarity is dead" - long live transformation: Five principles for climate change adaptation law, in *Harvard Environmental Law Review*, no. 1 (34), 2012, pp. 16-17.

ongoing law-making processes and can be used in building theoretical models.

Poland is a unitary state in which legislative powers are concentrated at the central level. Local government units primarily perform administrative and executive functions. The territorial structure consists of three levels: the voivodeship (*województwo*), the county (*powiat*), and the commune (*gmina*). Although these entities do not possess primary legislative powers, they play a crucial role in implementing environmental and climate policies.

It should be noted that climate adaptation is not a value protected by law in the sense that legal language does not explicitly use this term. No legal norm regulating the competences of public administration bodies indicates climate adaptation as a task within the scope of public administration. Hence, the reconstruction of legal norms that can regulate issues related to climate adaptation must take into account other tasks that relate to or concern climate adaptation.

Climate policy generally relies on two main pillars: mitigating climate change and adapting to its effects². While the concept of mitigation is relatively straightforward – primarily involving the reduction of human-induced greenhouse gas emissions, especially carbon dioxide – adaptation encompasses a broad range of diverse actions and lacks a single, universally accepted definition³.

At the outset, it should be noted that we will be dealing with a reconstruction of public administration tasks, scattered across various other tasks and competences that are recognized in legal terminology.

2. *The concept of climate change in Polish and international law*

As already indicated above, climate adaptation does not exist as an independent value protected by law. Although the concept of climate

² A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2008, *passim*.

³ I. PRZYBOJEWSKA, *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, in *Gdańskie Studia Prawnicze*, no. 3, 2021, p. 34.

change adaptation is well-established in international and EU climate policy, it has not yet functioned in Polish law as a separate legal category that directly defines the powers of public authorities. Instead, adaptation-related obligations are implemented through legal institutions related to environmental protection, spatial planning, water management, crisis management, and sustainable development. Only the most recent changes in the Polish legal system have introduced this concept into legal acts; however, it still does not appear to be the subject of more in-depth legislative work, but is rather the result of aligning the law with European Union law⁴. Therefore, the statement that the term “climate change adaptation” is not used in legal language should not be taken literally. Rather, it means that, in Polish legislation, climate change adaptation has not yet been treated as a separate legal competence or as a protected legal interest comparable to environmental protection. Adaptation measures are part of the broader scope of statutory tasks and powers of public administration.

This formulation therefore has extra-juridical origins and originates in fields outside of legal science. Of course, this does not mean that the problem of climate resilience is a legally irrelevant problem, and the national legislator remains indifferent to the issue of climate adaptation. On the other hand, as already indicated above, the problem of climate adaptation may be the subject of other clearly and directly legally formulated competences and tasks of public administration. Hence, the reconstruction of the legal basis for the tasks of local government units, as well as other entities, will highlight the tasks and competencies that could incorporate climate adaptation, after first defining what climate resilience may mean in legal sciences. The issue of climate adaptation is defined in other sciences. Leaving aside the emerging discrepancies and doubts, it can be indicated that climate adaptation means a certain flexibility of the state and its bodies in responding to the effects of climate change. When constructing law, the state should assume that climate changes are occurring, which directly and indirectly affect the functioning of the state and the performance

⁴ Due to noticeable trends in law, climate protection can be treated as a separate legal problem from environmental protection. See J. CIECHANOWICZ-MCLEAN, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa, 2016.

of its tasks. The state's task is to identify such areas in which these changes occur, to link these changes with climate change, and above all to be able to predict and respond to these changes. The state performs its tasks primarily through lawmaking, but not only.

When enacting laws, the state should assume that changes are occurring. However, it must ultimately be noted that adaptation to climate change in the Polish legal system appears to be only just taking shape⁵. A branch of Polish legal scholarship dealing strictly with climate law has not yet been established. Furthermore, in Polish law and jurisprudence, the issue of climate and climate change is rather rare. In contrast, in international law, particularly in European Union law, adaptation to climate change appears to be a much more developed category. Adaptation to climate change is the subject of numerous international and EU legal instruments. The issue of climate adaptation or climate protection also frequently arises in the case law of the Court of Justice of the European Union⁶. A disparity in this regard can therefore be observed between Polish law and EU and international law.

Climate change is a concept that has been extensively developed in international law, particularly within the framework of the United Nations. The United Nations Framework Convention on Climate Change⁷ defines climate change as a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere. This definition has been further elabo-

⁵ One example of such measures – one of the few taken in the past year – is the *Regulation of the Minister of Climate and Environment on the detailed scope of reports monitoring the implementation of climate change adaptation measures, as well as the monitoring metrics and indicators included in municipal adaptation plans*. Although the act is still in the draft stage, if adopted, it will serve as a concrete expression of legislative action in the area of climate change adaptation. The draft concerns the development of municipal adaptation plans and specifies metrics that will be used to assess whether local governments are effectively and efficiently implementing climate adaptation measures. Local authorities will submit a report to the Minister of the Environment and Climate, including details on how much funding they have allocated to climate adaptation.

⁶ *Vide e.g.* Case T-625/22: Judgment of the General Court of 10 September 2025 *Austria v. Commission*.

⁷ UNFCCC.

rated in subsequent international instruments, including the Paris Agreement of 2015, which emphasises both mitigation and adaptation as core components of global climate policy.

In European Union law, climate change is regulated through an increasingly comprehensive and multi-level legal framework. A central role is played by Regulation (EU) 2021/1119 (the European Climate Law), which establishes the objective of climate neutrality by 2050 and introduces binding obligations for Member States. Although primarily focused on mitigation, the regulation also emphasises the need to enhance adaptive capacity and resilience.

Adaptation is further developed in strategic and policy instruments, most notably the EU Strategy on Adaptation to Climate Change, which aims to make Europe climate-resilient by 2050. The strategy promotes the integration of adaptation into all policy areas, including spatial planning, infrastructure, agriculture, and water management.

Further considerations will focus solely on normative aspects.

3. The legal basis for the functioning of all Polish local government units in the context of climate change

The legal basis for the functioning of all local government units in the context of climate change is Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland, which states that «The Republic of Poland shall guard the independence and inviolability of its territory, ensure human and civil freedoms and rights and the safety of citizens, guard the national heritage and ensure environmental protection, guided by the principle of sustainable development».

It follows from this provision that the task of the state (Republic of Poland) is to ensure environmental protection, and in performing this task the state should be guided by the principle of sustainable development. It is precisely the principle and concept of sustainable development, expressed normatively in art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, that constitutes the basis for the claim that the state has certain obligations and tasks concerning climate adaptation. At the level of law, the principle of sustainable development obliges to

balance conflicting interests and values protected by law, considering environmental protection and climate protection⁸. Remaining at the level of the constitution, it is necessary to indicate the norms regulating the performance of public tasks by local government units. In accordance with art. 163 of the Constitution of the Republic of Poland «Local government performs public tasks not reserved by the Constitution or statutes for bodies of other public authorities».

This provision regulates the presumption that the performance of public tasks is entrusted to local government units. This also applies to climate adaptation. In turn, the next provision of Article 164, Section 3 of the Constitution of the Republic of Poland creates another presumption that it is the commune that performs public tasks reserved to local government units, which at the same time have not been expressly entrusted to other local government units.

An important element of the Polish approach to climate adaptation is the Strategic Adaptation Plan for Sectors and Areas Sensitive to Climate Change until 2020 with a perspective until 2030 (SPA 2020), adopted in 2013. This document constitutes the first comprehensive national strategy addressing climate adaptation and identifies key sectors particularly vulnerable to climate change, such as water management, agriculture, transport, and urban areas. The plan outlines objectives and directions for adaptive actions, emphasising the need to strengthen the resilience of the economy and society. Although the SPA 2020 does not have the status of a normative act, it plays a significant role in shaping public policies and guiding the activities of public authorities, including local government units, in the field of climate adaptation.

It is also appropriate at this point to refer to another legal act of fundamental importance for climate adaptation, namely the Act of 27 November 2024 amending the Environmental Protection Law and certain other acts. The act introduces an obligation for municipalities with more than 20,000 inhabitants to prepare urban climate adaptation plans. This constitutes the first such concrete legislative step to-

⁸ B. RAKOCZY, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, in *Gdańskie Studia Prawnicze*, no. 3, 2021, pp. 21-33.

wards addressing climate change and the need for legal measures in the field of adaptation.

The significance of the Act of 27 November 2024 amending the Environmental Protection Law and certain other acts extends beyond the introduction of municipal adaptation plans. For the first time, the Polish legislator expressly linked local government planning obligations with climate adaptation objectives. Municipalities with more than 20,000 inhabitants are now required to identify climate risks, assess local vulnerabilities, establish adaptation measures, and monitor their implementation. Consequently, climate adaptation has moved from a largely doctrinally reconstructed obligation to a partially institutionalised legal responsibility. Although the Act does not create a comprehensive climate adaptation regime, it represents a decisive shift toward integrating climate resilience into the tasks of local public administration.

4. Analysis of local government tasks in the area of climate and environment

The analysis of individual competences should therefore begin with the provincial self-government, for which the basic constitutional legal act is the Act of 5 June 1998 on provincial self-government⁹.

In the aforementioned Constitution of the Republic of Poland, the legislator set on the provincial government the objectives of its activities, contained in art. 11 sec. 1 of the u.s.w. This is an open catalogue, and specific standards can be derived from the provisions contained therein. Nevertheless, the «preservation of the values of the cultural and natural environment, taking into account the needs of future generations» indicated in art. 11 sec. 1 item 4 of the u.s.w. clearly indicates the necessity of not only current activities in the field of the environment, but also to take into account in these activities the effects of the passage of time and climate change and, consequently, the obligation to maintain the environment in such a state that it is available in the

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581), hereinafter: u.s.w.

future¹⁰. We are therefore talking about adaptation to changes – implicitly negative – occurring in the environment, both anthropogenic and *in the broad sense* natural. Specific activities of the provincial government in the field of environmental protection are contained in art. 11 sec. 2 item 5 of the constitutional act. This provision states that the provincial government conducts a development policy, which consists of, among others: «rational use of natural resources and shaping the natural environment in accordance with the principle of sustainable development».

This sustainable development, which is a concept taken from the above-quoted art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, has its definition in art. 3 point 50 of the Act of 27 April 2001 - Environmental Protection Law¹¹. According to it, it is «such socio-economic development in which the process of integrating political, economic and social activities takes place, while maintaining natural balance and the durability of basic natural processes, in order to guarantee the possibility of meeting the basic needs of individual communities or citizens of both the current generation and future generations». Natural balance, referred to in the legal definition, is a state that is expressed by balancing the mutual interaction of «man, components of living nature and the system of habitat conditions created by components of inanimate nature, with other justified ways of using the environment»¹². Therefore, the obligation of the voivodeship to ensure adaptation to climate change, by eliminating or minimizing the effects of these changes, should also be derived from this provision.

In addition to the constitutional provisions, other legal provisions also impose obligations on the provincial government or its individual

¹⁰ v. R. CYBULSKA, J. GLUMIŃSKA-PAWLIC, *Art. 11*, in B. DOLNICKI (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa, 2023, pp. 151-157.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm., hereinafter referred to as: p.o.ś.

¹² B. RAKOCZY, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, in B. RAKOCZY, B. WIERZBOWSKI, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa, 2023. More on systemic environmental protection and sustainable development see also P. TULEJA, *Art. 5*, in ID. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa, 2023, pp. 41-43; M. FLORCZAK-WĄTOR, *Art. 74*, in P. TULEJA, *op. cit.*, pp. 267-269; P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 2008, pp. 25-26.

bodies in the field of environmental protection. These provisions, similarly to art. 11 of the Environmental Protection Act, should be used to derive standards in the field of climate resilience. The most important legal act in this matter is the Environmental Protection Law. This act, in the provision of art. 17 sec. 1, imposes the obligation to prepare a provincial environmental protection program. It must be consistent with the province development strategy in the scope in which they relate to environmental protection. In addition, art. 91 sec. 1 of the Environmental Protection Act imposes on the provincial board the obligation to prepare a draft resolution on the air protection program (hereinafter: the Air Protection Program) and to present it to the competent executive bodies of the communes and *starosts* (heads of county administration). On the other hand, sec. 3 of art. 91 of the Environmental Protection Act makes the provincial assembly responsible for adopting the relevant resolution within the statutory deadline. Therefore, the obligation of the provincial government to determine the Environmental Protection Program results from art. 91 of the Environmental Protection Act. Its purpose is to diagnose exceedances of permissible or target levels of substances, estimate future levels of air pollution and take corrective measures in this regard. Undoubtedly, these actions fall within the principle of sustainable development, referred to above. Therefore, from this legal norm, one can derive the obligation of the provincial government to ensure an appropriate level of air protection, and therefore also the necessary adaptation to climate change in the subject matter and within the framework of the regulations already in force.

Another provision that requires considering adaptation to climate change in its implementation is the obligation to prepare a spatial development plan, resulting from art. 3 sec. 3 of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development¹³. Regardless of the lack of normative acts that would assign the task of adaptation to climate change to provincial governments in the scope of spatial planning, this obligation should be derived directly from the previously indicated systemic provisions. The provincial spatial development plan should, in accordance with art. 39 sec. 3 of the Spatial Development Act, take

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., hereinafter referred to as: upzp.

into account the assumptions of the development strategy and the provisions of the landscape audit. Moreover, a plan prepared in accordance with the obligation to preserve the value of the natural environment for future generations should consider the perspective of climate change and be coherent with all local government documents in the scope of broadly understood environmental protection. The issue of climate adaptation in spatial planning will be discussed more broadly in the further part concerning the tasks of the commune. Moreover, the voivodeship marshal is the geological administration authority of the first instance, in accordance with Article 161 paragraph 1 of the Act of 9 June 2011 - Geological and Mining Law¹⁴.

Thus, the actions of the voivodeship or its individual bodies for the purpose of adaptation to climate change find their legal basis not only in the systemic local government act, but also in the competences contained in many separate legal acts in the field of broadly understood environmental protection.

Moving on to discussing the tasks related to adaptation to climate change, which may be the subject of a county, the systemic provisions concerning this local government unit are regulated in the Act of 5 June 1998 on county self-government¹⁵. The list of county tasks is included in Art. 4 sec. 1 of the systemic act. These tasks are supra-municipal in nature and cannot infringe on the tasks of municipalities.

Tasks in the field of environmental and nature protection, referred to in art. 4. sec. 1. item 13 of the Act are those that *prima facie* seem most appropriate in the context of adaptation to climate change. However, at least some specific tasks in this field should be distinguished from this broad group of activities.

One of such tasks is the environmental protection program, the obligation to prepare which results from art. 17 sec. 1 of the Environmental Protection Act. The provision does not oblige to include in its content solutions in the scope of climate adaptation. However, if we were to be guided by the presumption referred to in the introduction that it is the commune that is competent to implement the task called climate adaptation, then we should conclude that adaptation to cli-

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 633, hereinafter referred to as: pgg.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm., hereinafter referred to as: usp.

mate change of a supra-commune nature is a task of the county in the scope of environmental protection.

Other tasks in the field of environmental protection carried out by the *starost* (head of county administration) include, among others: issuing permits for greenhouse gas emissions, referred to in the Act of 12 June 2015 on the greenhouse gas emission allowance trading system¹⁶, issuing integrated permits and permits for the introduction of gases or dust into the air, in accordance with the Environmental Protection Law. In addition, the *starost* is responsible for issuing permits in the field of waste management, which is included in the content of the cited art. 4 sec. 1 item 13 *usp*. It should also be noted that it is the *starost* who also issues concessions, referred to in art. 22 sec. 2 *pgg*.¹⁷

All of these competences of the *starost* in the field of environmental protection, scattered across many legal acts, allow us to state that he is the body that is most certainly entitled, and even obliged, to undertake activities related to climate resilience-building policies.

In addition to tasks related to environmental and nature protection, the district also deals with matters of agriculture, forestry and inland fisheries (article 4, paragraph 1, item 14 of the Land and Forests Act). A task on the borderline between agriculture and environmental protection is issuing decisions on reclamation, issued on the basis of article 22, paragraph 1 of the Act of 3 February 1995 on the protection of agricultural and forest land¹⁸. Reclamation itself is an extremely important process not only due to land resources issues, but also climate adaptation discussed in this analysis. Proper management of owned land is crucial from the point of view of sustainable development, which – as already mentioned in the part concerning voivodeships – is a relevant element of climate resilience-building policies.

In the area of inland fishing, which is also an area burdened with the effects of climate change, the *starost* performs the tasks specified in the Act of 18 April 1985 on inland fishing¹⁹. The issuance of fishing cards and underwater fishing cards, as well as other matters specified

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 589 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 883 ze zm.

in the aforementioned Act, are inextricably linked to the threats from climate change. Given the constant decrease in water levels in reservoirs and rivers, without taking resilience measures, this power of the starost may turn out to be irrelevant if there is nowhere to fish due to low water levels and their stocking.

As for the tasks of the county in the area of forestry, they are performed by the *starost*, who supervises forest management in forests that are not the property of the State Treasury, in accordance with art. 5 section 1 point 2 of the Act of 28 September 1991 on forests²⁰. He is the one who prepares a simplified forest management plan or issues decisions on changing the forest to agricultural use. The task of permanently sustainable forest management²¹ requires considering the impact of the forest on the climate and changes in the climate itself, and therefore an even more urgent need for forest protection.

Among the list of tasks of the county or its individual bodies, it is possible to indicate at least several more, which may directly or indirectly concern the issue of adaptation to climate change. These include, among others, competences resulting from the Act of 14 December 2012 on waste²². Many of the tasks indicated above, as well as those not listed separately in this analysis, are shared by county bodies with the bodies of the province or commune. Considering the regulations of the systemic act, as well as the provisions of constitutional rank, it should be stated that counties can and should also undertake activities in the field of climate resilience-building policies.

As a *de lege ferenda* postulate, it could be possible to include in the constitutional act a provision analogous to art. 11 sec. 1 item 4 of the Act on the System of Local Government. It would directly specify the need to consider such activities, e.g. in the district development strategy, prepared in accordance with separate provisions.

Another important *de lege ferenda* postulate is the development of normative solutions for public participation in the participatory bud-

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.

²¹ More on this subject in v. B. WIERZBOWSKI, *Ochrona lasów*, in B. RAKOCZY, B. WIERZBOWSKI, *op. cit.*

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

get related to climate change projects²³. Undoubtedly, another positive aspect of introducing such legal provisions is raising public awareness of climate change.

Polish legal doctrine notes that there is a need to enact legislation on climate protection²⁴. The most appropriate solution seems to be the framework law proposed in the literature, which could not only be a simple implementation of EU legislation objectives, but also a Polish perspective on the issue of EU climate protection and adaptation to climate change as a policy direction of the European Union.

In determining the scope of the commune's activities in the area of adaptation to climate change, it is necessary, as in the case of previous territorial governments, to begin reconstructing the provisions of the constitutional act, which is the Act of 8 March 1990 on local government²⁵. The catalogue of the commune's own tasks is specified in art. 7 sec. 1 of the Self-Government Act. In this study, the tasks regulated in art. 7 sec. 1 item 1 of the Self-Government Act will be developed – and in part – in the above-mentioned act. Similarly to the Act on Provincial Self-Government and the Act on County Self-Government, the obligation to adapt to climate change is not *expressly specified*. As indicated in the introduction, the provision of art. 164 sec. 3 of the Constitution provides grounds for presuming the commune's competence in the area of tasks that have not been delegated to other local government units. This presumption is broader than the commune's competence in local matters specified in art. 6 of the Self-Government Act²⁶.

Matters within the scope indicated in art. 7 sec. 1 item 1 are those whose connection with the issue of climate adaptation is the most obvious and the closest. Tasks in the scope of water management (art. 7

²³ J. BARANOWSKI, *A theoretical model for the use of participatory budgeting in implementing an environmental policy and combating climate change*, in *Studia Prawnicze KUL*, no. 4, 2024, pp. 189-190.

²⁴ M. STOCZKIEWICZ, *Kluczowe założenia polskiego projektu ramowej ustawy o ochronie klimatu*, in A. BARCZAK, M.M. KENIG-WITKOWSKA, M. STOCZKIEWICZ (red.), *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, Warszawa, 2024.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., hereinafter referred to as: u.s.g.

²⁶ For more details, see S. PŁAŻEK, *Komentarz do art. 7*, in P. DREMBKOWSKI, P. SUWAJ (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, 2023.

sec. 1 item 1 *in fine* usg) are generally defined obligations of the commune resulting primarily from the Act of 20 July 2017 - Water Law²⁷ and are noted here only in general terms. These include, among others, the announcement of the bathing season, which is the responsibility of the commune's legislative body, as well as the list of bathing areas, which is specified in the draft resolution prepared by the mayor and made public (art. 37 pw), as well as the obligation to include areas at risk of flooding in the commune's development strategy. Since there is no possibility of any greater interference of the commune and introduction of adaptation solutions in this matter, the commune's tasks in the scope of water management should be treated only as subsidiary to the general adaptation to climate change.

In the area of environmental and nature protection, the commune has many more competences, which can also be implemented in accordance with the task of climate adaptation. The tasks of the commune include financing environmental protection to the extent indicated in art. 403 sec. 2 of the Environmental Protection Act. The aforementioned material provisions establish a minimum threshold for this financing, so if the commune, due to the actions taken in the area of adaptation to climate change, considers it appropriate to increase the funds transferred for this purpose, then this will of course be possible. Thus, by implementing a seemingly separate task, named directly in the constitutional act, it meets the obligation to adapt to climate change, which – as mentioned above – results primarily from art. 5 of the Constitution.

Spatial planning, referred to in art. 7 sec. 1 item 1 *in principio*, is probably the greatest challenge for local government units at every level. Especially when it comes to shaping spatial development plans that will consider the need to adapt to climate change, which is a narrower concept than environmental protection or the principle of sustainable development. According to art. 1 sec. 2 of the Spatial Development Act, it is precisely these issues that are taken into account by spatial planning. The local spatial development plan is developed in accordance with the highly formalized procedure specified in the Spa-

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm., hereinafter referred to as: p.w.

tial Development Act²⁸. It is this procedure that is extremely important for ensuring environmental protection. In the absence of other regulations, it is from the standards concerning environmental protection that the obligation to consider adaptation to climate change in spatial planning should be derived. It should be noted here that the amendment to the Spatial Planning and Development Act, which entered into force on 24 September 2023, introduced significant changes to the procedure for developing a spatial development plan. First of all, it abolished the institution of a study of the conditions and directions of spatial development of the commune, introducing a general plan in its place. The difference between these two documents is fundamental and lies in their type. In the doctrine, there is a division of sources of law into internal and external legal acts²⁹. External law corresponds to the universally binding acts listed in art. 87 of the Constitution. According to the amendment to the UPL, the general plans introduced will be local law acts (APM), i.e. external, universally binding acts. Previous studies of conditions were *sui generis* internal acts. Therefore, including adaptation measures or the issue of protection against climate change in an act of local law, such as a general plan, will significantly increase the rank of these norms.

The importance of the task of climate adaptation is evidenced by the fact that a draft law introducing solutions in this area in systemic and material regulations was developed in 2021³⁰. This act was supposed to enter into force in 2022. Nevertheless, the law introducing climate-related obligations was ultimately passed only in 2024. Cities with more than 20,000 inhabitants will be required to develop urban climate adaptation plans. This is a significant and necessary legislative move that may serve as a starting point for the creation of further legal acts addressing the issue of climate change.

²⁸ B. WIERZBOWSKI, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, in B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *op. cit.*

²⁹ M. WIĄCEK, *Komentarz do art. 87*, in M. SAFJAN, L. BOSEK (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa, 2016.

³⁰ Draft Act amending the Environmental Protection Law and certain other acts, UD 246, Sejm 9th term, available in, <https://www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350802> (accessed: 26/11/2023).

5. Legal-philosophical context: Ronald Dworkin's concept

In addition to considerations *strictly related to* legal regulations and their correlation with the topic of adaptation to climate change and the obligations of local government in this area, attention should also be paid to the issue of legal philosophy, which is a coherent element of a reliable legal analysis. It is reasonable to recall here Ronald Dworkin's concept, which assumes the division of legal norms into rules, principles and policies³¹. In Dworkin's philosophy, rules are applied on the principle of *all or nothing*. Principles also form a system of positive law, except that they may sometimes experience certain exclusions. Policies, on the other hand, are the directions of the legislator's policy, non-normative axiological values, creating the reality in which the law is established and applied. Undoubtedly, climate change underpins the legislative thinking and actions of the European Union. In Dworkin's view, this is precisely *policy*. Policy that determines the goals of the enacted law and the directions of action of the Community states, while at the same time being a model for the interpretation of law.

P. Schlag wrote that «law is an aesthetic enterprise»³². The aesthetics of law, its beauty, are expressed primarily in the external dimension³³. The external aesthetics of climate change law consist in the fact that the subject of protection is the natural environment, threatened by climate change. The law being created should therefore introduce such norms that will provide real and practical instruments for public authorities in adapting to climate change. On the other hand, the internal aesthetics of law should consist primarily in the clear, understandable and precise construction of legal acts. At the same time, the law being created should clearly indicate how important it is for the legal system to introduce legal solutions in the field of climate adapta-

³¹ R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Massachusetts, 1977, pp. 24-25.

³² P. SCHLAG, *The Aesthetics of American Law*, in *Harvard Law Review*, 115(4), 2002, p. 1049.

³³ Cfr. J. ZAJADŁO, *Estetyka - zapomniany piąty człon filozofii prawa*, in *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, no. 4, 2016, p. 21, also J. ZAJADŁO, *Axiology of Law - from General to Specific Philosophy of Law*, in *Studia Iuridica Lublinensia*, no. 4, 2023, p. 212.

tion, because it touches on fundamental issues for every society. Therefore, the enacted law should be read in accordance with the axiology of the European Union, in which sensitivity to climate change is the primary goal of enacting and applying law. Hence the conclusion that climate change and the adaptation of law to this phenomenon, although it is not a *strictly* legal concept, using Dworkin's philosophy, should be recognized as an important direction (policy) of the European Union and the Community states³⁴. As mentioned above, Dworkin's distinction between rules, principles, and policies is intended primarily to facilitate the proper interpretation of the law, but also to establish a theoretical and philosophical foundation for its application. By pointing out that the law is an interpretive fact, Dworkin suggests, that it is precisely these rules, principles, and policies that guide that interpretation. Policies are meta normative values – axiological, social, and political – that constitute the substance of the enactment and application of the law, including legal climate protection³⁵.

Furthermore, given its fundamental importance for the development of modern law, and considering the growing significance of climate resilience in Polish and Union law, climate resilience may become a new legal principle that will be relevant to the enactment and application of law, as well as to the development of the theory and philosophy of climate protection law.

6. Conclusion

In conclusion, it should be stated that, in principle, in the Polish legal system, the role of local government in adapting to climate change is very important. The Acts on the System of Local Governments, the Constitution of the Republic of Poland and other legal acts

³⁴ v. B. WOJCIECHOWSKI, *Teoretycznoprawne założenia roli zasad prawnych w procesie stosowania prawa*, in *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nos. 3-4, 2021, pp. 23-25.

³⁵ W. DROPIEWSKI, *Sztuczna inteligencja w procesie orzekania, a poglądy Ronalda Dworkina*, in *Studia z zakresu nauka prawnoustrojowych. Miscellanea*, t. XV, 2025, p. 153.

at the national and EU level constitute a framework that defines the basic scope of tasks of local governments in the field of environmental protection. All these provisions should ultimately be considered with the European Union's climate change policy in mind. An analysis based on detailed legal provisions, supported by the science of legal philosophy and Ronald Dworkin's concept, allows us to state that climate resilience should be regarded as a policy objective guiding the interpretation of local government responsibilities, according to which the tasks of local government should be shaped and interpreted. Undoubtedly, the Polish legal system guarantees territorial governments sufficient freedom to develop adaptation-oriented policies, considering the needs of the local community. This, in turn, should be assessed positively, considering the provisions of the European Charter of Local Self-Government. Although the Polish legal system does not have a *strict concept* of climate change, climate resilience can be treated as a non-normative value, a direction of state and local government policy. Considering the natural situation, this is an important and urgent direction, of which territorial governments are aware. Furthermore, it is also worth noting, that the 2024 amendment to the Environmental Protection Act and other laws demonstrates that adaptation to climate change is gradually gaining independent normative significance within the Polish legal system and sets the direction in which the Polish legislature will consistently move. It is to be hoped that the perspective of climate change will become a permanent consideration for lawmakers and that climate protection law will be incorporated into future legislation at both the national and local government levels.

Abstract

En

Climate adaptation is not the subject of specific normative regulations in Polish law. Climate adaptation has not traditionally functioned in Polish law as an autonomous legal category defining public authorities' competences. However, this does not mean that the legislator is entirely indifferent to cli-

mate change. This concern is expressed indirectly through constitutional and statutory provisions, including the foundational acts governing territorial self-government. Although these laws do not impose explicitly defined responsibilities in this area, such responsibilities arise from the reference to constitutional values.

Using the example of Polish territorial self-government acts, the authors present a comparative perspective on local government tasks in which this specific extra-statutory responsibility of climate adaptation may become manifest. In relation to individual local government responsibilities, the authors present correlating provisions of applicable environmental protection laws. Reflection on legal provisions in the strict sense should be supported by a legal-philosophical foundation, and in this context, it was appropriate to draw upon Dworkin's theory of rules, principles, and policies.

The analysis of the foundational acts of territorial self-government, as well as the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and other relevant laws, leads to the conclusion that climate adaptation is not, strictly speaking, a statutory responsibility of territorial governments. Nevertheless, it should be regarded as a policy guideline in the implementation of current tasks by territorial government units. This paper also includes observations *de lege lata* in this regard, as well as *de lege ferenda* proposals in reference to draft amendments to certain laws.

Keywords: law, territorial self-government, climate change, adaptation, environmental protection law, climate resilience

Ita

L'adattamento ai cambiamenti climatici non forma oggetto di una specifica disciplina normativa nell'ordinamento polacco, né ha tradizionalmente rappresentato una categoria giuridica autonoma idonea a delimitare le competenze dei pubblici poteri. Ciò non implica, tuttavia, un'assoluta indifferenza del legislatore rispetto alla materia: tale attenzione emerge infatti, in via indiretta, sia a livello costituzionale sia nella legislazione ordinaria, ivi comprese le leggi organiche sugli enti locali. Sebbene queste ultime non contemplino attribuzioni espressamente codificate in materia, tali funzioni si desumono dal costante rinvio ai valori di rango costituzionale.

Muovendo dall'esame della normativa polacca in materia di autonomie locali,

il contributo adotta una prospettiva comparata per individuare i compiti degli enti territoriali nei quali può manifestarsi tale specifica responsabilità extra-codicistica di adattamento climatico. In relazione alle singole funzioni locali, gli autori evidenziano i corrispondenti raccordi con la legislazione di settore in materia di tutela ambientale. L'analisi del dato positivo viene affiancata da un inquadramento filosofico-giuridico, individuato, nel caso di specie, nella teorizzazione di Dworkin su regole, principi e *policies*.

L'esame dei testi normativi sugli enti locali, unitamente al dettato della Costituzione della Repubblica di Polonia e alle altre fonti pertinenti, conduce a escludere che l'adattamento climatico costituisca, in senso stretto, una competenza tipizzata per gli enti territoriali. Esso deve ciononostante configurarsi quale direttiva d'azione (*policy guideline*) nell'esercizio delle loro competenze ordinarie. L'articolo offre infine alcune riflessioni *de lege lata* sul quadro vigente, unitamente a proposte *de lege ferenda* formulate alla luce di specifici progetti di riforma legislativa.

Parole chiave: diritto, enti locali, cambiamento climatico, adattamento, diritto dell'ambiente, resilienza climatica

Gabriel Faustino Santos

BONIFICARE, RISANARE, GOVERNARE: UNA STORIA COMPARATA DEL
DIRITTO AMBIENTALE*

SOMMARIO: 1. Ambienti patogeni, diritto e storia: una prospettiva comparata. – 2. La bonifica in Italia: territorio, normativa e sovranità. – 3. Una legge “*para matar mosquitos*”: la Riforma del 1904 a Rio de Janeiro e il controllo forzato dello spazio epidemico. – 4. Convergenze dottrinali: regime amministrativo, sanità e autorità dello Stato. – 5. La dimensione sociale della gestione ambientale forzata: popolazioni, territorio e resistenza. – 6. L’eredità giuridica: ambiente, emergenza sanitaria e forme straordinarie di intervento.

1. *Ambienti patogeni, diritto e storia: una prospettiva comparata*

L’eliminazione di paludi, mangrovie e altri ecosistemi considerati come una minaccia per la salute delle città ha costituito, nel corso della storia, uno dei punti centrali dell’azione del potere pubblico sul territorio e sui corpi. Se oggi l’incremento delle cosiddette *climate-sensitive diseases* rappresenta uno dei principali fattori che pone l’odierno diritto climatico in crisi¹, è anche vero che fin dall’antichità classica, l’associazione tra acque stagnanti, aria viziata e malattie contagiose ha giustificato interventi di forte impatto sullo spazio privato e collettivo. Con l’avvento del XX secolo, e sotto l’impulso delle scoperte della batteriologia e della parassitologia, questa tradizione ha acquisito un

* Il contributo è stato realizzato nell’ambito della Borsa di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno dell’Università degli Studi di Teramo – Corso di laurea in Diritto dell’ambiente e dell’energia, sede di Lanciano, per lo sviluppo del progetto “Diritto, ambiente e città: genealogia giuridica degli spazi urbani tra trasformazioni storiche e tutela dei diritti fondamentali”.

¹ Per uno studio più recente sulle *climate-sensitive diseases*, focalizzato sulla produzione di criteri informativi e di orientamento per la loro identificazione e prevenzione nel contesto di aggravamento della crisi climatica, cfr. T. ALCAYNA; V.B. RAO; R. LOWE, *Identifying the climate sensitivity of infectious diseases: a conceptual framework*, in *The Lancet Planetary Health*, n. 9, v. 8, 2025.

rinnovato fondamento scientifico. L'identificazione dei vettori della malaria e della febbre gialla nelle zanzare *Anopheles* e *Stegomyia fasciata*, rispettivamente, ha riposizionato il centro delle politiche sanitarie negli sforzi di controllo di questi agenti di trasmissione. L'ambiente, ora inteso anche come territorio patogeno e portatore di rischio biologico, è diventato così oggetto primario dell'azione regolatoria dello Stato².

È in questo contesto che si inseriscono le due esperienze trattate nel presente articolo, che vengono qui introdotte con l'obiettivo di illustrare la problematica giuridico-ambientale in chiave diacronica e comparata. Da un lato, quella di Rio de Janeiro durante la Prima Repubblica brasiliana (1889-1930), con particolare attenzione al periodo delle riforme e trasformazione dello spazio urbano. Dall'altro, quella dell'Italia liberale e postunitaria, caratterizzata dalla lunga tradizione giuridica e amministrativa delle *bonifiche*³. Due geografie distinte, due ordinamenti giuridici in (ri)costruzione, ma che dovevano affrontare uno stesso problema strutturale. Nel contesto di una trasformazione radicale dell'ambiente fisico, la salute pubblica e la gestione degli

² Per una prospettiva storico-giuridica sul rapporto tra malattia, contagio e diritto, compreso il problema delle acque stagnanti e dei vettori di malattie, cfr. F.M. SNOWDEN, *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana 1900-1962*, Torino, 2008. Per quanto riguarda la dimensione politica, culturale e propriamente ambientale del dominio fascista sulla natura italiana, in una prospettiva di storia ambientale del fascismo, cfr. M. ARMIERO; R. BIASILLO; W. GRAF VON HARDENBERG, *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Torino, 2022.

³ Intese come il «prosciugamento di paludi o stagni o il risanamento, in genere, idraulico e igienico di terreni che normalmente o periodicamente sono soggetti ad essere sommersi o sui quali, comunque, le acque ristagnano»; così la voce *Bonifica* in *Treccani.it – Vocabolario Treccani on line*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana. Per il quadro teorico della bonifica, secondo il suo principale sostenitore e ideatore tra l'Italia liberale e il fascismo, cfr. A. SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, 1941. Per una sintesi dell'evoluzione legislativa italiana in materia di bonifica dalla legge Baccarini del 1882 al fascismo, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia: legislazione, credito e lotta alla malaria dall'Unità al fascismo*, Milano, 2003. Per quanto riguarda la dimensione geografica e fondiaria delle bonifiche nell'Italia del XIX secolo, cfr. anche il classico contributo per la storia agraria ed economica in Italia di S. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, 1948. Finalmente, nel più ampio contesto del diritto amministrativo, cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, pp. 122-134.

agenti di trasmissione delle malattie eco-dipendenti diventano fattori di mobilitazione di un nuovo tipo di diritto pubblico. In questo senso, le soluzioni giuridiche che consentivano questa operazione saranno utili come esercizio di recupero non solo delle risposte storicamente orientate alle sfide ambientali, ma anche per ripensare le problematiche sociali che emergono dall'emergenza climatica attuale.

La scelta di queste due esperienze non è casuale, giacché il Brasile e l'Italia hanno condiviso, tra Otto e Novecento, un simile processo di costruzione statale, basato, a livello teorico e discorsivo, su una medesima dipendenza dalla dottrina amministrativistica europea e sull'idea di una costante sfida sul piano sanitario e di gestione del territorio⁴. Quanto all'itinerario dell'articolo, esso si sviluppa su tre piani analitici. Il primo si concentra sulla ricostruzione normativa e dottrinale di alcuni dei principali esempi di trasformazione dello spazio urbano e rurale in entrambi i paesi, partendo dalle riforme urbane della città di Rio de Janeiro nel Brasile della Prima Repubblica e arrivando alle bonifiche dell'Italia liberale e fascista. Il secondo raccoglie le convergenze tra le due tradizioni giuridiche nella strumentalizzazione e riformulazione di concetti e teorie del diritto pubblico tradizionale. Il terzo invece è dedicato alla dimensione storico-sociale degli effetti prodotti dai dispositivi di governo ambientale sulle popolazioni e comunità colpite. Il testo si chiude infine con una breve riflessione sull'eredità giuridica della vicenda storica di governo dell'ambiente e sulla sua rilevanza contemporanea.

Così inteso, il confronto qui proposto si inserisce nel quadro della storia ambientale del diritto, invitando gli storici del diritto e i giuristi, in generale, a interrogarsi sui rapporti tra il diritto e le trasformazioni dell'ambiente naturale, anche al giorno d'oggi⁵. Esso dialoga inoltre con il recente sviluppo della *global legal history* e della *comparative*

⁴ Sull'influenza della dottrina europea nella costruzione dell'immagine del diritto pubblico brasiliano, cfr. G. CASTAGNA MACHADO, *Os "ideais civilizacionais" e a construção da imagem do direito pelos juristas na Primeira República: anglo-americanos, franco-portugueses e germanistas*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 74, 2019, pp. 257-282.

⁵ Per una prospettiva teorico-costituzionale sul ruolo dello Stato nella transizione ecologica, cfr. E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2024, pp. 93 ss.

legal history, che invitano gli studiosi a superare i confini degli ordinamenti nazionali per (ri)trovare la produzione del diritto moderno come dinamica di circolazione di modelli, categorie e teorie⁶. In questa prospettiva, il confronto tra Italia e Brasile non è soltanto una comparazione tra due sistemi, ma un contributo alla comprensione di dinamiche giuridiche condivise su scala più ampia, che anticipano una possibile storia globale del governo giuridico dell'ambiente.

Le aree paludose, le pianure alluvionali, le mangrovie, ecc., non venivano esclusivamente interpretate come rischi per le città, ma divennero anche categorie giuridiche utili per individuare spazi in cui l'intervento dello Stato non era solo legittimo, ma necessario. Entrambe le esperienze illustrano, quindi, l'ascesa di dispositivi giuridici di governo dell'ambiente e di una forma precoce di gestione ambientale delle malattie eco-dipendenti che anticipano alcune delle questioni più urgenti del diritto climatico contemporaneo⁷.

L'articolo si avvale di fonti legislative di entrambi i paesi, in particolare dei dibattiti parlamentari brasiliani sulla riforma sanitaria del 1904 e di quelli italiani sulla legislazione in materia di bonifiche. Comprende inoltre fonti giornalistiche, come il «*Correio da Manhã*», e fonti dottrinali di diritto amministrativo italiano e brasiliano. La scelta metodologica di incrociare fonti primarie di natura diversa e di sottoporle a un'analisi comparata riflette lo sforzo di identificare un vocabolario comune alla nascita del moderno diritto pubblico dell'ambiente e del clima. Ciò che i due esempi ci mostrano è che, anche prima di esistere come disciplina autonoma, il diritto pubblico dell'ambiente è in gran parte frutto dell'intersezione di emergenze sanitarie, pressioni politi-

⁶ Sulla *global legal history*, cfr. T. DUVE, *Global Legal History: A Methodological Approach*, in *Oxford Handbooks Online*, 2017, pp. 1-26. Per un articolo molto approfondito sul diritto comparato e sui *legal transplants* dal punto di vista della storia del diritto, cfr. E. AUGUSTI, *Un diritto possibile. Storie, teorie e prassi di modernità tra comparazione e globalizzazione*, in *Forum Historiae Iuris*, 2016.

⁷ Per studi analoghi incentrati sulla regolamentazione delle acque come strumento di gestione ambientale, rispettivamente in Italia e in Brasile, cfr. A. MUSUMECI, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025; D. NUNES, *Aportes para uma história da regulação jurídica da água no Brasil a partir do Código de Águas de 1934*, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 281, n. 1, 2022, pp. 233-270.

che, discorsi scientifici ed elaborazioni dottrinali innovative. Da questo insieme teorico, ha preso eventualmente forma un discorso più interventista che ha non solo assorbito, ma anche legittimato categorie e dinamiche ancora in gioco nel contesto delle attuali sfide climatiche e, soprattutto, dell'emergenza delle malattie collegate al cambiamento climatico.

2. *La bonifica in Italia: territorio, normativa e sovranità*

La storia delle bonifiche in Italia è, innanzitutto, una storia di lunga durata. Il problema dei terreni paludosi e delle acque stagnanti accompagnava la Penisola fin dall'antichità. Le paludi Pontine, le paludi della Maremma toscana, i terreni paludosi del delta del Po e i laghi costieri della Sardegna costituirono, per secoli, una minaccia sanitaria endemica e una sfida permanente per le popolazioni locali. L'identificazione del vettore della malaria nella zanzara *Anopheles* negli ultimi decenni del XIX secolo trasformò quello che era un problema sanitario diffuso in un problema giuridico-ambientale urgente. La zanzara, improvvisamente trasformata in nemica naturale dello Stato stesso, doveva essere sconfitta nel suo habitat naturale, il quale, a sua volta, meritava di essere cancellato⁸.

Con l'unificazione italiana del 1861, la questione delle bonifiche assunse una nuova dimensione politica e giuridica. Il nuovo Stato ereditò non solo un territorio caratterizzato da profonde disparità regionali, ma anche un quadro normativo frammentato, frutto della sovrapposizione delle legislazioni provenienti dai diversi Stati preunitari. La legge Baccarini del 25 giugno 1882 (Legge n. 269) rappresentò la prima grande pietra miliare legislativa in materia di bonifiche nello Stato italiano unificato, introducendo la classificazione dei terreni che sa-

⁸ Per quanto riguarda la dimensione ambientale delle bonifiche fasciste e la loro continuità con la tradizione liberale, cfr. F.L. CAVALLO, *Terre, acque, macchine: geografia della bonifica in Italia tra Ottocento e Novecento*, Reggio Emilia, 2011. Sulla celebre bonifica delle Paludi Pontine come operazione di propaganda del regime mussoliniano, cfr. F.M. SNOWDEN, *La conquista della malaria*, cit., pp. 119 ss.

rebbero stati oggetto della nuova politica e il principio del concorso finanziario obbligatorio tra lo Stato e i proprietari privati⁹.

Le riforme del periodo fascista consolidarono le basi per la bonifica integrale, definitivamente sancita nel Testo Unico sulla bonifica integrale del 1933 (R.D. n. 215). Da un lato, questo concetto organizzava in modo sistematico le opere idrauliche di bonifica insieme alla trasformazione agraria del territorio, mirando al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali. D'altro canto, la bonifica integrale nascondeva un vero e proprio progetto di Stato sul territorio, che comportava lo spostamento delle popolazioni, la trasformazione dei regimi di proprietà e la distruzione delle forme tradizionali di sfruttamento della terra. Rappresentava, così, il volto più visibile di un progetto politico di dominio sulla natura, che trasformava interi ecosistemi in strumenti della volontà del regime.

Sul piano giuridico-dottrinale, la bonifica italiana si è progressivamente affermata, fin dai primi testi dello Stato liberale, come espressione legittima e necessaria dell'interesse (o dello scopo) pubblico, che emergeva sempre più come categoria essenziale nei trattati di diritto amministrativo dell'epoca. Se la polizia sanitaria autorizzava lo Stato a intervenire sui corpi dei cittadini e negli spazi privati per prevenire la diffusione di malattie contagiose¹⁰, allo stesso modo la bonifica legittimava l'intervento pubblico sulla proprietà fondiaria, realizzando il discorso di controllare l'insorgere e la propagazione di quelle stesse malattie.

La questione giuridica principale relativa al concetto di bonifica era il rapporto tra l'interesse collettivo alla salubrità e produttività del territorio e i diritti privati dei proprietari. Nell'ambito della normativa sviluppata dalla Legge Baccarini, il sistema italiano ha risolto questa tensione attraverso due meccanismi complementari, che univano, da un lato, l'obbligo per i proprietari di contribuire finanziariamente alle

⁹ Per l'analisi nel quadro della legislazione sulle opere idrauliche e della politica agraria dello Stato liberale, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia*, cit., pp. 31 ss.

¹⁰ Per uno studio storico-giuridico incentrato sul concetto di polizia e sul suo ruolo nelle strutture dello Stato moderno, cfr. A.C.L. SEELAENDER, *A "Polícia" e as funções do Estado. Notas sobre a "Polícia" no Antigo Regime*, in *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, n. 49, 2008, pp. 73-87.

opere di bonifica, anche se queste venivano realizzate dallo Stato o da consorzi pubblici e, dall'altro lato, il riconoscimento alla Pubblica Amministrazione di ampi poteri discrezionali per pianificare, eseguire e controllare i lavori, con un livello di sindacabilità degli atti amministrativi progressivamente ridotto per quanto riguardava l'esercizio di tali competenze. La costruzione dottrinale della nozione di "interesse legittimo" all'interno della giurisdizione amministrativa, in particolare, ha creato uno spazio di discrezionalità del Potere pubblico che includeva la dimensione sanitaria e ambientale, rafforzando la dinamica di intervento sugli spazi naturali¹¹.

Partendo da queste premesse, si può dire che la bonifica italiana è stata, in un certo senso, uno dei primi grandi strumenti di "diritto ambientale" dello Stato unitario italiano, nella misura in cui ha conferito al rapporto tra lo Stato e il territorio una caratteristica di sovranità e responsabilità. Ovviamente, vale precisare che questa lettura viene fatta in senso storico-funzionale e non anacronistico, giacché gli attori dell'epoca non miravano a proteggere l'ambiente, ma a trasformarlo radicalmente o addirittura a eliminarne gli elementi considerati ostili o incompatibili con la salute, la produttività e il progresso. Più che di "diritto ambientale" in senso stretto, pertanto, consiste in una forma prematura di regolazione pubblica degli ecosistemi e di un ricco precedente storico delle politiche ambientali, anche se fondato su una logica di dominazione sulla natura anziché di tutela.

In sintesi, nel caso italiano, il territorio da bonificare era interpretato come un problema pubblico, e trasformarlo era un dovere giuridico. Il fatto che questa operazione abbia eventualmente portato alla distruzione di ecosistemi e allo sfollamento di popolazioni è una delle contraddizioni più importanti di tutta la storia moderna del diritto am-

¹¹ Per quanto riguarda la riorganizzazione della IV Sezione del Consiglio di Stato nel 1889 e i limiti storicamente riconosciuti del controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa nei settori della tutela sanitaria e ambientale, cfr. B. SORDI, *Giustizia e amministrazioni nell'Italia liberale: la formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985, pp. 43 ss. Per uno studio sulla forma giurisdizionale italiana tra l'Ottocento e il Novecento, cfr. L. LACCHÈ, *Sulla forma giudiziaria. Dimensione costituzionale della giustizia e paradigmi del processo politico tra Otto e Novecento*, in F. COLAO et al. (a cura di), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2015, pp. 3-28.

bientale, che ci aiuta anche a problematizzare e a rivisitare, da una prospettiva storica, le sfide attuali relative ai cambiamenti climatici, alla salute pubblica e all'intervento normativo del diritto all'intersezione di questi problemi.

3. Una legge “para matar mosquitos”: la Riforma del 1904 a Rio de Janeiro e il controllo forzato dello spazio epidemico

Fondata nei primi decenni del XVI secolo su un territorio caratterizzato da mangrovie e terreni paludosi, la città di Rio de Janeiro è stata più volte teatro di epidemie di vaste proporzioni. Elevata, nel 1763, al rango di capitale del Paese, divenne il centro del potere politico, economico e culturale del Brasile, concentrando anche episodi epidemici che periodicamente devastavano la sua popolazione. L'ambiente naturale della città era al tempo stesso il substrato geografico su cui la città cresceva e il catalizzatore dei principali problemi sanitari che i *cariocas* dovevano affrontare.

Già nel periodo della Prima Repubblica (1889-1930), il quotidiano «*Correio da Manhã*» riportava regolarmente i bollettini della Direzione della Sanità Pubblica, registrando i decessi per tubercolosi, febbre gialla e peste bubbonica. Il 6 marzo 1903, il commentatore Gil Vidal (pseudonimo del caporedattore Leão Velloso Filho) pubblicò una critica veemente all'inerzia e all'incompetenza delle autorità sanitarie: «*a população que se deixe vitimar*», concludeva un testo sulla comparsa di casi sospetti di febbre gialla a Rio de Janeiro¹². L'ambiente urbano della capitale era percepito, dalla stessa élite politica dell'epoca, come una fonte di vergogna nazionale; e la sua trasformazione, di conseguenza, come un imperativo di civiltà.

¹² Vedasi *A Política: Higiene official*, in *Correio da Manhã*, venerdì, 6 marzo 1903, p. 1; e *Reclamações: Saúde pública*, stessa data e medesimo periodico, p. 4. Per un'analisi sul ruolo del *Correio da Manhã* come mediatore tra l'opinione pubblica e le istituzioni durante le riforme sanitarie, cfr. D.A. CORDEIRO, *O Correio da Manhã: mediação entre os habitantes da cidade e os poderes constituídos (1901-1906)*, Dissertação de Mestrado, UNIRIO, 2019.

Fu in questo contesto che, a partire dai primi anni del XX secolo, iniziò a prendere forma un ampio piano di ricostruzione e risanamento di Rio de Janeiro, sotto la diretta influenza degli esempi europei di modernizzazione urbana, conosciuto nella storia brasiliana come *Reformas de Pereira Passos* o *Bota-Abaixo*¹³. Oltre alle demolizioni forzate e al riempimento di mangrovie e paludi in tutta la città, la campagna di Oswaldo Cruz contro la febbre gialla, avviata nel 1903, fu un elemento centrale di questo processo. Le sue brigate sanitarie, autorizzate a entrare nelle abitazioni e a distruggere o modificare strutture private considerate focolai di malattie, rappresentavano la materializzazione più incisiva, e controversa, del potere di polizia ambientale-sanitaria dello Stato repubblicano brasiliano¹⁴. Nel Brasile repubblicano, quindi, l'idea stessa di combattere la febbre gialla diventa presto espressione della lotta contro l'ambiente che la rendeva possibile.

A livello legislativo, il primo importante punto di arrivo di tutto questo processo fu l'approvazione del Decreto n. 1151 del 4 gennaio 1904, soprannominato dall'opposizione parlamentare, in modo dispregiativo ma rivelatore, come il progetto "*para matar mosquitos*" (per uccidere le zanzare)¹⁵. Il decreto riorganizzò completamente i servizi di igiene amministrativa dell'Unione e concentrò nelle mani del governo federale un insieme senza precedenti di poteri sanitari. La sua approvazione fu rapida e, in parte, frutto di manovre governative che ne

¹³ J. NEEDELL, *A tropical Belle Époque: elite culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*, Cambridge, 1987. Per quanto riguarda i lavori di ristrutturazione di Pereira Passos come sintesi dell'ideale "civilizzatorio" dell'élite di Rio de Janeiro e dell'influenza del modello parigino di Haussmann, cfr. J.L. BENCHIMOL, *Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana da Cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*, Rio de Janeiro, 1990.

¹⁴ Per uno studio storico-giuridico a proposito dell'episodio noto come *Revolta da Vacina*, cfr. P.J. CANTISANO, *Lares, Tribunais e Ruas: a inviolabilidade de domicílio e a Revolta da Vacina*, in *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 2, 2015, p. 294-325.

¹⁵ Si fa riferimento al Decreto n. 1151 del 4 gennaio 1904, il cui testo prevedeva la riorganizzazione «dei servizi di igiene amministrativa dell'Unione». L'espressione «*para matar mosquitos*» fu coniata dal deputato Brício Filho: «*Mas V. Ex., quando o dissesse, não errava, como não errará ninguém afirmando que o fim principal do projeto é matar mosquitos*». *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 10 de outubro de 1903, p. 246.

accelerarono l'iter, come riportò lo stesso «*Correio da Manhã*» nelle sue edizioni tra novembre e dicembre 1903¹⁶.

Nel dibattito parlamentare che precedette l'approvazione del decreto, il suo relatore, il deputato Mello Mattos, fece esplicito ricorso alla dottrina giuridica italiana per giustificare la nuova architettura normativa. In aula citò un passo del trattato di Garelli sul diritto amministrativo italiano, in cui questo giurista sosteneva che la libertà e la proprietà di ogni cittadino cessavano nel momento in cui sorgevano pericoli reali per la salute degli altri cittadini¹⁷. Mello Mattos interpretava questo insieme di misure come «*uma das naturais limitações do direito de propriedade*», nella misura in cui il «*conjunto (...) das medidas adotadas pela administração pública para impedir a invasão de uma epidemia é um verdadeiro ato de império, ditado pelas supremas necessidades públicas*». La trasposizione esplicita di una logica elaborata nel contesto del diritto pubblico italiano al quadro della legislazione brasiliana era, quindi, attivamente promossa dagli stessi protagonisti della riforma con obiettivi ben chiari nello sforzo di intervento sullo spazio urbano¹⁸.

Uno degli aspetti più significativi del nuovo modello, tuttavia, andava oltre la dimensione tecnico-sanitaria, includendo anche profondi cambiamenti di natura giuridica e politica nell'organizzazione della nuova polizia sanitaria e nel rapporto tra lo Stato e l'individuo in materia di salute e ambiente. In primo luogo, il Decreto n. 1151 ha promosso la federalizzazione e la conseguente concentrazione dei poteri sanitari, fino ad allora riconosciuti soprattutto ai comuni. In secondo luogo, la previsione dei cosiddetti atti di impero, espressamente denomi-

¹⁶ Per quanto riguarda la copertura critica delle manovre del governo volte ad accelerare l'iter del disegno di legge, si vedano i seguenti articoli apparsi sul *Correio da Manhã*: *Sessão Perdida*, 27 novembre 1903, p. 1; *Saúde Pública: A votação final do projeto*, 16 dicembre 1903, p. 1; *A impopularidade da República*, 28 dicembre 1903, p. 1.

¹⁷ La citazione, letta dal deputato nella versione tradotta in portoghese, è stata tratta dalla parte dedicata da Garelli alla «polizia sanitaria», che nel suo trattato era classificata come una delle materie tipiche del potere di polizia della Pubblica Amministrazione. *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 14 de dezembro de 1903, p. 556.

¹⁸ *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 14 de dezembro de 1903, p. 563.

nati *ratione imperii* nel testo di legge, che creavano una barriera di immunità per gli atti delle autorità sanitarie rispetto al controllo giurisdizionale ordinario. In terzo luogo, la creazione di una Giustizia sanitaria speciale, i cui giudici erano nominati direttamente dal Presidente della Repubblica e alla quale era espressamente vietato concedere interdizioni possessorie contro gli atti praticati *ratione imperii*¹⁹.

Questo insieme di nuove competenze, poteri e istituzioni è stato attivamente messo in pratica nel contesto dei lavori di risanamento di Rio de Janeiro, con conseguenze ancora oggi visibili nel paesaggio della città. Dopotutto, i lavori di risanamento di Rio de Janeiro non si limitarono alle grandi demolizioni e all'apertura di ampi viali nella sua zona centrale. Comportarono anche un intervento sistematico sull'ambiente fisico urbano, con il riempimento di mangrovie, la canalizzazione di fiumi e fossati, il drenaggio di terreni paludosi e la distruzione dei focolai di riproduzione delle zanzare. Questi stessi atti della Pubblica Amministrazione divennero anche atti giuridici rilevanti, praticati, in teoria, sotto lo scudo del potere di polizia sanitaria e immuni dal controllo giudiziario in virtù della dottrina degli atti di impero. La natura, nella sua configurazione originaria, veniva ridefinita, nel vocabolario giuridico dell'epoca, come spazio di rischio, di disordine ambientale, di minaccia alla civiltà urbana che lo Stato aveva il dovere di eliminare.

Analogamente alle bonifiche italiane, quindi, l'intervento dello Stato brasiliano sull'ambiente fisico di Rio de Janeiro è stato giuridicamente concepito come espressione necessaria del potere di polizia, teoricamente insindacabile e legittimo anche quando comportava severe limitazioni ai diritti individuali e alla proprietà privata. In altre parole, la logica discorsiva alla base di entrambe le esperienze vedeva la natura come un nemico, aprendo la strada alla strumentalizzazione dei rischi sanitari come motivo sufficiente per la distruzione stessa dell'ambiente naturale.

¹⁹ Sulla creazione della *Justiça Sanitária* e sull'applicazione della dottrina degli atti *ratione imperii* nel processo di riforma urbana di Rio de Janeiro, cfr. P.J. CANTISANO, *Rio de Janeiro on Trial: Law and Urban Reform in Modern Brazil. A dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (History)*, University of Michigan, 2018.

4. Convergenze dottrinali: regime amministrativo, sanità e autorità dello Stato

Per i principali studiosi di diritto amministrativo della Prima Repubblica brasiliana²⁰, la sanità pubblica rappresentava il campo per eccellenza dell'intervento legittimo e necessario dello Stato, anche quando tale intervento comportava profonde limitazioni dei diritti individuali.

Tra loro, Augusto Olympio Viveiros de Castro, il cui *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo* del 1906 costituisce una delle opere di riferimento di quel periodo, ha formulato questa premessa in modo diretto. Sosteneva che la sanità pubblica era il campo in cui l'intervento dello Stato era «*mais legítima, ou antes mais indispensável*». Le autorità sanitarie dovrebbero essere «*aparelhadas com os meios necessários para agir nos casos urgentes, isolando os doentes, pon-do em observação as pessoas que estiverem em contato com os mesmos, criando lazaretos, tudo isso sem cumprir as formalidades ordinárias*». La libertà individuale, alla fine, «*não pode deixar de ser limitada pelo bem público*» in materia sanitaria²¹.

Aarão Reis, professore ordinario presso la Scuola Politecnica dell'Università di Rio de Janeiro, fu il più sistematico nella teorizzazione dei poteri amministrativi in materia sanitaria. Nel suo *Direito Administrativo Brasileiro* del 1923, classificò la sanità pubblica come un «servizio a difesa dell'umanità», riconoscendo alla Pubblica Amministrazione ampi poteri per intervenire nella lotta contro le epidemie.

²⁰ Per la storia del concetto di diritto amministrativo nella *Primeira República brasileira* e il suo rapporto con le dottrine europee, cfr. W. GUANDALINI JUNIOR, L.S.P.L. TEIXEIRA, *Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)*, in *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 58, 2021. Per uno studio sistematico dei discorsi sull'interesse pubblico nella dottrina amministrativa di quel periodo, cfr. L.S.P.L. TEIXEIRA, I.F.M. LIXA, *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República: análise da doutrina de Direito Administrativo entre 1889-1930*, [e-book] 2022. Per uno studio sulla formazione del diritto amministrativo brasiliano, cfr. W. GUANDALINI JUNIOR, *História do Direito Administrativo Brasileiro: formação (1821-1895)*, Curitiba, 2016.

²¹ A.O. VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*, Rio de Janeiro, 1906, pp. 155 e 172.

Misure quali isolamenti, ispezioni e sorveglianza sanitaria non rappresentavano, per Reis, alcun tipo di violazione dei diritti costituzionali, poiché le libertà individuali «sarebbero state legittimamente esercitate solo nella misura esatta in cui fossero conformi al bene comune e alla vita dell'intera collettività»²².

Per quanto riguarda il caso italiano, la convergenza con il discorso dottrinale brasiliano non era casuale²³. Come abbiamo affermato sopra, il giurista Giusto Emanuele Garelli, il cui trattato *Il diritto amministrativo italiano* avrebbe influenzato direttamente il dibattito legislativo brasiliano sulla riforma sanitaria del 1904, illustrava bene questa logica. Per lui, la tutela della salute dei cittadini si traduceva nella formula secondo cui «la libertà e la proprietà di ciascun cittadino cessa nel punto in cui si genera un pericolo reale per la salute degli altri cittadini»²⁴. La salute degli altri cittadini, compresa l'eliminazione dei fattori ambientali che la minacciavano, costituiva quindi un limite naturale e giuridicamente fondato all'esercizio dei diritti individuali.

La sistematizzazione più completa del potere di polizia nel diritto amministrativo italiano di quel periodo, però, si trova nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* di Orlando. Affidato a Ranelletti, il vol. IV, parte I (1904), del trattato era dedicato alla polizia di sicurezza e all'analisi sistematica dei fondamenti, dei limiti e delle forme di esercizio del potere di polizia da parte dello Stato liberale²⁵.

Per l'autore, il termine «polizia» designava ogni tipo di attività pubblica di amministrazione interna «che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (...) allo scopo di garantire l'insieme sociale e

²² A. REIS, *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1923, pp. 396-405.

²³ La circolazione di testi, autori e idee tra l'Europa e il Brasile era intensa e documentabile. Per quanto riguarda la circolazione transnazionale dei modelli di diritto amministrativo tra l'Europa e il Brasile, cfr. A.B.A. COSTA, *The Tropical Fado that Wanted to Become a European Samba*, in *Forum Historiae Iuris*, 2021. Per la cultura giuridica della Prima Repubblica, cfr. G. CASTAGNA MACHADO, *Legal culture and Public Law in the Brazilian First Republic*, in *Giornale di storia costituzionale*, v. 40, 2020, pp. 135-154.

²⁴ G.E. GARELLI, *Il diritto amministrativo italiano. Lezioni*, 4. ed., Torino, 1872.

²⁵ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte 1^a, Milano, 1904.

le sue parti contro i danni che possono derivare dall'attività umana». E, in questo senso, il potere di polizia si manifestava anche nelle situazioni in cui gli individui si spingevano a «compiere opere dirette a tutelare la società da danni», poiché in tal caso avrebbe funzionato come «garanzia delle altre persone e cose contro i danni». Per quanto riguarda specificamente la questione sanitaria, Ranelletti lasciava intendere che la legge sulla sanità pubblica dell'Italia liberale (Legge n. 5849 del 22 dicembre 1888) non fosse chiara riguardo alla terminologia adottata. Tuttavia, nella sua essenza, e sebbene sotto denominazioni diverse, tale legislazione sanciva «sia l'azione dell'autorità che limita l'attività individuale dei singoli, sia l'attività dell'autorità stessa diretta ad attuare mezzi per ovviare ai danni alla sanità pubblica»²⁶.

Un altro apporto dottrinale di particolare rilevanza per inquadrare tale convergenza è quello di Umberto Fragola, il cui studio sulla bonifica integrale offre una delle articolazioni giuridiche più sistematiche del rapporto tra Stato, territorio e trasformazione ambientale durante il fascismo. Per Fragola, questo istituto, così come disciplinato dal Testo Unico del 1933 (R.D. n. 215), non rappresentava una semplice operazione tecnico-agraria, ma una vera e propria espressione diretta dell'esercizio dell'autorità dello Stato sul territorio nazionale. Dopotutto, «la bonifica integrale rientra ormai pienamente tra le finalità dello Stato» e sarebbe, per questo, caratterizzata dalla «necessità, appunto perché si intende conseguire uno scopo di carattere pubblico». Il rapporto giuridico che si instaurava tra lo Stato e i proprietari dei terreni soggetti a bonifica era, per lui, strutturalmente distinto da un rapporto di diritto privato. Si trattava, in realtà, di un regime di diritto amministrativo, regolato dai principi del potere pubblico e dalla prevalenza dell'interesse collettivo su quello individuale. In questa interpretazione, gli obblighi imposti ai proprietari, in particolare il contributo obbligatorio alle opere, la sottomissione alle decisioni dei consorzi e l'accettazione di eventuali espropri, non erano limitazioni esterne al diritto di proprietà, ma conseguenze intrinsecamente giuridiche della subordinazione della proprietà fondiaria all'imperativo della salute pubblica e della produttività nazionale. Il proprietario che non provvedeva alla bonifica esercitava il proprio diritto in modo socialmente

²⁶ O. RANELLETTI, *Polizia di sicurezza*, op. cit., pp. 274 e 278.

illecito, aprendo persino la strada all'intervento coercitivo dello Stato²⁷.

Guardando a questi brevi contributi, vediamo chiaramente come il parallelo più significativo tra i due contesti è proprio l'espansione dei poteri della Pubblica Amministrazione in materia sanitaria e ambientale, accompagnata necessariamente da una strategia deliberata di riduzione del controllo giurisdizionale e da una dottrina giuridica disposta a fare eco e a sostenere tale logica più interventista. In Brasile, la creazione della Giustizia sanitaria con l'espressa proibizione di concedere interdizioni possessorie contro atti compiuti *ratione imperii*; in Italia, la costruzione della nozione di "interesse legittimo" come categoria che delimitava lo spazio di immunità relativa della discrezionalità amministrativa e la radicalizzazione delle bonifiche integrali del regime fascista. L'insieme di queste soluzioni, in sintesi, funzionava in modo equivalente, riservando allo Stato un margine indiscusso di azione sull'ambiente e sulla proprietà. L'interesse pubblico, sotto forma di salute collettiva minacciata da fattori ambientali specifici, quali paludi, terreni alluvionali e mangrovie, era stato convertito in imperativo giuridico in grado di sospendere le garanzie ordinarie dei privati. Trattando la natura come un nemico e il territorio come uno spazio patogeno da trasformare, queste operazioni hanno spesso prodotto gravi effetti sociali, che sono rimasti a lungo invisibili.

5. La dimensione sociale della gestione ambientale forzata: popolazioni, territorio e resistenza

Accanto alla dimensione tecnico-discorsiva, però, una storia ambientale del diritto che si limitasse a ricostruire le categorie dottrinali e le disposizioni legislative relative alla questione dei servizi igienico-sanitari e alla trasformazione forzata degli ecosistemi risulterebbe incompleta. Sia in Brasile che in Italia, le politiche di riforma dello spazio urbano e di bonifica delle zone paludose hanno avuto impatti sociali profondi e asimmetrici sulle popolazioni che storicamente abitavano i territori condannati.

²⁷ U. FRAGOLA, *Aspetti giuridici della bonifica integrale*, Roma, 1939, pp. 10 e 18.

Partendo dal caso brasiliano, la storiografia sociale esplora ciò che Nicolau Sevcenko ha definito «modernità al rovescio». Utilizzata per rivisitare il lato nascosto delle riforme sanitarie, questa espressione mette in evidenza la speculazione immobiliare, l'esclusione delle popolazioni povere e l'uso autoritario della scienza che hanno segnato alcuni degli episodi più significativi della storia sociale brasiliana. In *A Revolta da Vacina*, l'autore ha proposto una lettura più provocatoria di questa importante vicenda, analizzando la più grande convulsione sociale della Prima Repubblica come espressione di una cittadinanza popolare attiva e non semplicemente come un episodio di irrazionalità collettiva. La riforma urbana di Pereira Passos, con le sue demolizioni di massa di baracche, il riempimento delle paludi e l'espulsione delle popolazioni povere dal centro della città, viene letta come il contesto immediato della rivolta. La vaccinazione obbligatoria era, agli occhi delle popolazioni colpite, un ulteriore strumento di violazione del corpo e della casa da parte dello stesso Stato che aveva distrutto le loro abitazioni senza un adeguato risarcimento. La Repubblica, che si era autoproclamata erede del liberalismo e fautrice dei diritti individuali, promuoveva, in pratica, una vera "democratizzazione della *senzala*", ovvero l'estensione alle classi popolari libere dei meccanismi di controllo sociale che erano stati utilizzati sugli schiavi²⁸.

In uno stretto dialogo storiografico, Sidney Chalhoub, nel suo libro *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial* (1996), ha dimostrato come l'«ideologia dell'igiene» sia stata costruita nel corso del XIX secolo per giustificare la demolizione degli alloggi popolari noti come *cortiços*, storicamente presentati dalle autorità sanitarie come focolai di febbre gialla e di altre malattie contagiose. Chalhoub ha dimostrato che dietro questa giustificazione scientifica si celava una logica di classe, nella misura in cui erano proprio le abitazioni dei po-

²⁸ N. SEVCENKO, *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*, São Paulo, 1984; ed. rev. e amp., São Paulo, 2010. Per un altro studio di riferimento incentrato sugli aspetti sociali del risanamento urbano a Rio de Janeiro, cfr. S. PECHMAN; L. FRITSCH, *A reforma urbana e seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século*, in *Revista Brasileira de História*, v. 5, n. 8/9, 1985, pp. 139-195. Per quanto riguarda le implicazioni fondiarie delle demolizioni e delle espropriazioni di massa, cfr. F. FRIDMAN, *Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária do Rio de Janeiro*, 2. ed., Rio de Janeiro, 1999.

veri, degli schiavi liberati e dei neri ad essere identificate come insalubri e, pertanto, destinate ad essere eliminate dal potere pubblico. In questo contesto, la correlazione tra malattia, edilizia popolare e presenza nera non era un dato epidemiologico neutro. Era, in realtà, una costruzione ideologica che il diritto amministrativo, con il suo arsenale istituzionale e normativo e con i suoi poteri di impero, espropri e di polizia sanitaria, era direttamente incaricato di eseguire²⁹.

José Murilo de Carvalho, invece, in *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi* (1987), ha offerto un quadro teorico alternativo per comprendere la dimensione politica del processo di trasformazione forzata dello spazio urbano dell'allora capitale. La *Revolta da Vacina* del 1904, in particolare, fu per Carvalho un paradosso rivelatore: una popolazione che sembrava apatica di fronte ai processi politici formali dimostrò una capacità di mobilitazione e resistenza all'arbitrio statale che contraddiceva l'immagine del popolo "bestializzato". Il movimento era «frammento di una società frammentata», ma esprimeva chiaramente la consapevolezza popolare che vi era un limite al potere dello Stato sui corpi e sulle case dei cittadini³⁰. Questo era, del resto, il limite che la logica igienico-sanitaria del Decreto n. 1151 del 1904 si rifiutava di riconoscere e che, ironicamente, la dottrina degli atti di impero era destinata ad eliminare dal punto di vista giuridico.

In ogni caso, sebbene la *Revolta da Vacina* del 1904 sia stata forse l'episodio più drammatico di resistenza popolare alle riforme sanitarie della Prima Repubblica, non ne rappresentò il culmine. La logica igienista che era stata inaugurata dal Decreto n. 1151 del 1904 e consolidata dalle riforme di Pereira Passos continuò a operare negli anni successivi, con conseguenze sociali sempre più gravi per le popolazioni povere del centro di Rio de Janeiro. L'episodio più eloquente di questa continuità fu la distruzione del Morro do Castelo, culminata con la

²⁹ S. CHALHOUB, *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*, São Paulo, 1996.

³⁰ J.M. CARVALHO, *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo, 1987.

demolizione definitiva autorizzata dal Decreto Municipale n. 1451, del 17 agosto 1920, firmato dal sindaco Carlos Sampaio³¹.

Il Morro do Castelo era il luogo di nascita della città di Rio de Janeiro, sul quale, nel XVI secolo, furono costruiti il primo nucleo urbano della capitale coloniale, il Collegio dei Gesuiti e la Chiesa di San Sebastiano. All'inizio del XX secolo, era abitato da una popolazione povera, composta da ex schiavi, operai e lavoratori urbani che vivevano in vecchie dimore e nei cosiddetti *cortiços*. Nell'opinione pubblica favorevole alle riforme, il *Morro do Castelo* era l'antitesi del Rio moderno e civilizzato, essendo paragonato a un "tumore infetto" che minacciava di contaminare la città. In questo contesto, il Decreto n. 1451 del 17 agosto 1920 era uno strumento giuridico che attuava la stessa logica igienista che aveva ispirato il Decreto n. 1151 del 1904. Il discorso ufficiale presentava la demolizione come una misura di sanità pubblica, volta all'eliminazione di un epicentro di insalubrità che minacciava la capitale. Ma il contesto immediato della misura era diverso e rivelatore. Infatti, la storiografia mostra come Rio si stesse preparando per l'Esposizione Internazionale del Centenario dell'Indipendenza del 1922, utilizzando lo spazio liberato dalla demolizione per costruire i padiglioni e i palazzi dell'esposizione. La modernizzazione igienista coincideva, in modo tutt'altro che casuale, con l'esigenza di cancellare le tracce del passato coloniale e delle popolazioni povere del centro città per presentare al mondo una capitale europea, civilizzata e ordinata³².

³¹ Per la storia del Morro do Castelo, cfr. J.A. NONATO, *Era uma vez o Morro do Castelo*, Rio de Janeiro, 2000. Per un'analisi del processo di demolizione (1905-1922) e delle sue contraddizioni sociali, politiche e urbanistiche, cfr. A. MENEZ, *Civilização versus barbárie: a destruição do Morro do Castelo no Rio de Janeiro (1905-1922)*, in *Revista Historiador*, n. 6, ano 6, 2014, in www.revistahistoriador.com.br. Per quanto riguarda le strategie di vita e le gerarchie sociali delle popolazioni povere che abitavano il monte, cfr. C.M.Q. PAIXÃO, *O Rio de Janeiro e o Morro do Castelo: populares, estratégias de vida e hierarquias sociais (1904-1922)*, Dissertação de Mestrado, UFF, Niterói, 2008.

³² M.S. MOTTA, *A nação faz cem anos: a questão nacional no centenário da independência*, Rio de Janeiro, 1992. L'autrice ricostruisce il dibattito pubblico sulla demolizione del Morro do Castelo e analizza come un telegramma inviato dall'igienista Belisário Pena al sindaco Carlos Sampaio, nel quale lo congratulava per il Decreto n. 1451 del 17 agosto 1920, sia stato utilizzato come «prova científica» della necessità di

In Italia, un processo analogo non si riscontra nelle riforme urbane, ma nelle bonifiche agrarie e, soprattutto, nei loro effetti sulle popolazioni rurali che vivevano nei territori trasformati dallo Stato. La bonifica integrale fascista, in particolare, non era solo un'operazione agraria o ambientale, ma una strategia identitaria, progettata per rafforzare l'idea del contadino esemplare che lavora e produce beni di prima necessità³³.

Ad ogni modo, anche la dimensione sanitaria svolgeva un ruolo retorico rilevante per la legittimazione della politica di bonifica integrale. Come affermò lo stesso Mussolini, «la battaglia della palude significa liberare la salute di milioni di italiani dalle insidie letali della malaria e della miseria»³⁴. Sebbene l'idea di bonificare le paludi in nome della produttività fosse già nota da tempo, fu solo a partire dal progetto fascista che venne apertamente promosso l'obiettivo della «espulsione dell'elemento acquatico» per sradicare il rischio di malaria³⁵.

L'obiettivo era, in tal senso, una «trasformazione integrale» del territorio attraverso una combinazione di opere di bonifica, appropriazione e colonizzazione che lo avrebbe reso più produttivo e sano. Ciò comportava l'assegnazione di poteri e appezzamenti di terra a famiglie rurali selezionate dal regime, necessariamente accompagnata dallo sfollamento forzato delle popolazioni che abitavano i terreni da bonificare o che sfruttavano in modo «improduttivo» le risorse naturali delle paludi³⁶.

eliminare quella «*quisto de terra vermelha*».

³³ Per quanto riguarda la retorica ruralista del fascismo, cfr. M. ARMIERO, W. VON HARDENBERG, *Green Rhetoric in Blackshirts: Italian Fascism and the Environment*, in *Environment and History*, XIX, n. 3, 2013, pp. 283-311.

³⁴ B. MUSSOLINI, *Per la battaglia del grano* (30 luglio 1925), in *Scritti e discorsi di Benito Mussolini*, V. *Scritti e discorsi dal 1925 al 1926*, Milano, 1934, p. 124.

³⁵ P. GRUPPUSO, *Le rane e le spighe. Note sulla retorica fascista delle Paludi Pontine, della bonifica integrale e della colonizzazione*, in *Latium*, n. 30-31, 2013-2014, pp. 225-241, p. 230.

³⁶ Per la legislazione fascista sulle bonifiche e i relativi strumenti di intervento fondiario, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia*, cit., pp. 113-180. Per un'analisi storica e politica del programma di bonifica integrale nel contesto più ampio della politica agraria fascista, cfr. M. STAMPACCHIA, *Ruralizzare l'Italia! Agricolture e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928-1943)*, Milano, 2000.

Sul piano giuridico, la bonifica integrale, così come sancita dal Testo Unico del 1933 (R.D. n. 215) e dalle leggi del 1924 e del 1928, attribuiva allo Stato il potere di espropriare i proprietari inadempienti e di riorganizzare coattivamente i contratti agrari nei territori soggetti a bonifica. In pratica, tuttavia, tali poteri di espropriazione furono raramente esercitati o, quando lo furono, ricaddero principalmente sui piccoli proprietari e sulle comunità rurali che occupavano i terreni paludosi. I grandi latifondisti, le cui reti di influenza sui consorzi di bonifica permisero loro di resistere con successo al programma di trasformazione fondiaria, rimasero immuni e furono, per questo, i veri beneficiari della logica rurale fascista³⁷.

Le conseguenze sociali della bonifica sulle popolazioni rurali furono quindi profondamente asimmetriche. Le comunità che vivevano nei terreni paludosi grazie a forme tradizionali di sfruttamento, come la pesca, la pastorizia estensiva, la raccolta di giunchi o la produzione di carbone, furono espulse dai propri territori senza che venisse loro garantito un adeguato risarcimento o un reinsediamento. Il modello di colonizzazione fascista sostituì queste popolazioni con famiglie contadine importate da altre regioni, soprattutto dal Veneto e dall'Emilia-Romagna, che erano presentate dalla propaganda del regime come portatrici di una superiorità produttiva e morale. In questo senso, la bonifica pontina fu l'esempio più importante. Realizzata tra il 1927 e il 1935, nello spazio precedentemente occupato dalle Paludi Pontine furono costruite cinque città: Littoria (oggi Latina), Sabaudia, Pontinia, Aprilia e Pomezia, abitate da coloni veneti selezionati dal regime. La retorica fascista presentava questo spazio come una creazione dal nulla, sottolineando come la palude era stata "cancellata" dalle mappe. Quello che è sempre rimasto nascosto all'interno del discorso ufficiale, però, è che con essa la memoria delle popolazioni che vi abitavano era stata allo stesso modo cancellata³⁸.

La bonifica agraria fascista rivelava così la contraddizione strutturale che attraversava l'intera storia delle politiche di risanamento am-

³⁷ A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, 1976.

³⁸ Per uno studio che analizza la colonizzazione pontina come «grande laboratorio di biologia umana» e le sue implicazioni demografiche ed eugenetiche, cfr. F.L. CAVALLO, *Terre, acque, macchine*, cit.

bientale sin dal periodo liberale. Il discorso igienista e produttivista che giustificava la trasformazione del territorio, sia attraverso l'eliminazione della palude come focolaio di malaria o la creazione di terre fertili per una nuova classe di contadini, nascondeva la violenza sociale che tale trasformazione comportava per le popolazioni sfollate. Il fatto che il regime fascista sia stato quello che ha portato più lontano questa dinamica, trasformando la bonifica in uno strumento di ingegneria demografica, di selezione razziale e di propaganda politica, non fa che confermare che il discorso di eccezione sanitario-ambientale inaugurato dalla legislazione liberale della fine del XIX secolo ha trovato nel fascismo non la sua negazione, ma la sua radicalizzazione più coerente.

6. *L'eredità giuridica: ambiente, emergenza sanitaria e forme straordinarie di intervento*

Una delle conclusioni più significative che emerge dal confronto tra l'esperienza brasiliana e quella italiana è il ruolo storico che la tutela dell'ambiente e l'emergenza sanitaria come sua giustificazione hanno svolto nella costruzione di un vocabolario giuridico e di una cultura amministrativa di stampo autoritario, i cui effetti si sono protratti ben oltre i contesti storici specifici in cui sono stati generati³⁹.

In Brasile, il Decreto n. 1151 del 1904 fu una legge di emergenza in materia ambientale e sanitaria che si concretizzò in un precedente duraturo per l'espansione dei poteri dello Stato. La dottrina degli atti di impero, l'immunità giurisdizionale degli atti sanitari compiuti *ratione imperii* e la federalizzazione dei servizi igienico-sanitari non furono solo risposte contingenti a una crisi epidemica. In realtà, furono affermazioni di un modello di relazione tra lo Stato e l'individuo che si

³⁹ Per un'interessante e proficua riflessione teorica sugli effetti ultrativi o addirittura ascrivibili che i momenti di transizione e di emergenza hanno sul diritto, cfr. M. MECCARELLI, *I tempi ascrivibili tra esperienza giuridica e ricerca storica*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2018, pp. 18-25. ID., *Il tempo della pandemia e le opportunità della storia*, in E. CALZOLAIO, M. MECCARELLI, S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, Macerata, 2020, pp. 15-27.

consolidò progressivamente nel corso dei decenni successivi, preparando il terreno per l'interventismo statale più ampio e sistematico che caratterizzò l'Era Vargas (1930-1945) e lasciò un segno indelebile nel costituzionalismo brasiliano⁴⁰.

Il parallelo con l'Italia è, su questo punto, particolarmente utile, nella misura in cui le bonifiche italiane fornirono strumenti giuridici e categorie dottrinali che il fascismo ereditò e amplificò, trasformando la bonifica integrale in uno dei cavalli di battaglia della politica agraria del ventennio e della retorica di conquista del territorio nazionale⁴¹. Ovviamente, bisogna precisare che non si parla di una continuità lineare, una volta che fu il regime fascista a radicalizzare la logica della lotta contro la malaria e di sviluppo agricolo, trasformando strumenti di tecnica idraulica in veri dispositivi di ingegneria demografica e di propaganda politica.

In entrambi i paesi, quindi, la bonifica delle paludi e la lotta contro le zanzare hanno fatto da banco di prova per la costruzione di un governo più deciso e attuante del territorio, che si basa su dispositivi giuridici di trasformazione forzata dell'ambiente. Vediamo, così, come la logica emergenziale non è stata, almeno a livello discorsivo e retorico, un'invenzione del XXI secolo, nella misura in cui è stata sperimentata nei primi decenni del XX secolo. In questo senso, le forme straordinarie di intervento e le sue categorie dottrinali sono sopravvissute e si sono adattate a contesti storici molto diversi, risuonando ancora oggi soprattutto all'interno del rapporto tra emergenze sanitarie legate al clima, il complesso dei poteri pubblici che serve ad affrontarle e il rispetto dei diritti individuali delle popolazioni locali.

Dal punto di vista della storia del diritto e della storia sociale, quindi, l'esperienza comparata qui studiata invita a una riflessione più ampia sui meccanismi attraverso i quali le emergenze sanitarie e ambientali, passate, presenti o future, fungono da momenti di trasforma-

⁴⁰ Per una lettura incentrata sull'eredità del discorso autoritario in merito al sistema di tutela dei diritti fondamentali nel Brasile repubblicano, cfr. G.F. SANTOS, *The invention of the "mandado de segurança". Protecting rights and (re)building the state in the Vargas Era (1934-1945)*, Macerata, 2023.

⁴¹ Per un altro aspetto della continuità durante il fascismo, incentrato esclusivamente sul campo del diritto penale, cfr. E. MUSUMECI, *Fascism and Criminal Law in Italy: an outline*, in *Forum Historiae Iuris*, disponibile in www.forhistiur.net.

zione delle strutture giuridiche e dei rapporti tra lo Stato e l'individuo. Sia nella Rio de Janeiro del 1904 che nell'Italia postunitaria, la guerra all'ambiente e allo spazio circostante è stata, in ultima analisi, anche una lotta per i confini del diritto pubblico e, in senso più profondo, per i confini tra l'umano e il non umano, tra la città e la palude, tra la "civiltà" e la "natura" che lo Stato rivendicava il diritto di definire, controllare e, quando necessario, distruggere. Queste domande, lungi dall'essere relegate al passato, tornano con urgenza rinnovata di fronte alle sfide del presente, fungendo da terreno fertile per una lettura più lucida e responsabile delle dinamiche giuridiche che l'emergenza climatica e, più specificamente, le *climate-sensitive diseases* sono capaci di riattivare. Resta, a questo proposito, un interrogativo che la storia qui ricostruita pone al presente. La logica emergenziale e gli istituti derogatori elaborati storicamente per combattere quella tipologia di malattie, tra i quali i poteri di polizia sanitaria, l'immunità giurisdizionale degli atti della Pubblica Amministrazione, la sospensione delle garanzie proprietarie in nome della salute collettiva, rischiano di riprodursi, *mutatis mutandis*, nelle risposte giuridiche alla crisi climatica attuale. Le ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale e sanitaria, le dichiarazioni di stato di emergenza per eventi estremi, i poteri straordinari conferiti ad autorità speciali per la gestione delle catastrofi ecologiche condividono con quegli antecedenti storici la stessa struttura logico-discorsiva. L'emergenza diventa dispositivo di produzione normativa accelerata e l'ambiente diventa spazio in cui le garanzie ordinarie dei privati possono essere comprese in nome dell'interesse collettivo. Tenere conto di questo nesso genealogico non significa condannarlo, ma è il presupposto per affrontarlo con la consapevolezza critica che solo la storia del diritto può offrire.

Abstract

Ita

La lotta alle malattie eco-dipendenti rappresenta uno dei casi storici più significativi di intervento umano sull'ambiente finalizzato alla tutela della salute

pubblica. Tra XIX e XX secolo, la bonifica delle paludi in Italia costituì infatti uno strumento centrale di trasformazione del territorio, volto a eliminare gli habitat favorevoli alla proliferazione delle zanzare anofele e a ridurre la diffusione della malattia. In Brasile, invece, il risanamento della città di Rio de Janeiro e la trasformazione forzata del paesaggio urbano durante il periodo della Prima Repubblica traduce uno dei passaggi più informativi della transizione verso un nuovo modello di amministrazione sanitaria. Partendo da queste due premesse, il contributo analizza sia la bonifica idraulica e agraria italiana, sia il risanamento urbano *carioca* come fenomeni non soltanto economici o infrastrutturali, ma anche come dispositivi giuridico di governo dell'ambiente.

Parole chiave: storia del diritto ambientale, bonifiche, Prima Repubblica brasiliana, malattie eco-dipendenti

En

The struggle against mosquito-borne diseases represents one of the most significant historical examples of human intervention in the environment aimed at protecting public health. Between the 19th and 20th centuries, the drainage of marshes in Italy was, in fact, a central tool for transforming the landscape, aimed at eliminating habitats conducive to the proliferation of *Anopheles* mosquitoes and reducing the spread of the disease. In Brazil, on the other hand, the urban renewal of Rio de Janeiro and the forced transformation of the urban landscape during the First Republic represent one of the most revealing stages in the transition toward a new model of public health administration. Building on these two premises, this paper analyzes both Italian hydraulic and agricultural reclamation and the urban redevelopment of Rio de Janeiro not merely as economic or infrastructural phenomena, but also as legal mechanisms for environmental governance.

Keywords: environmental legal history, drainage, Brazilian First Republic, climate-sensitive diseases

Francesco Sorvillo

ECO-FEDE.

DIRITTO, NATURA, CULTURE RELIGIOSE*

SOMMARIO: 1. Per un ambientalismo moderno tra diritto e culture religiose. – 2. Giustizia ambientale e pensiero ebraico. – 3. Libero arbitrio e opzione ambientalista nell'Islam. – 4. Eco-fede. – 5. Archetipi negoziali e *trust* ecologico.

1. *Per un ambientalismo moderno tra diritto e culture religiose*

Ogni anno *report* di organismi indipendenti e apparati istituzionali documentano storia e numeri della criminalità ambientale¹.

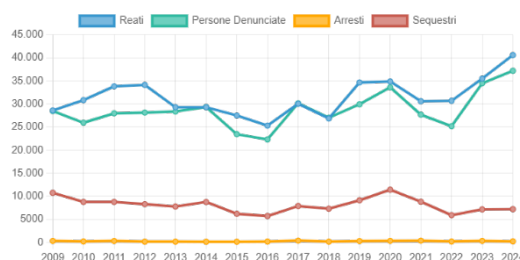
Il *Rapporto Ecomafia 2025* di Legambiente, ad esempio, riferisce che tra tutte le regioni italiane la Campania si pone al vertice delle classifiche per numero di reati (che ammontano complessivamente a 6.104 unità), seguita dalla Puglia e dalla Sicilia (rispettivamente con 4.146 e 3.816 violazioni), regioni che assieme totalizzano all'incirca il 43% dei reati compiuti in un anno su tutto il territorio nazionale. Le proiezioni su più ampia scala, sempre secondo Legambiente, sono ugualmente preoccupanti.

I numeri, infatti, confermano la crescente tendenza di crimini e il-

* Il presente articolo riproduce la Relazione presentata nell'ambito del Convegno "*Le sfide della transizione ecologica*", tenuto il 5 e 6 novembre 2025 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia nell'ambito del Bando PRA 2024 "*The Challenges of the Ecological Transition*", ed è destinato anche alla pubblicazione nei relativi Atti.

¹ L'importanza di disporre di un'informazione ambientale integrata, intesa come insieme integrato e accessibile delle conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica, degli esiti dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e dell'attività giurisdizionale in materia di tutela dell'ambiente è evidenziata da G. BATTARINO, *Funzione general-preventiva del diritto penale dell'ambiente e "informazione ambientale integrata"*, in *Lexambiente*, n. 3, 2021, pp. 66-78.

leciti amministrativi ambientali², così che addizionando le due fattispecie si sfiora la ragguardevole cifra di circa 100.000 contestazioni effettuate dalle autorità di pubblica sicurezza nel corso di un anno solare, con una media giornaliera superiore ai 300 illeciti, cioè più di 11 l'ora!



Fonte: Legambiente.it

Il quadro non è meno problematico se si prende in esame la gamma di violazioni che vengono contestate: quelle prevalenti interessano il ciclo illegale del cemento, i reati contro la fauna, il ciclo dei rifiuti, e crescono vertiginosamente i reati legati a roghi dolosi, colposi o generici. Questi ultimi, com'è noto, causano danni spesso irreparabili che pregiudicano il "patrimonio verde" a disposizione delle generazioni future³, e che incidono negativamente anche sulla qualità dell'aria.

Lo scenario, come è facile intuire, è altrettanto sconcertante se si analizzano alcuni dei dati diffusi dagli organi di governo suddivisi per singole fattispecie di reato⁴: discarica non autorizzata (art. 256 comma

² I dati diffusi hanno fatto registrare un deciso incremento a livello nazionale, tanto che con la recente legge 10 maggio 2023, n. 53, è stata formalmente disposta l'Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, nota anche come "Commissione Ecomafie".

³ In merito, cfr. R. ROLLI, *Le "variabili" nella disciplina ambientale*, in *Dike, Kai, Nomos. Quaderni di cultura e politica giuridica*, n. 2, 2012, p. 63.

⁴ Come evidenziato dal Ministero della Giustizia nella presentazione del Monitoraggio dei reati ambientali «La legge 22 maggio 2015, n. 68 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", ha significativamente innovato il sistema di tutela penale dell'ambiente, introducendo nel Codice penale il "Titolo VI-bis", specificamente dedicato ai "Delitti contro l'ambiente". Superando l'approccio della legislazione preesistente, quasi esclusivamente basato su reati di pericolo astratto e perciò articolato in incriminazioni di natura prevalentemente contravvenzionale, la legge 22 maggio

3, c.a.), combustione illecita di rifiuti (art. 256 bis, c.a.), omessa bonifica di siti inquinati (art. 257, c.a.), spedizione illecita di rifiuti (art. 259, c.a.), inquinamento ambientale (art. 452 bis, c.p.).

Su quest'ultimo versante, la *Relazione di Monitoraggio*⁵ diffusa all'inizio di ogni anno giudiziario dalla Direzione Generale del Dipartimento Affari di Giustizia e la Serie storica per gli anni 2022-2024 della medesima Relazione evidenziano che sono ancora numerosi i procedimenti penali per reati ambientali che terminano con una sentenza di condanna⁶. Tale ultimo dato, in particolare, appare ancor più allar-

2015, n. 68 introduce due nuove fattispecie delittuose con evento di danno: il delitto di inquinamento ambientale e quello di disastro ambientale, conferendo maggiore determinatezza a istanze di effettività della tutela penale, finora soddisfatte dalla giurisprudenza attraverso l'adattamento di fattispecie (come il disastro innominato, previsto dall'art. 434 c.p., o il danneggiamento di cui all'art. 635 c.p.) e orientate alla salvaguardia di beni giuridici diversi e perciò incapaci di esaurire il rilievo e l'autonomia acquisita negli ultimi decenni dal "bene ambiente". (...) Tra le motivazioni ispiratrici dell'intervento normativo in parola, deve poi annoverarsi il positivo impatto pratico delle due fattispecie delittuose specificamente dedicate alla materia negli ultimi anni: il delitto di "*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*", introdotto nell'anno 2001 e oggi riprodotto nell'art. 260 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e il delitto di "*Combustione illecita dei rifiuti*" introdotto nel d.lgs. n. 152/2006, dal d.l. 10 dicembre 2013, n. 136, convertito con modificazioni dalla l. 6 febbraio 2014, n. 6. Assurgono alla dignità di delitto nella nuova legge anche le fattispecie di "*Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività*" (art. 452-sexies c.p.), che finora non trovava adeguata tutela penale quando non si trattasse di materiale etichettabile come rifiuto, e quella di "*Omessa bonifica*" (art. 452-terdecies c.p.), con la quale si è voluto restituire effettività agli obblighi di bonifica previsti a carico dei responsabili dell'inquinamento o dei soggetti che vantano una posizione di controllo sulla fonte della contaminazione. Apposite aggravanti stigmatizzano il disvalore "aggiuntivo" dei reati associativi (comuni e mafiosi) orientati alla commissione seriale dei delitti ambientali e al controllo criminale dei mercati protetti della "green economy", ovvero finalizzati alla stabilizzazione di rapporti corruttivi con i pubblici agenti incaricati delle procedure autorizzative e dei controlli amministrativi su questo settore (art. 452-octies c.p.); così come trova consacrazione specifica, in una fattispecie ricalcata sul modello dell'art. 586 c.p., il caso nel quale alla compromissione delle matrici ambientali segua, "quale conseguenza non voluta dal reo", la morte o la lesione di uno o più soggetti (art. 452-ter c.p.).». In merito, www.giustizia.it.

⁵ La Relazione è redatta ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, nonché della l. n. 6/2014 e della l. n. 68/2015.

⁶ Secondo la rilevazione, ad esempio, le sentenze di condanna per attività illecite

mante poiché dimostra che il perpetuarsi degli illeciti non è scoraggiato nemmeno dall'inasprimento dell'azione repressiva delle istituzioni statali.

A titolo esemplificativo, può forse essere menzionato il caso della legge 9 ottobre 2023, n. 137⁷, che all'art. 6 ha introdotto misure volte a rafforzare il contrasto agli incendi boschivi nell'ottica della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi⁸, ai sensi dell'art. 9

compiute nella gestione del ciclo dei rifiuti si sono attestate a 56 per la fattispecie prevista al comma 1, dell'art. 256 del Codice dell'ambiente, mentre, rispettivamente a 10 e 69 per le fattispecie contemplate ai commi 2 e 3 del medesimo articolo. I numeri in questione, seppur lievemente inferiori rispetto a quelli dell'anno 2023, trovano in realtà spiegazione nel minor numero di Uffici giudiziari rispondenti alla rilevazione che sono progressivamente cresciuti nel biennio 2022-2023 (passando da 241 a 250) e invece diminuiti (a 232) nell'anno 2024.

⁷ Legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 105/2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione".

⁸ Con tale normativa si è intervenuti sul delitto di "incendio boschivo" previsto dall'articolo 423-*bis* c.p., intanto modificando la rubrica ed estendendo le relative disposizioni anche alle "zone di interfaccia urbane" e innalzando altresì la pena edittale minima prevista per l'ipotesi di incendio doloso da quattro anni a sei anni di reclusione e la sanzione edittale minima per l'ipotesi di incendio colposo da uno a due anni di reclusione. Si è prevista, inoltre, una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale, con aumento da un terzo alla metà della pena prevista per l'incendio doloso, quando il fatto è commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti allo svolgimento di servizi nell'ambito della prevenzione e della lotta attiva contro gli incendi boschivi o al fine di trarne profitto per sé o per altri. Si è infine aggiunta all'articolo 423-*ter* c.p. dedicato alle pene accessorie, la previsione della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere prestazioni di un pubblico servizio, per la durata di cinque anni, sopprimendo, di conseguenza, dall'articolo 32-*quater* del Codice penale, il riferimento all'articolo 423-*bis*, primo comma. L'articolo 6-*bis*, inserito durante l'esame alla Camera introduce, invece, una sanzione penale di natura contravvenzionale per chi abbatte, cattura o detiene orsi bruni marsicani, mediante l'inserimento al comma 1 dell'articolo 30 della l. n. 157/1992, recante sanzioni penali a protezione della fauna selvatica, della lettera c-*bis*) che prevede congiuntamente l'arresto da 6 mesi a 2 anni e l'ammenda da 4.000 a 10.000 euro. L'articolo 6-*ter*, a sua volta, reca modifiche al d.lgs. n. 152/2006 (cd. codice dell'ambiente), trasformando in reati contravvenzionali taluni illeciti amministrativi in materia di rifiuti; al d.lgs. n. 231/2001, esten-

comma 2, della Carta costituzionale. Ebbene, nonostante l'inasprimento delle misure repressive, l'intervento non sembra aver sortito effetti significativi nel contenimento del fenomeno.

La scelta del Governo italiano di potenziare l'impianto sanzionatorio ricalca la posizione delle istituzioni comunitarie, che hanno ampliato la gamma delle fattispecie repressive⁹ alla luce dell'aumento degli affari delle ecomafie a livello globale¹⁰.

La progressiva rilevanza acquisita dalla tutela penale dell'ambiente negli ordinamenti giuridici moderni impone di aggiornare il catalogo normativo sin qui citato con le disposizioni varate dall'UE in sostituzione delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE sulla tutela penale dell'ambiente¹¹. E precisamente, si tratta delle norme introdotte con la direttiva (UE) 2024/1203 la quale ha ampliato l'elenco delle fattispecie penalmente sanzionabili contemplando il reato di "ecocidio", nonché i nuovi reati di commercio illegale di legname, esaurimento di risorse idriche, gravi violazioni della legislazione UE in materia di sostanze chimiche e reati di inquinamento provocato da navi (artt. 3 e 4). Si è

dendo i reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, non soltanto ad ulteriori tipologie di reati ambientali ma anche al delitto di cui all'articolo 612-bis. La legge, infine, interviene sulle norme del Codice penale ampliando il ventaglio dei reati ambientali che consentono la confisca di cui all'art. 240-bis, inasprendo il trattamento sanzionatorio anche nel caso di delitti contro l'ambiente compiuti in aree protette o ai danni di specie animali o vegetali tutelate.

⁹ Per ciò che concerne la politica dell'UE, si consulti il *Briefing document* riguardante la revisione della direttiva 2008/99/CE intitolato *Protection of the environment through criminal law*, integralmente visionabile al sito www.ec.europa.eu.

¹⁰ Secondo una recente stima dell'Interpol e del Programma ambientale ONU i reati ambientali sarebbero la quarta attività criminale al mondo con un tasso di crescita compreso tra il 5% e il 7% annuo. Essi rappresentano una delle principali fonti di guadagno per la criminalità organizzata assieme ai proventi derivanti dal traffico di droga, armi e dalla tratta di esseri umani, così come evidenzia il *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime* redatto dalla *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, e reso disponibile in versione integrale al portale dell'istituzione www.eurojust.europa.eu.

¹¹ Opera di adeguamento che il Consiglio dei ministri italiano ha definitivamente attuato nella seduta del 21 aprile 2026, licenziando il d.l. n. 43/2026, d'attuazione della direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le previgenti direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

regolato, inoltre, il principio del *Nature Restoration Law*, ovvero l'obbligo di ripristino dell'ambiente naturale successivamente alla sua alterazione, fissando altresì obiettivi di ripristino degli ecosistemi, con un invito rivolto agli Stati membri a ricostituire almeno il 30% delle torbiere prosciugate entro il 2030 e a progredire sugli indicatori della biodiversità agricola, compreso l'aumento della popolazione di farfalle, delle praterie e degli uccelli da allevamento. Si esprime così la volontà di attuare misure concrete per l'ambiente, esigendo dagli Stati membri un atteggiamento proattivo per difendere quei beni giuridici ritenuti indispensabili per la vita e il godimento di altri diritti e libertà fondamentali¹².

Di quest'ultima attitudine, è invece apparso sprovvisto lo Stato italiano, che con la sua inerzia non ha impedito il "biocidio" che per anni si è consumato nei territori identificati dall'oramai tristemente famoso *topos*: "Terra dei fuochi"¹³.

Con la sentenza 30 gennaio 2025, emessa nell'ambito del procedi-

¹² Tale interrelazione è stata valorizzata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale sin da epoca risalente ha sempre ricordato che il diritto alla salute (art. 32 Cost.) si estende sino a configurarsi nel suo collegamento con l'art. 9 Cost. anche come diritto a un ambiente salubre. Il riconoscimento di un diritto soggettivo all'ambiente, tutelato quale diritto fondamentale, muove infatti da un concetto di salute come situazione giuridica generale di benessere dell'individuo derivante anche, se non soprattutto, dal godimento di un ambiente salubre. Secondo la Corte, pertanto, «l'ambiente deve essere protetto come elemento determinativo della qualità della vita. E la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori legalmente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto (Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210 e Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641). Il bene dell'ambiente come diritto fondamentale della persona (oltre che come interesse fondamentale della collettività) comprende la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e, in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni (Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210)».

¹³ In merito a tale definizione E.V. ALLIEGRO, *Simboli e processi di costruzione simbolica. La "Terra dei fuochi" in Campania*, in *EtnoAntropologia*, n. 5, 2017, pp. 175-239.

mento *Cannavacciuolo e altri c. Italia*¹⁴, la prima Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha sancito all'unanimità che l'Italia ha violato l'art. 2 CEDU, per aver omesso di adottare le misure necessarie a tutelare la vita dei ricorrenti, in relazione alla diffusa pratica dello sversamento, interrimento e combustione illegale di rifiuti perpetrata in numerose aree della Regione Campania.

Ebbene, l'acquisita consapevolezza che il progressivo irrigidimento delle politiche repressive non è di per sé idoneo a ostacolare efficacemente le condotte illecite, obbliga gli operatori del diritto a esplorare nuove strade per combattere tali fenomeni. Le soluzioni, in tal caso, non possono ignorare l'adozione di modelli di *multilevel governance*¹⁵ in grado di rafforzare il coinvolgimento degli attori che per *mission* o vocazione hanno a cuore le sorti dell'ambiente naturale. Tra questi, com'è ovvio, spiccano le confessioni religiose¹⁶ che attraverso le loro articolazioni territoriali lavorano alacremente in numerosi contesti, così come nel "Terzo settore".

Con riferimento alla Chiesa cattolica, ad esempio, si è osservato che «tra gli enti di struttura meritano attenzione le diocesi, che attraverso gli Uffici diocesani per la Salvaguardia del Creato (...) recitano il ruolo di precursori nell'affermazione di una democrazia ambientale inclusiva delle istanze di un ambientalismo religiosamente ispirato»¹⁷. Si evidenzia in tal modo che la sfida ecologica si vince anche «a livello

¹⁴ Corte EDU, 30 gennaio 2025, cause riunite C-39742/14, C-51567/14, C-74208/14 e altri.

¹⁵ Per la *multilevel governance*, anche a livello ambientale cfr. E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, Bologna, 2021, e in part. il contributo di T. ZUNUSSOVA, *Human rights and the environment before the Inter-American Court of Human Rights*, pp. 465-497.

¹⁶ Su questi temi sia consentito un rinvio a F. SORVILLO, *L'art. 9 della Costituzione e il contributo delle religioni alla protezione ambientale*, in P. PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Napoli, 2019, pp. 211-226; ID., *Eco-fede. Uomo, natura, culture religiose*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, 2014, pp. 79-119. Per i profili legati al diritto delle religioni si veda invece M.R. PICCINNI, *La tutela dell'ambiente nel diritto delle religioni*, Roma, 2013.

¹⁷ In tal senso F. BALSAMO, *Enti religiosi e tutela dell'ambiente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 7, 2015, p. 15; ID., *La Chiesa della Terra dei fuochi contro le mafie*, in *Diritto e religioni*, n. 1, 2014, pp. 348-365.

locale, ove i fedeli, al contempo cittadini, risiedono, lavorano, tessono relazioni sociali in sinergia con imprese, associazioni e enti territoriali»¹⁸.

L'ambientalismo moderno non può dunque prescindere dalle religioni, nuove alleate per fronteggiare sfide assai eterogenee: dai problemi legati all'esercizio della libertà religiosa a quelli connessi all'apertura dei luoghi di culto; dall'ordine pubblico in occasione di grandi eventi, alla partecipazione a programmi interculturali e interreligiosi¹⁹ e, non ultimi, a quelli legati alla salvaguardia ambientale²⁰.

Le religioni, da quest'ultimo punto di vista, si caratterizzano sempre più come fedi "in uscita"²¹. Vale a dire, istituzioni militanti che lavorano per la difesa dei diritti in generale e per il diritto a un ambiente salubre in particolare²², confermando così la loro centralità, non più circoscritta alle sole frontiere dell'anima, bensì aperta a una visione olistica della persona che include diritti e bisogni, ma soprattutto che include l'*habitat* dell'intera famiglia umana.

¹⁸ S. ATTOLINO, *Le religioni nell'era della transizione ecologica*, in A. FUCCILLO, P. PALUMBO (a cura di), *Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le 'best practices' per una società inclusiva*, Napoli, 2023, pp. 1005 ss.

¹⁹ In merito si vedano i due Report del World Economic Forum, *Faith in action: religion and spirituality in polycrisis* e *The role of faith in systemic global challenges*, editi nella sezione "Insights" del portale www.weforum.org nei quali si evidenzia la capacità di mobilitazione delle fedi religiose in relazione alle nuove sfide globali, nonché il *Vademecum* del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno dal titolo *Religioni, dialogo, integrazione*, redatto a cura della Com. Nuovi Tempi e IDOS, e scaricabile dal portale del Ministero www.interno.gov.it. In relazione ai numerosi profili legati al diritto di libertà religiosa si veda, esemplificativamente, A. FUCCILLO (a cura di), *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, 2025.

²⁰ A.P. TAVANI, *Frate sole e il fotovoltaico. Il ruolo della parrocchia e la tutela dell'ambiente tra normativa statale e magistero della Chiesa cattolica*, in *Diritto e religioni*, n. 2, 2011, pp. 305-326.

²¹ Il concetto di "fede in uscita" è uno dei cardini del pontificato di Papa Francesco, introdotto nell'Esortazione apostolica *Evangelii gaudium*. In part., Cap. I, nn. 20-24 e Cap. II, nn. 52-75.

²² G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico. La cura della casa comune tra magistero pontificio e sinodalità*, Soveria Mannelli, 2024.

2. Giustizia ambientale e pensiero ebraico

«Tzedek, Tzedek, Tirdof!», ovvero «Giustizia, Giustizia, seguirai!», è senza dubbio una delle espressioni più celebri dell'intera *Torah*²³, imperativo morale che sprona gli ebrei a perseguire equità e rettitudine nell'arco dell'esistenza, avendo cura che i mezzi utilizzati siano altrettanto giusti rispetto ai fini perseguiti.

Ma cosa annuncia il pensiero ebraico in relazione ad ambiente e transizione ecologica? Qual è la sua posizione circa la cura della casa comune?²⁴

In merito, va anzitutto chiarito che la nozione di giustizia maturata nella storia dell'ebraismo non può certo scartare l'idea della giustizia ambientale²⁵. Si tratta, infatti, di una prammatica che l'etica ebraica pone da sempre al centro delle relazioni tra esseri umani, comunità e creato. L'ebraismo, nonostante ciò, è stato spesso criticato per l'antropocentrismo che lo contraddistingue. Del resto, le fonti bibliche²⁶ collocano l'essere umano al centro della creazione e proprio questa centralità ha alimentato un dibattito scientifico non di rado polarizzato. Molti scienziati sociali hanno affermato che le religioni del ceppo giu-

²³ La locuzione è «scolpita» in Deut. 16:18.

²⁴ Su questi stessi temi, ad esempio, si è interrogato G. AVVANTAGGIATO, *L'ebraismo è ecologista?*, in *ANSamed*, ottobre 2013. In ottica comparatistica è poi molto interessante il contributo di G. ISRAEL, *Il creato luogo di incontro per le tre religioni di Abramo. L'ebraismo e la natura*, in G. MARTIRANI, C. FINOCCHIETTI (a cura di), *Assicurare la sostenibilità ambientale*, Roma, 2011, pp. 32 ss.; ulteriori spunti di riflessione possono poi essere tratti dalla lettura del contributo di A. CORNELL, *Ebraismo e qualità dell'ambiente*, in *Gli inserti di Alef Dac*, a cura di R. DI SEGNI, G. DI SEGNI, intitolato *Ebraismo e ecologia*, nn. 26-27, luglio-agosto 1985. Per una introduzione al diritto ebraico si veda, invece, A.M. RABELLO, *Introduzione al diritto ebraico. Fonti, matrimonio e divorzio, bioetica*, Torino, 2002; oppure S. FERRARI (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, Bologna, 2022.

²⁵ In tal senso M. GIULIANI, *La Giustizia seguirai. Etica e halakhà nel pensiero rabbinico*, Firenze, 2016, in part. pp. 197-221.

²⁶ Nel primo libro della *Genesi* sono riportate le parole di Dio: «Facciamo l'uomo a nostra immagine, come nostra somiglianza, e che essi dominino sui pesci del mare, gli uccelli del cielo, le bestie, tutte le belve selvagge e tutte le bestiole che strisciano sulla terra» (Gen. 1:26), e ancora «Siate fecondi, moltiplicatevi, riempite la terra e sottomettetela» (Gen. 1:28).

daico-cristiano hanno concorso a legittimare una concezione della natura sottomessa agli interessi umani e, quindi, suscettibile di essere dominata e sfruttata in maniera indiscriminata²⁷.

In realtà, un esame più attento delle fonti bibliche rende tali argomentazioni quantomeno da verificare. In effetti, se l'ambiguità lessicale di alcuni testi sacri può aver incentivato letture poco conformi con istanze di tutela ambientale²⁸, è però altrettanto vero che la letteratura biblica e rabbinica si è sempre attestata su posizioni contrarie, cioè su un ideale di relazioni basato su responsabilità, custodia e moderazione nei confronti del creato. Risulta perciò difficile sostenere che l'ebraismo attribuisce all'uomo un potere assoluto e indiscriminato sulla natura. A tal proposito, va anzi precisato che nel pensiero ebraico il compito di perfezionare e redimere il mondo non è nemmeno assegnato a una singola generazione, bensì distribuito lungo la traiettoria storica che coinvolge la successione tra tutte le generazioni.

L'idea di una responsabilità intergenerazionale assume una valenza centrale: ciascuna generazione riceve il mondo in custodia e ha il dovere di trasmetterlo integro a quelle future²⁹.

²⁷ Tali interpretazioni si fondano su una lettura isolata di alcuni versetti della Genesi. In particolare, di *Beresbit* 1:28, richiamati per giustificare l'idea di una subordinazione integrale del mondo naturale agli interessi umani. L'impostazione, però, non tiene adeguatamente conto del più ampio contesto etico-teologico nel quale tali passi si collocano. Circa le tesi inquisitorie del ceppo giudaico-cristiano per la devastazione della natura cfr. L. WHITE JR., *The Historical Roots of Our Ecological Crisis*, in *Science*, Washington D.C., 1967, pp. 1204 ss.; J. COHEN, *On classical Judaism and environmental crisis*, in *Tikkun, a Bimonthly Jewish Critique of Politics, Culture and Society*, vol. 5, n. 2, 1990, pp. 74 ss. In relazione, invece, al rapporto tra ebraismo ed economia cfr. M.L. SATLOW, *Judaism and the economy. A sourcebook*, London-New York, 2019.

²⁸ Oltre al già citato Gen. 1:28, ci si riferisce ad esempio a Gen. 9:1-7 ove è riportato l'episodio in cui dopo l'uscita dall'arca, *Iahvé* stabilisce l'alleanza con i sopravvissuti: «Dio benedì Noè e i suoi figli e disse loro: Siate fecondi, moltiplicatevi, riempite la terra. Siate il timore e lo spavento di tutti gli animali della Terra, e di tutti gli uccelli del cielo, come di tutto ciò di cui la Terra brulica e di tutti i pesci del mare: essi sono consegnati nelle vostre mani (...) Siate fecondi, moltiplicatevi, pullulate sulla Terra e dominatela».

²⁹ Per un approfondimento filosofico delle questioni legate alla responsabilità intergenerazionale cfr. F.G. MENGA, *Etica intergenerazionale*, in A. FABRIS (a cura di), *Etiche applicate. Una guida*, Roma, 2018, pp. 339-353; ID., *Misericordia o resistenza etica? Riflessioni paradigmatiche a partire dalla questione della giustizia intergenerazionale*.

In più, in tale cornice ermeneutica assume particolare rilevanza il racconto del Diluvio universale (Genesi 7:9). Mediante l'alleanza stipulata con Noè, Dio non si rivolge esclusivamente agli esseri umani, ma estende il patto a tutti gli esseri viventi. Per l'etica ebraica si tratta di un passaggio di straordinaria importanza teologica, poiché amplia significativamente l'orizzonte morale dell'alleanza: il destinatario della cura divina non è soltanto l'uomo, bensì l'intera comunità del vivente. Da ciò deriva una concezione della responsabilità che trascende gli interessi della singola specie e si estende alla salvaguardia dell'ordine creato nella sua totalità.

Le tradizioni religiose hanno frequentemente richiamato l'attenzione sui rischi derivanti dalla distruzione degli ecosistemi e dalla dissipazione delle risorse naturali, denunciando non soltanto l'arroganza dell'uomo nei confronti della natura, ma anche la scarsa responsabilità verso le generazioni future. In tale contesto, la tradizione ebraica richiama costantemente un'etica della responsabilità radicata proprio nell'alleanza noachica.

A quest'ultima, peraltro, allude anche un aforisma comunemente attribuito a Hillel il Vecchio – maestro contemporaneo di Gesù – il quale soleva ripetere: «Non separarti dalla comunità». Ebbene, secondo Hillel, la comunità non si esaurisce nella dimensione dei contemporanei, ma si riferisce piuttosto alla catena delle *toledot*, ossia al vincolo di solidarietà che lega assieme generazioni passate, presenti e future. La responsabilità individuale si inserisce così in una prospettiva storica e collettiva che rende intellegibili anche molti altri insegnamenti rabbinici.

Un altro concetto importante, ad esempio, è tramandato dal trattato *Pirqè Avot*³⁰ (2:21) ove si legge: «Non sta a te portare a compimento l'opera, ma non sei neppure libero di sottrarti ad essa». Una massima che si somma alle precedenti per ribadire che la cura del mondo è un

nale, in *Diritto e religioni*, n. 1, 2019, pp. 430-452.

³⁰ Il *Pirkei Avot*, titolo comunemente tradotto come "Etica dei Padri" o "Massime dei Padri", raccoglie gli insegnamenti etici tramandati dai rabbini dell'età mishnaica. Essi sono riportati nel trattato *Avot*, il secondo dell'ordine *Nezikin* del *Talmud*. L'opera si distingue nel panorama della letteratura talmudica per il suo carattere peculiare: è infatti l'unico trattato interamente dedicato alla riflessione etica e morale, che è privo di contenuti normativi di carattere halakhico.

dovere permanente e condiviso. E anche se l'uomo non è chiamato a completare da solo l'opera della creazione, egli non può certo sottrarsi dal partecipare alla sua conservazione e al suo miglioramento.

Nella prospettiva ebraica, pertanto, la responsabilità ambientale nasce dall'*imitatio dei* di custodia e cura del creato, con l'ulteriore effetto che il dovere di preservare l'ambiente naturale e di promuovere modelli di sviluppo sostenibili trova il proprio fondamento nelle fonti religiose stesse.

I precetti contenuti nel *Tanakh* e più ampiamente l'insieme delle 613 *mitzvot*, possono essere così intesi come un sistema normativo volto a educare al corretto utilizzo del mondo creato. Ed è anche per questo che diviene particolarmente emblematico il passo della Genesi nel quale si afferma che Dio pose Adamo nel giardino dell'Eden per «coltivarlo e custodirlo»³¹. La formula, infatti, esprime l'idea che il mondo non sia stato consegnato all'umanità per essere sfruttato e depredato, bensì per essere amministrato e preservato responsabilmente.

Una sensibilità, quest'ultima, che riecheggia anche in una tra le più importanti formulazioni proto-ecologiche dell'intera letteratura rabbinica. Ovvero, nel *Kobelet Rabbah* (7:28), dove viene raccontato che Dio, dopo aver mostrato ad Adamo bellezza e perfezione della creazione, lo esorta a custodirla con responsabilità, mettendolo in guardia dal rischio di comprometterla.

Ebbene, anche questi ultimi versi nascondono, in realtà, una tensione ambientalista che si coniuga e completa attraverso la lettura di un altro dei passi più noti del Deuteronomio (Deut. 20:10-20)³², ritenuto anche tra i più importanti nell'interpretazione *halakhica*³³ dell'ebraismo ortodosso (ovviamente, circa la salvaguardia del creato),

³¹ Gen. 2:15.

³² In Deut. 20:10-20, così è riportato: «Quando assedierai una città per molto tempo, combattendo contro di essa per occuparla, non distruggere i suoi alberi colpendoli con la scure, perché solo i suoi frutti potrai mangiare. Ma l'albero non lo dovrai tagliare. Infatti, è forse l'albero del campo come un uomo che può a causa tua rifugiarsi in luogo fortificato? Soltanto l'albero che tu saprai non essere albero da frutto potrai tagliarlo e costruirci strumenti da assedio contro la città che ti fa guerra, finché non sarà caduta».

³³ La *Halakhah* è una interpretazione della tradizione orale della *Torah* dalla quale si ricavano precetti legali per la vita della comunità ebraica.

che stabilisce il c.d. divieto del *bal tashchit*, ovvero, il “divieto di distruggere”.

La *Torah*³⁴, infatti, mediante un articolato impianto simbolico incentrato sul riferimento agli alberi da frutto, elabora un chiaro esempio scritto di legge di conservazione che in una delle sue interpretazioni più moderne e progressiste viene definita come proibizione ad ampio spettro contro l'inutile distruzione di risorse ambientali dalle quali derivi una riduzione netta del benessere complessivo dell'uomo³⁵.

Con riferimento a quest'ultima prescrizione, tuttavia, ciò che più conta in questa sede è la sua particolare operatività in tempo di guerra, poiché il principio si concretizza in un ordine esplicito: la tutela degli alberi da frutto deve essere garantita anche in contesti estremi quali guerre, assedi o campagne militari.

Ciò posto, è proprio attraverso la lettura di questo precetto religioso che è possibile valutare criticamente una delle più spregevoli pratiche di aggressione oggi attuate dai coloni israeliani a danno delle popolazioni palestinesi nei territori della Cisgiordania, ovvero il sistematico abbattimento dei loro alberi di olivo, coltura che da secoli è espressione e simbolo delle tradizioni e dell'identità del popolo pale-

³⁴ La *Torah* è la parola ebraica che significa “insegnamento”, “legge”, ed è utilizzata per indicare il Pentateuco, cioè i primi cinque libri dell'Antico Testamento: Genesi, Esodo, Levitico, Numeri, Deuteronomio.

³⁵ Per un approfondimento su questo tema si veda l'interessante lavoro dottorale discusso nell'Università di Leiden da K.A. WOLFF, *Bal Tashchit: The Jewish prohibition against needless destruction*, 2009, p. 191, ove l'A. precisa: «Based on this textual analysis, *bal tashchit* was expressed as a wide-ranging prohibition against needlessly destroying or degrading anything that can provide benefit to man. This included, first and foremost, human life and health, then the producers of benefits, and then, other objects that provide benefits for man. Needless destruction was defined as any destruction resulting in a net loss to the welfare of man. Benefits were defined as anything that satisfies the needs or wants of man and add to his wellbeing», disponibile sul sito www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl. Si consulti, inoltre, M. GIULIANI, *La giustizia seguirai. Etica e halakhà nel pensiero rabbinico*, cit., spec. pp. 197-211. Mentre per una panoramica sul rapporto uomo-natura nell'ambito della tradizione religiosa ebraica cfr. E. TOAFF, *I rapporti uomo-natura nella filosofia e nella tradizione ebraiche*, in *Ebraismo e natura, contributi per la Giornata Europea della Cultura Ebraica*, 2013, disponibile sul sito www.ucei.it; E. BERNSTEIN (a cura di), *Ecologia e ebraismo. Dove la natura e il sacro si incontrano*, Firenze, 2000.

stinese. In proposito, fonti ufficiali dell'*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) attraverso il Report *The Humanitarian Situation Updates on the Gaza Strip and on the West Bank* hanno denunciato che nel mese di ottobre 2025 si è registrato il più alto numero di attacchi dall'anno 2006, con oltre 260 episodi, e con una media di otto aggressioni al giorno³⁶. Tali attacchi, oltre ad integrare una palese violazione delle più elementari regole del diritto internazionale umanitario, rappresentano altresì una chiara violazione dei precetti religiosi del diritto ebraico che pongono coloro che le compiono, al di là del perimetro della legalità tracciato dalla stessa etica ebraica.

A sostegno di tali considerazioni vi sono le tesi che escludono la possibilità di giustificare comportamenti così vili sulla base di un presunto stato di necessità. La riflessione halakhica ha infatti riconosciuto che solo l'effettiva sussistenza di quest'ultimo requisito può legittimare l'eventuale deroga del divieto di *bal tashchit*.

In proposito, è particolarmente significativo il chiarimento offerto da uno tra i più autorevoli pensatori nella storia dell'ebraismo: Mosè Maimonide. Il filosofo-giurista che è conosciuto anche con l'acronimo di *Rambam*³⁷, affronta il tema della deroga nel commento all'episodio dell'Antico Testamento nel quale il profeta Eliseo pronuncia le seguenti parole: «Voi colpirete ogni città fortificata e ogni città scelta; abatterete tutti gli alberi buoni, turerete tutte le sorgenti d'acqua e guasterete con sassi ogni buon campo»³⁸.

Nell'episodio si racconta che il profeta Eliseo impartì le istruzioni strategiche ricevute da Dio ai re di Israele, Giuda ed Edom, che in quel tempo erano impegnati in una sanguinosa guerra contro i Moabiti. La leggenda narra, infatti, che durante la campagna militare l'esercito era rimasto senza acqua, e Dio l'avrebbe fatta invece miracolosamente arrivare indicando, al contempo, le modalità per assicurarsi la vittoria.

Ebbene, commentando tale scrittura *Rambam* evidenzia che il pas-

³⁶ Il Report, che può essere scaricato nella versione integrale dal sito www.ochaopt.org, mette bene in evidenza la gravità di un fenomeno i cui contorni si sono ulteriormente aggravati nel corso dell'anno 2026.

³⁷ Ovvero, Rabbi Mōsheh ben Maymōn.

³⁸ L'episodio è narrato in Cap. 2, Re 3:19.

so non avrebbe abrogato in alcun modo il precetto del *bal taschit* e, anzi, che la sua deroga avrebbe trovato unico fondamento nello stato di necessità determinato dalla guerra. La letteratura rabbinica conferma, pertanto, il carattere essenziale del principio di conservazione, riconoscendo la possibilità di eccezioni unicamente in casi limitati e rigorosamente circoscritti³⁹.

Da quanto precede si può quindi desumere che le violazioni perpetrate dai coloni israeliani, alle quali si è fatto in precedenza cenno, non trovano alcuna giustificazione nel diritto ebraico, trattandosi nello specifico di casi non scriminati. In primo luogo, perché in assenza di un conflitto tra Stati dichiarato secondo le regole del diritto internazionale, quella che viene erroneamente definita guerra dovrebbe essere, invece, più propriamente rubricata come occupazione militare. In secondo luogo, perché le principali istituzioni internazionali sospettano che nei territori palestinesi sotto il controllo di Israele siano sistematicamente compiute violazioni tali da far sorgere il ragionevole dubbio che lo Stato ebraico si sia macchiato del crimine di genocidio⁴⁰.

³⁹ Ulteriori deroghe sarebbero ammesse per altre fattispecie: in caso di pericolo (crollo di alberi ammalorati); per esigenze commerciali (valore del legno superiore ai frutti); per scopi edili; per motivi legati allo svolgimento di ritualità e usanze religiose; ecc.

⁴⁰ Su tale punto si vedano i noti Report della Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nel territorio palestinese occupato dal 1967, Francesca Albanese, Report nr. A/HRC/55/73 *Anatomy of a genocide* del 24 marzo 2024; Report nr. A/79/384 *Genocide as colonial erasure* del 1 ottobre 2024; Report nr. A/HRC/59/23, *From economy of occupation to economy of genocide*, del 2 luglio 2025; Report nr. A/80/492 *Gaza Genocide: a collective crime* del 20 ottobre 2025; e il Report nr. A/HRC/61/71, *Torture and genocide*, del 19 febbraio 2026. Va, inoltre, ricordato il procedimento Nr. 2023/77 del 29 dicembre 2023, *Sud Africa v. Israele*, pendente presso la Corte Internazionale di Giustizia, e la relativa Ordinanza provvisoria del 21 maggio 2026, nr. 192, emessa contro lo Stato di Israele. In ultimo, vanno poi menzionati i mandati di arresto internazionali per presunti crimini contro l'umanità e crimini di guerra, emessi dalla Camera preliminare I della Corte Penale Internazionale, contro il Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu e l'ex Ministro della Difesa Yoav Gallant, del 21 novembre 2024. Per un approfondimento scientifico si veda invece L. DANIELE, *Da Gaza all'Italia: genocidio, "legicidio" e derive anticostituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2025; F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Dagli eccessi della rappresaglia militare nella striscia di Gaza all'accusa di genocidio mossa allo Stato di Israele avanti alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) dell'Aja*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 11,

In ogni caso, al di là di un giudizio sugli eventi che è forse più opportuno lasciare alla storia, in questa sede rimane comunque importante evidenziare che a partire dalla transizione ecologica è possibile riflettere su numerosi argomenti che oggi appaiono di grande attualità, quali, ad esempio, l'opportunità di distinguere nettamente tra antisemitismo e antisionismo; l'indefettibile necessità di evitare indebite commistioni tra i loro significati; fino all'utilità di promuovere leggi come il d.d.l. recante *Disposizioni per il contrasto all'antisemitismo e per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo* che contemplando definizioni non del tutto condivise, rischiano, invece, di comprimere la libertà di ciascun individuo a esprimere liberamente le proprie opinioni senza subire censure, erodendo così alle fondamenta i principi di società che si proclamano, all'opposto, realmente aperte e democratiche⁴¹.

Peraltro, indugiando ancora un po' sui temi indirettamente legati all'ambiente e alla transizione ecologica, vi è anche un'altra questione che deve essere sottolineata, che è quella oggi attualissima della disinformazione climatica che nel contesto di guerra ibrida digitale che stiamo vivendo viene utilizzata da attori statali e non statali per influenzare negativamente l'opinione pubblica e destabilizzando così numerosi Paesi. Particolarmente evocativo da questo punto di vista è il Rapporto intitolato *Désinformation climatique et guerre informationnelle: ingérences étatiques et enjeux sécuritaires* recentemente pubblicato dall'*Observatoire Défense & Climat*, nel quale è stato evidenziato come la disinformazione viene sistematicamente impiegata per rallentare l'adozione di misure di decarbonizzazione, ed esasperare altresì le polarizzazioni politiche. Ciò a conferma di quanto gli aspetti climatici stiano assumendo un ruolo sempre più centrale per le politiche ambientali, ma anche nelle dinamiche geopolitiche che caratterizzano il XXI secolo.

3. Libero arbitrio e opzione ambientalista nell'Islam

2024, pp. 48-70.

⁴¹ Tale rischio è evidenziato anche da A. ALGOSTINO, *Contro l'antisemitismo o contro il dissenso? Sul disegno di legge in tema di contrasto all'antisemitismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2025. Ulteriori spunti critici sono poi evidenziati in M. LOSANA, *Profili critici dei disegni di legge contro l'antisemitismo*, in *Oss. cost. AIC*, n. 3, 2026.

Procedendo, invece, con altre riflessioni ancorate sempre alla tutela dell'ambiente, è interessante notare come la leggenda del profeta Eliseo possa essere utilizzata anche per svolgere un ultimissimo ragionamento. Difatti, sebbene Eliseo affermi di aver ricevuto istruzioni direttamente da Dio, nella tradizione religiosa ebraica tale circostanza non modifica il rapporto esistente tra Dio e gli uomini. Essa, infatti, non implica una normalizzazione del determinismo divino che, pur rimanendo astrattamente concepibile, continua a essere mediato dal libero arbitrio che Dio stesso riconosce agli esseri umani.

Questo elemento evidenzia una sottile differenza tra il diritto ebraico e il diritto islamico, riconducibile a una maggiore valorizzazione dell'autonomia individuale e del principio del libero arbitrio nell'ambito della tradizione ebraica. Tale aspetto, in particolare, può essere ulteriormente chiarito attraverso l'analisi della radice semitica di un termine contenuto in un proverbio molto diffuso nel mondo musulmano che reso in lingua italiana recita: «Non c'è *maktūb!*»⁴².

La parola araba *maktūb*, come anticipato, deriva dalla radice semitica *k-t-b*, che significa «scrivere». Si tratta di una forma passiva il cui significato letterale è: «scritto» o «è scritto». Il termine viene comunemente utilizzato per indicare il destino o ciò che è già stato destinato. Di conseguenza, l'espressione «Non c'è *maktūb!*» può essere tradotta come «non era destino» oppure «non era scritto».

Ciò che rileva, in questa sede, è che tale locuzione richiama l'idea secondo cui ogni accadimento si inserisce all'interno di un disegno più ampio, scritto direttamente da Dio. La filosofia islamica non esclude il libero arbitrio; tuttavia, il proverbio appena richiamato suggerisce che le azioni dell'individuo siano parte integrante di un ordine superiore, espressione di una visione del mondo nella quale Dio opera come attore invisibile di ogni evento possibile.

Nell'analisi della dottrina islamica occorre, tuttavia, precisare che la responsabilità del musulmano nell'utilizzo dei beni e delle ricchezze si colloca all'interno di una concezione unitaria del rapporto tra fede e azione, fondata sul *tawhīd*, ossia sul principio dell'unicità di Dio. Tale concetto permea l'intera visione islamica della realtà e ne costituisce il

⁴² Peraltro, «*Maktūb*» è anche il titolo di un bel libro dello scrittore Paulo Coelho, edito per i tipi di *La nave di Teseo* nell'anno 2023.

criterio ordinatore fondamentale. Di conseguenza, la teologia islamica, attraverso i principi interconnessi di sottomissione a Dio e di riconoscimento della Sua unità, concepisce l'universo come una creazione nei confronti della quale l'uomo è chiamato a comportarsi come semplice amministratore.

L'essere umano è pertanto qualificato come *khalīfa*, custode cui spetta il compito di vigilare con cura sul creato e di utilizzare responsabilmente le risorse naturali. Da tale funzione discende una responsabilità che si proietta anche nella prospettiva del ricongiungimento finale con il Creatore.

In sintesi, la visione islamica configura la missione dell'uomo sulla terra nei termini di *amīn*, vale a dire di amministratore fiduciario⁴³ delle risorse del creato. Ciò implica la possibilità di trarne beneficio, ma sempre entro i limiti stabiliti dalla tradizione sciaraica.

Nel Corano, ad esempio, si legge: «Non riflettete sull'acqua che bevete? Siete forse voi a farla scendere dalla nuvola o siamo Noi che la facciamo scendere? Se volessimo la renderemmo salmastra: perché mai non siete riconoscenti?» (Corano 56:68-70).

Attraverso questo passo, Dio invita gli esseri umani a meditare sulla creazione e sulla responsabilità che deriva dalle proprie azioni. La metafora dell'acqua, elemento vitale condiviso tra tutti gli esseri viventi, rappresenta un'esortazione a riflettere non soltanto sul rapporto tra l'uomo e il Creatore, ma anche sul suo atteggiamento nei confronti della natura, intesa come manifestazione tangibile della volontà divina⁴⁴.

Da tale invito deriva per il credente il preciso dovere di sostenere opzioni ambientaliste, nonché quello di adottare stili di vita improntati alla virtù, evitando ogni forma di spreco, dissipazione o distruzione. Questo obbligo trova fondamento tanto nel Corano quanto nella *Sunnah* del Profeta che, analogamente alla natura stessa, possono essere

⁴³ Sulla derivazione etimologica della parola araba *aman*, che letteralmente significa "fiduciario", da *amana* che indica una "posizione di fiducia", cfr. J. SHACHT, *Introduzione al diritto musulmano*, Torino, 1995, p. 156 e p. 198.

⁴⁴ Sul punto, M. BOCCOLINI, *Islam e ambiente*, in *Modus*, n. 5, 1998, p. 1; M.L. VAZQUEZ, *People moving water: Religious and secular perspectives at play in legal water management*, in *QDPE*, n. 2, 2018, pp. 437-465.

interpretati come spazi di senso attraverso i quali si rende percepibile la trascendenza divina⁴⁵. Quest'ultima, come suggerisce il proverbio richiamato in apertura, continua incessantemente a manifestarsi e ad agire nel mondo.

Contro ogni possibile differenza tra ebraismo e Islam, in ogni caso, ciò che si contrappone sempre è la profonda consonanza che esiste tra tradizioni religiose e istanze dell'ecologismo contemporaneo. Rimane infatti invariata la capacità delle grandi religioni di offrire un contributo significativo alla riflessione e all'azione ambientalista, fornendo coordinate etiche, simboliche e culturali in grado di orientare i comportamenti degli uomini nei confronti dell'ambiente naturale. In sintesi, esse favoriscono lo sviluppo dei percorsi che sono stati definiti di «identificazione con il sé ecologico»⁴⁶, processi attraverso i quali l'individuo acquisisce una maggiore consapevolezza della propria appartenenza alla rete delle relazioni che costituiscono il mondo vivente. Tali dinamiche risultano fondamentali per la formazione di una coscienza ambientale più matura⁴⁷, nonché indispensabili per affrontare le sfide ecologiche del nostro tempo.

4. *Eco-fede*

Prima di proseguire oltre, si rende necessaria a questo punto una brevissima chiosa sul significato dell'espressione *eco-fede*, in quanto il neologismo merita un chiarimento sia in relazione al sottotitolo del saggio sia all'ecosofia di Raimon Panikkar.

⁴⁵ Così M. TALEB, *L'educazione ambientale in una prospettiva musulmana*, disponibile sul sito www.educazionesostenibile.it.

⁴⁶ Cfr. A. NAESS, *Self-realization. An Ecological Approach to Being in the World*, in G. SESSIONS (ed.), *Deep ecology for the twenty-first century*, Boston-London, 1995, p. 235 ss.

⁴⁷ Sull'ecologia profonda e i suoi rapporti con altre fedi religiose come, ad esempio, il buddismo cfr. P. VICENTINI, *L'ecologia profonda*, in *Dharma*, n. 5, 2001; ID., *L'etica buddista come ecologia profonda*, in *Associazione Eco Filosofica*, 2005, disponibile sul sito www.filosofiatv.org.

Con un procedimento di continua riscrittura dei suoi testi e di originale creazione di neologismi, Panikkar ha elaborato una teoretica estremamente innovativa nella quale umano, divino e naturale non sono concepiti come ordini separati, bensì come dimensioni complementari di un'unica realtà complessa e indivisibile. Una visione olistica nella quale la natura, l'uomo e il diritto, inteso come prodotto degli uomini ed espressione di un'ecosofia giuridica, nonché il divino e le regole tramandate nell'ambito degli ordinamenti religiosi, si compenetrano reciprocamente.

L'ecosofia è dunque manifestazione di una alleanza, di una armonia tra natura, Dio e persone, o almeno di una tensione verso il loro equilibrio⁴⁸.

L'ecosofia panikkariana restituisce altresì sostanza al significato del binomio *eco-fede*, locuzione che non sottende un ecologismo inteso come religione neoanimista fondata sulla sacralizzazione della natura e sul ritorno al culto arcaico della Terra, madre e dea⁴⁹, ma esprime piuttosto un'alleanza tra valori laici, tradizioni religiose e istanze ambientaliste orientate tutte assieme a un profondo risveglio della coscienza umana e alla tutela del connesso diritto fondamentale ad un ambiente naturale salubre.

Il richiamo all'*eco-fede* così come declinata è indispensabile in una società multiculturale e multireligiosa, ove è sempre più urgente la selezione di strumenti giuridici in grado di governare le differenze e, nel campo che ci impegna, che possano consentire a quanti appartengono a fedi diverse di partecipare al sistema di protezione ambientale apportando la propria originale visione del mondo.

⁴⁸ R. PANIKKAR, *Ecosofia. La saggezza della terra*, Milano, 2023; ID., *Tra Dio e il cosmo. Una visione non dualista della realtà. Dialogo con Gwendoline Jarczyk*, Roma-Bari, 2019; P. SCROCCARO, *Raimon Panikkar: Ecosofia, pluralismo e non-dualità*, in *Quaderno di ecosofia dell'Associazione eco filosofica*, al sito www.filosofiatv.org. Su questi temi si vedano anche le brevi osservazioni del vaticanista R. LUISE, *Panikkar e l'ecosofia*, pubblicate il 6 maggio 2026 sul portale dell'Associazione Macondo, www.macondo.it.

⁴⁹ A. LAURENT, *De l'écologie au néo-animisme*, in *Liberalia*, agosto 1992, p. 24.

Per le motivazioni che precedono, diviene chiaro che anche sotto il profilo giuridico non può essere trascurata la prospettiva delle tradizioni religiose. Essa, infatti, consente di inquadrare più correttamente – in relazione alla protezione dell'ambiente prima e alla transizione ecologica poi – su quali elementi si fondino la convivenza civile e i legami sociali, cosa rende davvero possibile la coesione di una comunità o di una società. Risulterebbe infatti estremamente riduttivo limitarsi a una lettura di stampo giuridico-economica che si limiti a distinguere tra beni materiali, beni privati e beni pubblici relegando, invece, a categoria residuale i “beni comuni” ai quali l'ambiente naturale appartiene e nel quale l'uomo trascorre l'intera esistenza.

Lo schema dei beni comuni, com'è noto, è costruito attorno a un paradigma radicalmente diverso da quello speculativo. Un sistema che non si basa esclusivamente su un contratto o sulla formazione del prezzo, bensì sulla logica del dono e della reciprocità⁵⁰. Non si tratta dunque di un uso giustificato dalla proprietà, ma piuttosto dal bisogno e dalla condivisione, secondo un criterio che non può essere meramente egoistico perché eretto su valori di giustizia e reciprocità ampiamente condiviso dalle fedi religiose⁵¹. Le questioni ambientali, infatti, rientrano tra le c.d. *res novae* che le Chiese pongono strutturalmente al centro degli insegnamenti del loro magistero⁵², in quanto capaci di segnare in profondità la con-

⁵⁰ Così 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, dal quale tali spunti sono tratti.

⁵¹ Circa l'importanza del contributo delle religioni per un corretto dimensionamento della relazione tra uomo ed ambiente in ambito giuridico-economico, sia consentito il rinvio a F. SORVILLO, *Economie & religioni. L'agire per fede alla prova dei mercati*, Cosenza, 2016; mentre sui profili dell'alleanza ordinamentale per la salvaguardia dei beni comuni si rinvia a L.M. GUZZO, *Il patrimonio culturale religioso come bene comune: l'esperienza dei Parchi e delle Reti culturali ecclesiali*, in G. MAZZONI (a cura di), *Il patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Soveria Mannelli, 2022.

⁵² Per il Magistero della Chiesa cattolica in tema di salvaguardia ambientale cfr. G. FILIBECK, *Il diritto dell'uomo ad un ambiente sano e sicuro nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 3, 2002, p. 440 ss.; A.P. TAVANI, *Frate sole e il fotovoltaico. Il ruolo della parrocchia e la tutela dell'ambiente tra normativa statale e magistero della Chiesa cattolica*, cit.

dizione umana nella società moderna⁵³ e, di conseguenza, la loro stessa azione all'interno del mondo.

5. *Archetipi negoziali e trust ecologico*

A questo punto, al di là di ogni positivo richiamo alla bontà e alla bellezza del creato da parte delle confessioni religiose o al contributo alle politiche ambientaliste che esse sono in grado di offrire, appare necessario, come accennato in apertura, individuare strumenti giuridici in grado di governare le differenze e allo stesso tempo consentire agli appartenenti a fedi diverse di intervenire nel sistema di protezione ambientale con la propria originale visione e il proprio bagaglio di tradizioni anche di natura religiosa.

Infatti, è attraverso strumenti giuridici che posseggono tali qualità che si concretizza il senso ultimo della laicità interculturale, cioè dell'uso del principio di laicità come farmaco interculturale per il governo dei conflitti che nascono dalle differenze culturali e religiose.

Nel contesto della tutela ambientale, la proposta che si formula è pertanto quella di perseguire gli obiettivi appena accennati mediante istituti fondati sull'archetipo negoziale ma, soprattutto, attraverso l'uso delle segregazioni patrimoniali⁵⁴.

Per ciò che concerne la prima delle due ipotesi, va rilevato che è proprio grazie allo scambio di strumenti concordatari che il 25 marzo

⁵³ Il decimo capitolo del Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa è intitolato "Salvaguardia Ambientale", e ciò dimostra l'assoluta rilevanza delle tematiche trattate nel discorso sociale cattolico. Per una loro analisi più approfondita cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2005, pp. 248 ss.

⁵⁴ Numerose altre proposte sono state formulate nella letteratura scientifica come, ad esempio, quella del riconoscimento della personalità giuridica a singole entità naturali. In merito, cfr. V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Vatolla, 2019; L. COLELLA, «Avenir Montagne». *La tutela della montagna in Francia tra diritto dell'ambiente, turismo sostenibile e transizione ecologica*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 150-179; ID., *Integral Ecology and Environmental Law in the Anthropocene. The Perspective of the Catholic Church*, in D. AMIRANTE, S. BAGNI (eds.), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, London-New York, 2022, pp. 13-28.

2026 è giunto a termine l'*iter* di approvazione del d.d.l. di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo bilaterale tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede per la realizzazione di un impianto agrivoltaico a Santa Maria di Galeria, precedentemente siglato a Roma il 31 luglio 2025.

Si tratta di un accordo per la realizzazione di un maxi-impianto agrivoltaico che permette, contemporaneamente, produzione di energia solare e attività agricole sul territorio. L'opera, situata nell'area di proprietà vaticana della tenuta di Santa Maria di Galeria, mira a supportare la transizione ecologica e a rendere lo Stato della Città del Vaticano completamente neutrale dal punto di vista delle emissioni di carbonio, coniugando produzione di energia da fonti rinnovabili e attività agricola.

In tal senso, il progetto si inserisce nel solco del magistero sociale di Leone XIII che si pone in perfetta sintonia con la strada già percorsa da Francesco nella Lettera enciclica *Laudato si* e nella Lettera Apostolica, resa in forma di *motu proprio*, *Fratello Sole*⁵⁵.

L'Accordo è un segno tangibile dei rapporti bilaterali tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, nonché attuazione di quella parte dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama che contempla tra i due Stati un dovere di reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Nella prospettiva della transizione ecologica, tale elemento va opportunamente valorizzato, poiché in ossequio all'archetipo negoziale esso configura un'alleanza tra ordinamenti che deve essere preordinata a tutelare ambiente e dignità umana, conformemente a quanto statuito dagli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale.

In relazione alla seconda delle due ipotesi prospettate, invece, l'ulteriore proposta che si suggerisce è quella di recuperare l'esperienza della *Public Trust Doctrine*⁵⁶ dei paesi anglosassoni che negli Stati Uniti è stata definita dalle comunità ambientaliste come «la più

⁵⁵ In merito, C. PETTINATO, *Aversio a Deo: l'origine della riflessione ecologica nel magistero papale da Leone XIII a Francesco*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 17, 2022, pp. 111-137.

⁵⁶ Sulla *Public Trust Doctrine* negli USA cfr. L. BENTO, *Searching for intergenerational green solutions: the relevance of the Public Trust Doctrine to environmental preservation*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2009, p. 7; nonché A.B. KLASS, L.-Y. HUANG, *Restoring the Trust: Water resources and the Public Trust Doctrine, a manual for advocates*, in *Center for Progressive Reform*, White paper n. 908, 2009.

promettente base legale attraverso la quale determinati soggetti possono tutelare risorse naturali dalla distruzione o da un inutile degrado»⁵⁷. Sul punto, ciò che va sottolineato è che l'efficacia della *Public Trust Doctrine* dipende, normalmente, dalla capacità del *management* che ricopre il ruolo di *trustee* – ed al quale sono affidate le risorse conferite in *trust* – di attuare idonee politiche di gestione delle risorse ambientali da consegnare poi in godimento alle collettività beneficiarie.

Per risolvere questo tipo di problemi che verrebbero certamente a manifestarsi anche all'interno del nostro ordinamento giuridico, la soluzione potrebbe essere quella di nominare come *trustee* soggetti “eticamente orientati” – ovviamente, anche nel senso confessionale della locuzione – come membri fortemente motivati dalla volontà di contribuire al benessere e allo sviluppo della comunità beneficiata dall'amministrazione dei beni assegnati al *trust*.

In questo modo si realizzerebbe tra il *trustee* e i soggetti beneficiati un rapporto di condivisione progettuale controllato da attori idealmente orientati (la cui *mission* favorevole all'ambiente dovrebbe risultare inequivocabilmente dall'atto costitutivo o dallo strumento statutario), e complessivamente rivolto alla tutela dei beni ambientali e alla loro piena valorizzazione.

Si darebbe vita così ad un *trust ecologico* basato sul medesimo schema del *charitable trust* o *trust* caritatevole, che permette di realizzare scopi di rilevanza sociale o fini di beneficenza, attraverso la segregazione di beni in favore di soggetti che versano in situazioni particolari o in stato di bisogno⁵⁸. L'istituto⁵⁹, peraltro, già operativo nel no-

⁵⁷ R.J. LAZARUS, *Changing Conceptions of Property and Sovereignty in Natural Resources: Questioning the Public Trust Doctrine*, in *Iowa Law Review*, n. 71, 1986, p. 631.

⁵⁸ Si pensi, ad esempio, alle comunità della citata “Terra dei fuochi”, che soffrono per l'elevato degrado ambientale dei loro territori. Inoltre, l'importantissimo ruolo sociale che gli istituti segregativi possono assolvere nell'ordinamento giuridico si può cogliere anche analizzando il caso di leggi come quella sul “Dopo di noi” (l. n. 112/2016, recante “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”), che per assicurare un futuro ai portatori di handicap o di disabilità gravi, punta a sfruttare la duttilità operativa del *trust* e degli istituti segregativi per perseguire questi importanti obiettivi.

⁵⁹ Per una breve disamina della letteratura scientifica sul *trust* e la sua disciplina

stro ordinamento in forza della Convenzione sulla legge applicabile ai *trusts* e sul loro riconoscimento, adottata all'Aja il primo luglio 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 9 ottobre 1989, n. 364, è stato consegnato come uno strumento sostanzialmente “amorfo”, per il quale non sono contenute disposizioni sostanziali uniformi volte a darne una compiuta definizione; ragion per cui esso ben si adatterebbe alle finalità che sono state poc'anzi richiamate. E infatti la Convenzione dell'Aja indica soltanto i requisiti minimi affinché si possa affermare di essere in presenza di un *trust* (art. 2) e cioè: il rapporto giuridico mediante il quale un soggetto, disponente (*settlor*), si spoglia di tutto o parte dei suoi beni, con atto tra vivi o *mortis causa*, e li pone sotto il controllo di un *trustee*, con l'obbligo per quest'ultimo di amministrarli nell'interesse di una o più persone (*beneficiary*), o per un fine specifico.

Sempre sul punto è interessante notare che lo stesso schema prevede anche la possibilità che possa essere nominato un guardiano (*protector*) con il compito di controllare che l'operato del *trustee* sia volto a perseguire lo scopo del *trust*.

Quest'ultima figura prevista dallo schema della Convenzione riveste ai nostri fini una particolare importanza. Difatti, i “soggetti eticamente orientati” ai quali, come accennato, potrebbe essere assegnata la funzione di *trustee*, se ciò non fosse contemplato, conserverebbero sempre la possibilità di essere nominati nella diversa veste di guardiani, salvaguardando per quest'altra via alternativa la particolare connotazione cultural-religiosa che dovrebbe caratterizzare un *trust* ecologico.

Ogni appartenenza religiosa o culturale potrebbe essere in tal modo non solo salvaguardata ma anche valorizzata, offrendo alle società multiculturali uno strumento utile a promuovere la convivenza pacifica

fiscale, cfr. M. LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trust negli ordinamenti di origine e in Italia*, Padova, 2024; ID. (a cura di), *Il trust in Italia...Tra passato, presente e futuro*, Padova, 2025; ID., *Trusts*, Milano, 2001; L. SANTORO, *Il Trust in Italia*, Milano, 2009; T. TASSANI, *Osservazioni sulla disciplina fiscale del trust nell'imposizione diretta (alla luce della finanziaria 2007)*, edito nello Studio n. 22-2207/T, del Consiglio Nazionale del Notariato, 2007; lo studio realizzato dal Gruppo di lavoro presso la Direzione delle Entrate dell'Emilia Romagna dal titolo *Il Trust riconosciuto in Italia, profili civilistici e tributari*; ed anche A. LOMONACO (a cura di), *La disciplina fiscale dei trust*, Napoli, 2024.

che, non va dimenticato, dovrebbe sempre costituire il fine ultimo di tutti gli ordinamenti giuridici⁶⁰.

Abstract

Ita

Il contributo analizza il ruolo delle fedi nel sistema di protezione dell'ambiente e nella transizione ecologica. A tal fine, propone una riflessione su alcuni precetti tipici del pensiero ebraico, nonché su alcuni istituti giuridici mediante i quali può essere consolidata un'alleanza tra ordinamenti civili e ordinamenti religiosi per la salvaguardia ambientale.

Parole chiave: Religioni, ambiente, ebraismo, *trust*.

En

This article analyzes the contribution of religious faiths to environmental protection and the ecological transition. Specifically, it highlights relevant precepts within Jewish tradition and explores select civil law institutions that can strengthen the integration between secular and religious legal systems in safeguarding the environment.

Keywords: Religions, environment, Judaism, *trust*.

⁶⁰ Sulla teoria del *trust* e l'eventualità di una modernità che possa rinascere dal margine, si veda P. BARNES, *Capitalism 3.0. A guide to reclaiming the commons*, San Francisco, 2006; e anche E. RULLANI, *L'economia del margine scopre la sua nuova modernità*, in E. BORGHI (a cura di), *La sfida dei territori nella green economy*, Bologna, 2009, pp. 298 ss.

Note a sentenza

Marcos de Armenteras Cabot

¿SALVAR EL ÁRTICO A TRAVÉS DEL LITIGIO? *GREENPEACE NORDIC Y OTROS C. NORUEGA* ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS *GREENPEACE NORDIC AND OTHERS V. NORWAY*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. *Save the Arctic*: el movimiento ecologista y el litigio climático para proteger el Ártico. – 3. *People v. Arctic Oil*: litigio ante los tribunales nacionales (2016–2020). – 4. *Greenpeace Nordic v. Norway* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020–2025). – 4.1. Admisibilidad: condición de víctima y legitimación activa. – 4.2. Vulneración de los artículos 2 y 8 del Convenio. – 5. Conclusiones

1. *Introducción*

El caso *Greenpeace Nordic and Others v. Norway* constituye una decisión relevante dentro de la evolución reciente de la jurisprudencia internacional sobre litigio climático. La cuestión central del caso consistía en determinar si la concesión de licencias para la exploración de hidrocarburos en el Ártico es compatible con las obligaciones positivas derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en particular en virtud de sus artículos 2 y 8.

El litigio tuvo su origen en la decisión de Noruega de conceder licencias de exploración petrolera en el mar de Barents como parte de su política energética *offshore*. *Greenpeace Nordic*, junto con otras organizaciones noruegas, impugnó estas autorizaciones en el ámbito interno invocando el artículo 112 de la Constitución noruega y los compromisos climáticos internacionales del Estado. La desestimación final de las demandas por el Tribunal Supremo noruego llevó a los solicitantes a Estrasburgo, alegando que la decisión de concesión de licencias – y la supuesta falta de evaluación adecuada de las emisiones

posteriores (*downstream emissions*) – vulneraba sus derechos conforme al CEDH.

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) debe interpretarse a la luz de su decisión histórica en *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, en la que, por primera vez, el Tribunal definió las obligaciones positivas de los Estados en virtud del artículo 8 en el contexto del cambio climático. Mientras que *KlimaSeniorinnen* abordó la adecuación estructural del marco nacional de mitigación, la sentencia en *Greenpeace Nordic* examina la aplicación de los estándares del CEDH en el contexto de la concesión de licencias para combustibles fósiles y la adopción de decisiones administrativas sectoriales.

Este artículo analiza la estrategia litigiosa desarrollada por *Greenpeace* en el marco de su campaña *Save the Arctic*, la evolución del procedimiento ante los tribunales noruegos y la posterior sentencia del TEDH. Se sostiene que, aunque el TEDH finalmente no apreció una violación del CEDH, el caso desempeña un papel crucial en la consolidación y operacionalización de la arquitectura doctrinal inaugurada en *KlimaSeniorinnen*. En particular, aclara la aplicabilidad del artículo 8 a la concesión de licencias de combustibles fósiles, precisa los criterios relativos a la condición de víctima, y delimita con mayor precisión el margen de apreciación estatal en materias que implican decisiones de política climática.

2. *Save the Arctic: el movimiento ecologista y el litigio climático para proteger el Ártico*

En 2012, *Greenpeace International* lanzó la campaña global *Save the Arctic*¹, destinada a proteger el océano Ártico frente a las amenazas derivadas del cambio climático y de los impactos sobre la biodiversidad asociados a la expansión de actividades industriales, en particular la exploración y extracción de hidrocarburos, así como la pesca indus-

¹ Greenpeace International, Campaña Internacional *Save the Arctic*, ver en www.greenpeace.org. Consultado el 6 de mayo de 2026.

trial no regulada. En este contexto, *Save the Arctic* surgió como una respuesta estratégica a la convergencia entre la crisis climática, el incremento de las presiones económicas sobre la región y las deficiencias existentes en los mecanismos globales de gobernanza ambiental².

La campaña surgió en un momento en que el hielo marino ártico experimentaba un proceso acelerado de retroceso, fenómeno ampliamente documentado por la comunidad científica como consecuencia del calentamiento global antropogénico. La región presenta tasas de calentamiento superiores al promedio mundial. Como resultado, la desaparición de la criosfera no solo representa una crisis ambiental, sino que, al abrir el acceso a recursos naturales previamente inaccesibles, desencadena intereses económicos y geopolíticos que generan nuevas presiones antropogénicas sobre un ecosistema ya vulnerable³.

Desde una perspectiva ecológica, la campaña se fundamentó en la comprensión del Ártico como un sistema socio-ecológico frágil, con baja resiliencia y relevancia global, cuya protección constituye una cuestión de interés común para la humanidad. Las perturbaciones industriales pueden causar daños ecológicos irreversibles en escalas temporales humanas. *Greenpeace* se apoya en este conocimiento científico para sostener que la gestión del riesgo en el Ártico no puede basarse únicamente en medidas de mitigación o contingencia, sino que debe fundamentarse en la prevención completa de actividades de alto impacto. La campaña combinó incidencia política en foros multilaterales, acción directa no violenta y movilización social global. *Greenpeace* actúa como un actor transnacional que traduce el conocimiento científico en lenguaje accesible con el fin de sensibilizar a la opinión pública e influir en los procesos de toma de decisiones dentro de los espacios de gobernanza internacional.

Mediante acciones concretas y mecanismos eficaces de comunicación a lo largo de los años, la campaña logró situar la cuestión en la agenda pública, posicionando las preocupaciones climáticas y ambien-

² Greenpeace International, *Arctic Issues & Threats*, ver en www.greenpeace.org. Consultado el 6 de mayo de 2026.

³ Greenpeace International, *The Arctic & global warming*, ver en www.greenpeace.org. Consultado el 6 de mayo de 2026.

tales como un elemento central de la agenda global⁴. En paralelo a este proceso de concienciación y presión política, activistas de todo el mundo comenzaron a utilizar el Derecho como herramienta de acción climática. Las deficiencias estructurales de la gobernanza ambiental internacional han abierto espacios para que actores no estatales desarrollen canales complementarios de acción más allá de los ámbitos político y mediático, como el litigio climático⁵. Diversos tribunales nacionales e internacionales han comenzado a pronunciarse sobre la responsabilidad de los Estados y otros actores en relación con la crisis climática, dando lugar a lo que la doctrina jurídica denomina litigio sobre cambio climático.

Desde una perspectiva conceptual, no existe consenso sobre qué debe entenderse por litigio climático. La diversidad de casos y estrategias dificulta formular una definición cerrada capaz de abarcar la totalidad de litigios existentes⁶. Los enfoques excesivamente amplios corren el riesgo de incluir controversias cuya relación con el cambio climático sea meramente indirecta o contingente, mientras que definiciones demasiado restrictivas pueden excluir disputas relevantes⁷. Esta conceptualización permite captar los distintos grados de centralidad que el cambio climático ocupa en los litigios, aunque requiere una delimitación adicional. Desde un punto de vista metodológico, no parece adecuado clasificar como litigio climático cualquier caso en el que los litigantes estén subjetivamente motivados por preocupaciones climáticas. Las motivaciones internas de los actores no son fácilmente

⁴ J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, en *Annual Review Law and Social Science*, n. 16, 2020, pp. 23-24.

⁵ K. CASPER et al., *Breaking the Mould in the Strategic Design and Implementation of Climate Litigation*, en F. SINDICO et al. (eds.), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham, 2024, p. 42.

⁶ Hasta el 30 de junio de 2025, se habían registrado 3.099 litigios climáticos a nivel mundial en 55 jurisdicciones nacionales y 24 órganos internacionales o regionales, reflejando el crecimiento sostenido del litigio climático como mecanismo de gobernanza y rendición de cuentas frente al cambio climático. United Nations Environment Programme, *Global Climate Litigation Report: 2025 Status Review*, Nairobi, 2025.

⁷ J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015, p. 8.

verificables y, en cualquier caso, no pueden constituir el criterio definitorio principal. En consecuencia, puede considerarse litigio climático aquel en el que exista una conexión fáctica o jurídica explícita con el cambio climático o con sus causas directas, como la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero o la adaptación a sus impactos.

No obstante, aunque las motivaciones subjetivas sean insuficientes para definir un litigio como climático, adquieren relevancia al analizar sus implicaciones normativas y políticas. El recurso al litigio por parte de los movimientos por la justicia climática no constituye un fenómeno axiológicamente neutro. Por el contrario, deriva de acciones colectivas que, bajo una lógica de transformación social, buscan corregir déficits estructurales tanto en la acción nacional como internacional frente a la crisis climática. En este sentido, el papel del litigio estratégico resulta particularmente relevante. El litigio estratégico se refiere a procesos judiciales que, más allá de obtener un resultado concreto en un caso individual, pretenden generar cambios normativos, institucionales o discursivos más amplios⁸.

El litigio climático estratégico ha sido impulsado principalmente por el movimiento por la justicia climática, que progresivamente ha trasladado parte de su acción desde la protesta social hacia los tribunales⁹. Esta transición no implica el abandono de la movilización social, sino una ampliación del repertorio de acción colectiva¹⁰. La tensión entre protesta y judicialización es constitutiva del fenómeno, ya que el litigio se inserta dentro de campañas más amplias de comunicación, sensibilización y presión política, transformando los procedimientos judiciales en un espacio adicional para visibilizar el conflicto climático¹¹.

⁸ K. VAN DER PAS, *Conceptualising strategic litigation*, en *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 11, n. 6(S), 2021, pp. 116-145.

⁹ C. RODRÍGUEZ-GARAVITO, *Climate Change on Trial: Mobilizing Human Rights Litigation to Accelerate Climate Action*, Cambridge, 2025.

¹⁰ C. HILSON, *Climate change litigation: a social movement perspective*, en *Working Paper University of Reading*, Reading, 2010, p. 2.

¹¹ J. SETZER, K. BOUWER, *Climate litigation as Climate Activism: What Works?*, en *The British Academy COP26 Briefings*, London, 2020.

Desde una perspectiva histórica, la doctrina distingue diferentes etapas del litigio climático. Una primera fase, desarrollada principalmente en Estados Unidos y Australia en los años 90, se centró en la incorporación del cambio climático en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en la impugnación de proyectos concretos de altas emisiones¹². En esta etapa, el litigio funcionó como un mecanismo para forzar la consideración jurídica del cambio climático en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, es en una segunda etapa, consolidada a partir de la década de 2010, cuando se observa un incremento significativo del uso de este instrumento dentro de la acción social climática. Estos casos son más ambiciosos y se dirigen directamente contra Estados y grandes corporaciones, situando el cambio climático en el núcleo de las pretensiones¹³.

El caso *Urgenda v. The Netherlands*¹⁴ constituye un punto de inflexión en el derecho climático contemporáneo al establecer, por primera vez, una obligación judicialmente exigible de reducción de emisiones basada en el deber estatal de diligencia y en la protección efectiva de los derechos humanos. Resuelto inicialmente por el Tribunal de Distrito de La Haya en 2015 y confirmado definitivamente por el Tribunal Supremo neerlandés en 2019, el caso consolidó la idea de que la inacción climática estatal puede constituir una vulneración de derechos fundamentales, particularmente los derechos a la vida y al bienestar reconocidos tanto en el derecho interno como en instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁵.

¹² J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, cit., p. 23.

¹³ J. SETZER, L. VANHALA, *Climate change litigation: a review of research on courts and litigants in climate government*, en *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 10, n. 3, 2019.

¹⁴ Sentencia del Tribunal del Distrito de la Haya del 24 de junio de 2015 en el caso *Urgenda Foundation et al. v. the Netherlands*.

¹⁵ M. PEETERS, *Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of the Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States*, en *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, n. 1, 2016, pp. 123 ss.; J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, en *Transnational Environmental Law*, vol. 4, n. 2, 2015, pp. 339 ss.; J. VERSCHUUREN, *The State of the*

Este precedente resulta especialmente relevante para el análisis del litigio iniciado por *Greenpeace* contra el Estado noruego en relación con la concesión de licencias para la exploración y extracción de hidrocarburos en el Ártico¹⁶. En este caso, conocido como *People v. Arctic Oil*, *Greenpeace* impugnó la constitucionalidad de las autorizaciones concedidas por Noruega para nuevas perforaciones petroleras, alegando que vulneraban el derecho constitucional a un medio ambiente sano y contravenían las obligaciones climáticas del Estado¹⁷.

3. *People v. Arctic Oil: litigio ante los tribunales nacionales (2016-2020)*

La campaña de *Greenpeace*, en la que participaron tanto *Greenpeace International* como organizaciones nacionales y regionales – en particular *Greenpeace Canada* y *Greenpeace Nordic* –¹⁸ trasladó los esfuer-

Netherlands v. Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal Upholds Judgment Requiring the Netherlands to Further Reduce Its Greenhouse Gas Emissions, en *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28, n. 1, 2019, pp. 94-98.

¹⁶ C. VOIGT, *The First Climate Judgment before the Norwegian Supreme Court: Aligning Law with Politics*, en *Journal of Environmental Law*, vol. 33, n. 3, 2021, p. 701.

¹⁷ Desde una perspectiva estratégica, resulta significativo que la sede internacional de *Greenpeace* se encuentre en los Países Bajos, el epicentro jurídico y simbólico del éxito del litigio *Urgenda*. En este sentido, el litigio contra Noruega puede interpretarse como un intento de trasladar el razonamiento desarrollado en *Urgenda* a un Estado productor de combustibles fósiles con responsabilidades soberanas en la protección del Ártico y parte en el CEDH.

¹⁸ *Greenpeace* se organiza como una red global integrada por organizaciones nacionales y regionales independientes (*National and Regional Organisations*, NROs) presentes en más de 55 países, coordinadas por *Greenpeace International*, entidad con sede en Ámsterdam constituida bajo el derecho neerlandés. La organización internacional define las prioridades estratégicas globales, coordina campañas transnacionales, administra la flota marítima, supervisa el desempeño financiero y estratégico de las oficinas nacionales y redistribuye recursos entre regiones conforme a criterios de solidaridad global. Al mismo tiempo, las NROs conservan un amplio margen de autonomía para desarrollar campañas y proyectos propios dentro del marco estratégico

zos de protesta y movilización al ámbito judicial mediante el uso del litigio estratégico. El 18 de octubre de 2016, *Greenpeace Nordic* y la organización noruega *Natur og Ungdom* interpusieron una demanda contra el Gobierno noruego ante el Tribunal de Distrito de Oslo, impugnando la aprobación de licencias de exploración en el mar de Barents¹⁹. Según los demandantes, dichas licencias conducirían al Estado a incumplir sus obligaciones internacionales en materia de cambio climático, incluido el Acuerdo de París – que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 –, el CEDH y el artículo 112 de la Constitución noruega²⁰.

El caso surgió en el contexto de la política petrolera de Noruega en la plataforma continental noruega, incluido el mar de Barents. Noruega es un importante productor y exportador de petróleo y gas, siendo las actividades petroleras *offshore* una parte significativa de su economía²¹. Aunque el país ha asumido objetivos ambiciosos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) en virtud de acuerdos internacionales, la extracción de petróleo continúa siendo una de sus

común de la organización. Greenpeace International, *How is Greenpeace structured?*, ver en www.greenpeace.org. Consultado el 6 de mayo de 2026.

¹⁹ *Greenpeace Nordic and Natur og Ungdom v. Ministry of Petroleum and Energy*. Demanda presentada ante el Tribunal del Distrito de Oslo (Noruega), 18 de octubre de 2016.

²⁰ Artículo 112 de la Constitución del Reino de Noruega de 1814 (revisada en 2016): «Toda persona tiene derecho a un medio ambiente que sea favorable para la salud y a un entorno natural cuya productividad y diversidad se conserven. Los recursos naturales deberán gestionarse sobre la base de consideraciones integrales y a largo plazo que salvaguarden también este derecho para las generaciones futuras. A fin de garantizar su derecho conforme al párrafo precedente, los ciudadanos tienen derecho a recibir información sobre el estado del medio ambiente natural y sobre los efectos de cualquier intervención en la naturaleza que esté prevista o en curso. Las autoridades del Estado adoptarán disposiciones más detalladas para la aplicación de estos principios». Para un análisis en profundidad del recorrido histórico del artículo 112 y de su aplicación, véase P. MINNEROP, I. RØSTGAARD, *In Search of a Fair Share: Article 112 Norwegian Constitution, International Law, and an Emerging Inter-Jurisdictional Judicial Discourse in Climate Litigation*, en *Fordham International Law Journal*, vol. 44, n. 4, 2021, pp. 856-872.

²¹ International Energy Agency (IEA), *Norway 2022: Energy Policy Review*, Paris, 2022.

principales fuentes de emisiones nacionales, mientras que las emisiones derivadas de la combustión de los recursos exportados superan ampliamente las generadas dentro de su territorio. Sin embargo, la mayor parte de los recursos extraídos se consume y quema fuera de la jurisdicción noruega por otros Estados o empresas.

En 2013, tras la realización de una evaluación de impacto y la aprobación parlamentaria, Noruega abrió determinadas áreas del sudeste del mar de Barents a actividades petroleras conforme a la Ley del Petróleo²². El proceso de apertura incluyó estudios geológicos y una evaluación estratégica de impacto que examinó posibles consecuencias comerciales, ambientales y sociales. La evaluación consideró las emisiones asociadas a la producción petrolera, aunque no distinguió entre emisiones domésticas y emisiones derivadas de la combustión de recursos exportados (emisiones de alcance 1, 2 y 3).

El 10 de junio de 2016, el Ministerio de Petróleo y Energía otorgó diez licencias de producción en el marco de la vigesimotercera ronda de concesión. Siete licencias correspondían a bloques situados en el sur del mar de Barents y tres al sudeste de dicha zona. Las licencias autorizaban la exploración petrolera, no la producción. Conforme al derecho noruego, cualquier desarrollo o extracción futura requeriría la aprobación posterior de un Plan de Desarrollo y Operación (PDO), acompañado de una evaluación de impacto ambiental más detallada.

Aunque se perforaron varios pozos exploratorios, finalmente no se realizaron descubrimientos comercialmente viables y las licencias fueron posteriormente devueltas. No obstante, los demandantes sostuvieron que la decisión impugnada podía generar emisiones significativas en fases posteriores y contribuir así al cambio climático. En este sentido, según los demandantes, la decisión implicaría un incremento sustancial de las emisiones nacionales de carbono, tanto presentes como futuras, haciendo imposible alcanzar el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 °C o 2 °C²³. Además, supondría un aumento del riesgo de daños ambientales graves derivados de posibles vertidos de

²² Sección 3-1, *Petroleum Act*, Ley 72 del 29 de noviembre de 1996, Noruega.

²³ Demanda presentada en el caso *Greenpeace Nordic et al v. the Government of the Kingdom of Norway*, 2016, p. 36.

petróleo y del deterioro ecológico. Se trataba, por tanto, de una doble concepción del daño ambiental. Por un lado, el impacto climático derivado de la combustión futura de los recursos y, por otro, el daño ecológico directo asociado a la actividad extractiva. Esta posición se basaba en la idea de que la extracción contribuiría al cambio climático – con independencia de que los recursos fueran quemados en Noruega o en otros lugares – y de que el propio proceso extractivo dañaría significativamente un ecosistema particularmente frágil.

En consecuencia, los demandantes solicitaron que se declarara que la concesión de las licencias era incompatible con la Constitución (artículo 112), que la decisión fuese anulada por vulneración de derechos fundamentales y que el tribunal reconociera la obligación constitucional del Estado de evaluar el impacto climático completo de las licencias – incluidas las emisiones de alcance 3²⁴ – antes de su aprobación.

Los demandantes fundamentaron su argumentación en el artículo 112 de la Constitución, que consagra el denominado «derecho a un medio ambiente sano». No obstante, resulta relevante señalar que el artículo 112 no reconoce explícitamente un derecho subjetivo a un medio ambiente sano, sino que establece principios rectores que imponen obligaciones regulatorias a las autoridades públicas. Sobre esta base, los demandantes sostuvieron que el artículo 112 había sido vulnerado, en primer lugar, por el aumento de las emisiones globales de CO₂ derivadas de las actividades extractivas y, en segundo lugar, por los riesgos ambientales que tales actividades generaban en la zona afectada. A su juicio, el artículo 112 protege un derecho sustantivo a disfrutar de un medio ambiente saludable, cuya protección se extiende asimismo a las generaciones futuras.

En su sentencia de enero de 2018, el Tribunal de Distrito de Oslo aceptó de manera relativamente sorprendente la interpretación del

²⁴ La sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido en el caso *Finch* ha sido fundamental para replantear la inclusión de las emisiones de Alcance 3 en la evaluación de impacto ambiental. D. SHAPOVALOVA, *The Legal Significance and Practical Implications of the Finch Decision of the UK Supreme Court – A New Hope for Climate or Business as Usual?*, en *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, 2025, pp. 365-373.

artículo 112 como disposición que reconoce un derecho sustantivo a un medio ambiente sano. No obstante, el tribunal terminó rechazando las pretensiones de los demandantes. El núcleo del litigio consistía en determinar si el artículo 112 garantizaba derechos subjetivos o si, por el contrario, establecía únicamente principios orientadores dirigidos a la actuación de las autoridades públicas. Mientras que los demandantes defendían la primera interpretación, el Estado sostuvo la segunda, argumentando que la disposición no confería derechos subjetivos.

Esta divergencia interpretativa surgía de la relación entre los dos primeros apartados – que hacen referencia expresa a «derechos» – y el tercer apartado, que alude a “principios”²⁵. Para resolver esta tensión, el tribunal recurrió a los trabajos preparatorios de la reforma constitucional de 2014 adoptada por el Parlamento noruego. El artículo 112, introducido por dicha reforma, sustituyó al anterior artículo 110b de la Constitución, cuyo contenido era sustancialmente similar, pero cuyo tercer apartado presentaba una redacción ambigua que dificultaba precisar las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos reconocidos en los dos primeros apartados. En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos había señalado que el artículo 110b sí reconocía derechos subjetivos, aunque la falta de claridad del tercer apartado impedía determinar con precisión las obligaciones estatales. Por ello, la Comisión propuso sustituir dicho apartado por una formulación que impusiera expresamente a las autoridades el deber de adoptar medidas destinadas a aplicar los principios establecidos en los apartados primero y segundo²⁶.

Sobre esta base, el tribunal consideró difícil no interpretar el artículo 112 como una disposición que reconoce derechos subjetivos,

²⁵ En este sentido, la traducción resulta compleja. Como señalan De Lucia y Andreassen, el término empleado en el tercer párrafo es «*grunnsetning*», que difiere de la palabra «principio», aunque no existe una traducción más precisa. Los autores indican que este término ocupa una posición intermedia entre los principios y las directrices. V. DE LUCIA, I.S. ANDREASSEN, *Climate Litigation in Norway. A Preliminary Assessment*, en *DPCE Online*, vol. 43, n. 2, 2020, p. 1413, fn. 42.

²⁶ *Greenpeace Nordic and Natur og Ungdom v. Ministry of Petroleum and Energy*, Oslo District Court, January 4, 2018. Traducción no oficial. Disponible en www.climatecasechart.com. Consultado el 6 de mayo de 2026.

especialmente teniendo en cuenta que la reforma del tercer apartado pretendía precisamente eliminar la incertidumbre interpretativa existente²⁷. En este sentido, los materiales parlamentarios citados por el tribunal revelaban que la incorporación original del artículo 110b en 1992 ya había estado influida por las propuestas de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Desde una perspectiva jurídica, el reconocimiento constitucional de tales derechos implica que una disposición de esta naturaleza prevalece sobre la legislación ordinaria en caso de conflicto. Según las recomendaciones parlamentarias de 2013-2014, la disposición debía entenderse como un intento de proteger la calidad de vida y la salud tanto de las generaciones futuras como de los individuos.

En consecuencia, el tribunal concluyó que el artículo 112 sí contiene derechos subjetivos, aunque, como ocurre habitualmente con las disposiciones ambientales, dichos derechos no pueden invocarse frente a cualquier impacto ambiental, sino únicamente cuando se supera un determinado umbral de gravedad. No obstante, el tribunal consideró que el Gobierno no había vulnerado el derecho reconocido en el artículo 112 ni infringido la legislación ambiental aplicable. La cuestión central se refería a los impactos climáticos futuros y acumulativos derivados de las licencias de exploración. A este respecto, el tribunal coincidió con las partes en que el artículo 112 abarca tanto el daño ambiental tradicional como el daño climático. Sin embargo, estimó que los impactos ambientales en la zona habían sido adecuadamente evaluados y que Noruega no es responsable de las emisiones generadas fuera de su territorio tras la exportación de materias primas. En consecuencia, las emisiones de CO₂ derivadas de la combustión del petróleo exportado por Noruega se consideraron irrelevantes para determinar la existencia de una vulneración del artículo 112. El tribunal examinó los efectos de las actividades autorizadas y concluyó que su contribución a las emisiones globales sería muy limitada. Además, el artículo 112 no se extiende a actividades de combustión realizadas en el extranjero, por lo que los daños posteriores – derivados del transporte, la

²⁷ *Ivi*, pp. 14-25.

combustión y el uso del combustible – no pueden imputarse al Gobierno noruego.

En su sentencia de apelación de 23 de enero de 2020, el Tribunal de Apelación (*Borgarting lagmannsrett*) confirmó la decisión del Tribunal de Distrito de Oslo y reafirmó que el artículo 112 de la Constitución confiere derechos susceptibles de control judicial²⁸. Resulta particularmente relevante que el tribunal se apartara del enfoque restrictivo adoptado en primera instancia y considerara que las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la combustión del petróleo noruego en el extranjero pueden entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 112, en la medida en que están intrínsecamente vinculadas a las actividades extractivas autorizadas en Noruega.

El Tribunal subrayó que el petróleo se extrae precisamente con la finalidad de ser quemado y que la inmensa mayoría de las emisiones a lo largo de su ciclo de vida se producen en esa fase. Sobre esta base, concluyó que las emisiones procedentes del petróleo exportado no pueden excluirse categóricamente del control constitucional. No obstante, aun reconociendo el amplio alcance material de la disposición, el Tribunal de Apelación introdujo un elevado umbral para la intervención judicial. Señaló que el daño ambiental debía evaluarse a la luz del conjunto de medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado en materia climática, y que solo infracciones claras y graves justificarían la anulación de la decisión. Aplicando este estándar deferente, el tribunal concluyó que la vigesimotercera ronda de concesión no vulneraba el artículo 112.

El 22 de diciembre de 2020, el Tribunal Supremo, reunido en pleno, desestimó el recurso²⁹. Si bien afirmó que el artículo 112 constituye una disposición jurídicamente vinculante y que, en principio, puede ser invocada ante los tribunales, el Tribunal aclaró que no esta-

²⁸ *Greenpeace Nordic and Natur og Ungdom v. Ministry of Petroleum and Energy*. Recurso de apelación ante el Tribunal Supremo de Noruega. Asunto n.º 18-060499ASD-BORG/03. Tribunal de Apelaciones (*Borgarting lagmannsrett*). 24 de febrero de 2020. Traducción no oficial. Disponible en www.climatecasechart.com. Consultado el 6 de mayo de 2026.

²⁹ C. VOIGT, *The First Climate Judgment before the Norwegian Supreme Court: Aligning Law with Politics*, en *Journal of Environmental Law*, vol. 33, n. 3, 2021.

blece un derecho sustantivo ilimitado capaz de prevalecer sobre las ponderaciones políticas realizadas por el legislador³⁰. Más bien, el artículo 112 opera como una norma constitucional intermedia, pues orienta la discrecionalidad legislativa y administrativa, puede invocarse cuando el legislador haya omitido considerar las implicaciones ambientales y funciona como salvaguarda frente a una desatención manifiesta y grave de los principios constitucionales ambientales³¹.

No obstante, el Tribunal Supremo rechazó la tesis de que el artículo 112 establezca un derecho individual sustantivo ilimitado capaz de prevalecer sobre la ponderación legislativa³². La disposición fue caracterizada como una norma más amplia que una mera cláusula programática, pero que no confiere un derecho plenamente autónomo y absoluto³³. Al mismo tiempo, el Tribunal reconoció que el artículo 112 puede desempeñar una función de garantía en situaciones excepcionales, especialmente cuando exista un deterioro manifiesto y grave de los estándares ambientales³⁴. En relación con las emisiones derivadas de la combustión en el extranjero, el Tribunal sostuvo que tales emisiones no podían, por sí solas, invalidar la decisión de concesión de licencias, especialmente dada la incertidumbre existente respecto a una futura producción y la existencia de instrumentos más amplios de política climática. Agotada la vía jurisdiccional interna, el litigio adquirió una dimensión europea al trasladarse el debate al sistema del Consejo de Europa.

4. Greenpeace Nordic v. Norway *ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (2020-2025)

Greenpeace Nordic, Natur og Ungdom y seis jóvenes, tras la senten-

³⁰ *Greenpeace Nordic and Natur og Ungdom v. Ministry of Petroleum and Energy*, HR-2020-2472-P, Tribunal Supremo de Noruega, 22 de diciembre de 2020.

³¹ *Ivi*, par. 149.

³² *Greenpeace Nordic and Natur og Ungdom v. Ministry of Petroleum and Energy*, HR-2020-2472-P, Tribunal Supremo de Noruega, 22 de diciembre de 2020, par. 139.

³³ *Ivi*, par. 144.

³⁴ *Ivi*, par. 145.

cia del Tribunal Supremo, interpusieron una demanda ante el TEDH en virtud del artículo 34 del CEDH³⁵. Los demandantes individuales, miembros o antiguos miembros de *Young Friends of the Earth*, alegaron que el cambio climático afectaba negativamente a sus vidas, su bienestar y sus perspectivas futuras, señalando algunos de ellos específicamente su impacto sobre las prácticas culturales del pueblo *sami* y sobre los ecosistemas árticos.

Los demandantes sostuvieron que Noruega había vulnerado los artículos 2 y 8 del CEDH al conceder licencias de exploración petrolera en el mar de Barents sin realizar una evaluación adecuada y exhaustiva de los impactos climáticos futuros de los proyectos, en particular al posponer el análisis de las emisiones posteriores (*downstream emissions*). Asimismo, invocaron los artículos 13 y 14 del CEDH, alegando que el Estado había incumplido sus obligaciones positivas de proteger a las personas frente a los efectos adversos graves del cambio climático. El TEDH declaró inadmisibles las quejas de los demandantes individuales por falta de condición de víctima, pero consideró admisible la demanda en relación con las organizaciones ambientales en virtud de los artículos 2 y 8 del CEDH. No obstante, finalmente concluyó que no había existido violación del Convenio.

La sentencia fue dictada tras el fallo histórico del TEDH en *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, en el que se declaró que Suiza había vulnerado los artículos 8 y 6.1 del CEDH en relación con su marco de política climática. En dicho asunto, el Tribunal consideró que el Estado demandado había incumplido sus obligaciones positivas de garantizar una protección efectiva frente a los efectos adversos del cambio climático, vulnerando así el derecho de las demandantes al respeto de su vida privada y familiar reconocido en el artículo 8. Asimismo, concluyó que las autoridades nacionales no habían garantizado un acceso efectivo a la justicia, en infracción del artículo 6.1, al haber desestimado las reclamaciones sin un examen sustantivo de fondo.

³⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, demanda n. 34068/21. Sentencia del 28 de octubre de 2025.

4.1 Admisibilidad: condición de víctima y legitimación activa

Una cuestión preliminar central ante el TEDH se refería a la legitimación de los demandantes conforme al artículo 34 del CEDH. La sentencia en *Greenpeace Nordic and Others v. Norway* constituye la primera aplicación de los criterios relativos a la condición de víctima establecidos por la Gran Sala en *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* en el contexto de la impugnación de una decisión de concesión de licencias para combustibles fósiles. En *KlimaSeniorinnen*, la Gran Sala precisó que, en los casos relativos al cambio climático, los demandantes individuales deben demostrar un umbral particularmente elevado de exposición para ser considerados «víctimas» en el sentido del artículo 34:

«(a) El demandante debe estar sujeto a un alto grado de exposición a los efectos adversos del cambio climático, es decir, el nivel y la gravedad de las consecuencias adversas (o del riesgo de tales consecuencias) derivadas de la acción u omisión gubernamental que afecte al demandante deben ser significativos; y (b) debe existir una necesidad apremiante de garantizar la protección individual del demandante, debido a la ausencia o insuficiencia de medidas razonables destinadas a reducir el daño»³⁶.

Al mismo tiempo, el TEDH reconoció que las organizaciones ambientales pueden, bajo determinadas condiciones, disponer de legitimación para actuar en representación de personas afectadas, evitando así que el litigio climático se transforme en una inadmisibile *actio popularis*³⁷.

La mayoría parte de una premisa fáctica y estructural. El cambio climático constituye un fenómeno global, complejo y acumulativo cuyos efectos no se limitan a individuos aislados, sino que potencialmen-

³⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, demanda n. 53600/20. Sentencia de la Gran Sala el 9 de abril de 2024, par. 487.

³⁷ R. LUPORINI, *Victim Status and Locus Standi Before the European Court of Human Rights in Climate Change Cases: Where Next?*, en *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025.

te afectan a amplios sectores de la población y, de manera particularmente significativa, a las generaciones futuras. En este contexto, el TEDH subraya que el litigio climático presenta características específicas como la complejidad técnica, necesidad de recursos significativos, impacto estructural de las decisiones judiciales y dimensión colectiva de los riesgos implicados. A juicio de la mayoría, estos elementos justifican un ajuste interpretativo en materia de legitimación procesal. Sin desconocer la prohibición de la *actio popularis*, el TEDH sostiene que, en este ámbito particular, puede reconocerse legitimación a asociaciones que actúen como representantes cualificados de personas afectadas o en riesgo de verse afectadas, siempre que se cumplan requisitos estrictos.

En consecuencia, el TEDH establece tres condiciones acumulativas para reconocer legitimación a una asociación: (i) constitución legal en la jurisdicción pertinente; (ii) la existencia de un objeto estatutario específico dirigido a la defensa de los derechos humanos frente a amenazas derivadas del cambio climático; y (iii) la demostración de una representatividad real respecto de personas expuestas a amenazas concretas para su vida, salud o bienestar. Además, se toman en consideración factores como el carácter no lucrativo de la asociación, su estructura democrática y la efectividad de sus actividades³⁸.

Por el contrario, la opinión disidente del juez Eicke se fundamenta en una defensa rigurosa de la doctrina tradicional relativa a la condición de víctima. A su juicio, el artículo 34 del CEDH exige que el demandante pueda alegar ser víctima de una vulneración específica. El voto disidente recuerda que la jurisprudencia del TEDH solo ha admitido excepciones en «circunstancias altamente excepcionales», como el riesgo real de expulsión a un Estado donde el demandante sufriría un trato prohibido, la existencia de legislación que obligue a modificar la conducta bajo amenaza de sanción o los casos de vigilancia secreta en los que la injerencia no puede probarse *ex ante*. En todas estas situaciones, la flexibilización del requisito de víctima persigue evitar que los derechos fundamentales queden privados de protección efectiva.

³⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, cit., par. 502.

A su entender, ninguna justificación semejante concurre en el presente caso. Sostiene que la mayoría no ha demostrado que ningún individuo pudiera cumplir el *test* tradicional de víctima; únicamente constató que los demandantes individuales no aportaron pruebas suficientes de un impacto directo y suficientemente intenso. Ello, en su razonamiento, no autoriza a alterar la estructura del artículo 34 ni a crear una legitimación autónoma para asociaciones incapaces de acreditarse como víctimas directas. Para el juez disidente, la legitimación concedida a la asociación constituye una aproximación funcional a la *actio popularis*, incompatible con la lógica del CEDH³⁹.

Aplicando estos principios, el TEDH distinguió entre los seis demandantes individuales y las dos organizaciones demandantes. El caso constituye la primera aplicación sistemática de estos criterios de legitimación. Aunque no introduce una innovación doctrinal comparable a la de *KlimaSeniorinnen*, ofrece una oportunidad relevante para observar cómo el TEDH operacionaliza los exigentes estándares de admisibilidad en el litigio climático y, en particular, cómo articula la evaluación de la condición de víctima y la legitimación asociativa.

En la sección dedicada a la admisibilidad, el TEDH recuerda expresamente que los principios rectores sobre legitimación en casos climáticos fueron establecidos por la Gran Sala en *KlimaSeniorinnen*⁴⁰. Ello resulta significativo, pues consolida dicha sentencia como marco normativo de referencia para futuros litigios climáticos ante el TEDH. En síntesis, el TEDH reitera que, para reconocer la condición de víctima de personas físicas en el contexto del cambio climático, deben cumplirse dos criterios acumulativos: (i) una elevada intensidad de exposición del demandante a los efectos adversos del cambio climático y (ii) una necesidad apremiante de garantizar su protección individual. El Tribunal subraya además que el umbral exigido es «especialmente elevado»⁴¹.

³⁹ Ivi, Voto disidente del juez Eicke, par. 45.

⁴⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, cit., par. 286

⁴¹ Ivi, par. 287.

En relación con las asociaciones, el TEDH reproduce los tres requisitos estructurales definidos en *KlimaSeniorinnen*: (i) constitución legal en la jurisdicción pertinente; (ii) finalidad estatutaria específica orientada a la defensa de derechos humanos frente a amenazas climáticas; y (iii) representatividad genuina respecto de personas expuestas a riesgos concretos para su vida, salud o bienestar. Asimismo, reafirma que no es necesario demostrar que cada miembro individual satisfaga personalmente el “test de víctima”. Esta reiteración confirma que el TEDH no concibe la legitimación asociativa como una excepción aislada, sino como un estándar consolidado – aunque cuidadosamente delimitado. No obstante, en su aplicación concreta al presente caso⁴², el TEDH adopta una técnica procesal distinta a la empleada en *KlimaSeniorinnen*. En lugar de resolver autónomamente las cuestiones relativas a la condición de víctima y la legitimación, decide examinarlas conjuntamente con el análisis de la aplicabilidad del artículo 8 del CEDH. Esta opción metodológica refleja cierta cautela institucional. Ante la objeción del Gobierno noruego que cuestionaba la legitimación de todos los demandantes, el TEDH integra el análisis de legitimación dentro del examen sustantivo, evitando así un pronunciamiento preliminar categórico sobre la admisibilidad en sentido estricto.

Comparada con *KlimaSeniorinnen*, la sentencia *Greenpeace Nordic* muestra una evolución más contenida. Mientras que en el caso suizo la Gran Sala se vio obligada a redefinir los parámetros de legitimación para evitar un vacío de protección derivado de la naturaleza difusa del riesgo climático, en el caso noruego el TEDH no amplía ni reformula dichos parámetros, sino que los reafirma y aplica dentro del marco previamente establecido. La sentencia puede interpretarse como un movimiento hacia la consolidación jurisprudencial, confirmando que la legitimación asociativa no constituye una apertura ilimitada hacia una forma de *actio popularis* climática, sino un mecanismo sujeto a criterios estrictos y a un control riguroso del vínculo entre la asociación y personas concretamente afectadas.

Al mismo tiempo, la referencia expresa a los criterios de *KlimaSeniorinnen* implica que la innovación introducida en aquel caso no fue

⁴² Ivi, parr. 289-290.

excepcional ni circunstancial, sino estructural. El umbral «especialmente elevado» exigido a las personas físicas y la configuración cualificada de la legitimación asociativa pasan así a formar parte del marco consolidado del CEDH en materia climática. En suma, la comparación entre ambas sentencias revela un doble movimiento, la apertura estructural en *KlimaSeniorinnen* y la estabilización doctrinal en *Greenpeace Nordic*. Si la primera abrió espacio procesal para el litigio colectivo ante el TEDH, la segunda demuestra que dicho espacio no es ilimitado, sino condicionado por criterios cerrados destinados a preservar el equilibrio entre efectividad, subsidiariedad y la prohibición de la *actio popularis*.

4.2 Vulneración de los artículos 2 y 8 del Convenio

La sentencia en *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* constituye el momento constitucional decisivo en la jurisprudencia climática del TEDH. Por primera vez, la Gran Sala articuló de manera estructurada y sistemática el contenido de las obligaciones positivas de los Estados en virtud del artículo 8 del CEDH en el contexto del cambio climático. Reconociendo la “naturaleza especial” del cambio climático como fenómeno global, acumulativo y científicamente complejo⁴³, el TEDH adaptó su doctrina ambiental tradicional para abordar fallos sistémicos de mitigación, y no únicamente daños ambientales aislados.

Dos elementos de *KlimaSeniorinnen* resultan especialmente relevantes para comprender el presente asunto. En primer lugar, el TEDH recalibró el margen de apreciación estatal, distinguiendo entre el compromiso del Estado con la mitigación climática – donde el margen es reducido debido a la urgencia científica y al consenso internacional⁴⁴ – y la elección de los medios para alcanzar dichos objetivos, ámbito en el que la discrecionalidad estatal sigue siendo amplia⁴⁵. En segundo lu-

⁴³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, cit., par. 540.

⁴⁴ Ivi, parr. 542-543.

⁴⁵ Ivi, par. 543.

gar, el TEDH identificó requisitos estructurales para una reclamación climática basada en el artículo 8, consistentes en la existencia de una arquitectura regulatoria vinculante que incorpore límites cuantificados de emisiones, objetivos intermedios de reducción, evidencia de cumplimiento, actualización periódica conforme al mejor conocimiento científico disponible y aplicación oportuna de las medidas⁴⁶. Sobre esta base, se concluyó que Suiza no había establecido un marco de mitigación coherente y suficientemente estructurado⁴⁷.

Este marco resulta indispensable para comprender el presente caso, ya que *Greenpeace Nordic* lo aplica y operacionaliza en el contexto de la concesión de licencias de exploración petrolera en el mar de Barents. Una primera contribución relevante de la sentencia radica en la clarificación del requisito del nexo causal. El TEDH acepta que, aunque la concesión de licencias de exploración no implica automáticamente la extracción, constituye una condición jurídica y práctica previa para ella⁴⁸. El TEDH rechaza el argumento según el cual las autorizaciones posteriores romperían la cadena causal, subrayando que en materia climática no se exige una causalidad estricta del tipo “*but for*”. Al reconocer la existencia de un vínculo suficientemente estrecho entre la concesión de licencias de exploración y futuras emisiones de gases de efecto invernadero⁴⁹, el TEDH confirma que las decisiones relativas a combustibles fósiles pueden entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 8. Se trata de un paso doctrinal significativo, ya que las autorizaciones climáticamente relevantes en el sector energético no quedan excluidas del control del CEDH por el mero hecho de que sus efectos se materialicen en fases futuras.

Entrando en el examen de fondo, mientras que *KlimaSeniorinnen* se refería a la adecuación estructural de un marco nacional de mitigación, *Greenpeace Nordic* se centra en las obligaciones procedimentales incorporadas en un proceso administrativo concreto de toma de deci-

⁴⁶ Ivi, par. 550.

⁴⁷ Ivi, parr. 573-574.

⁴⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, cit., par. 294.

⁴⁹ Ivi, par. 299.

siones. En primer lugar, el TEDH consideró innecesario examinar las alegaciones bajo el artículo 2 del Convenio, atendiendo a su jurisprudencia reciente y a la falta de condición de víctima de los demandantes individuales⁵⁰. En este sentido, el TEDH reitera que la obligación estatal derivada del artículo 8 consiste en adoptar y aplicar eficazmente medidas capaces de mitigar el daño climático⁵¹, y que la protección climática debe tener un peso considerable en la ponderación de intereses en conflicto⁵².

Sin embargo, el TEDH limita su control a la dimensión procedimental de dicha obligación⁵³. Subraya que, en los casos ambientales y climáticos, la calidad del proceso decisorio interno resulta central para determinar si el Estado ha permanecido dentro de su margen de apreciación⁵⁴. En particular, las actividades potencialmente perjudiciales deben estar precedidas por una evaluación de impacto ambiental basada en el mejor conocimiento científico disponible⁵⁵. En el contexto petrolero, dicha evaluación debe incluir la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las emisiones derivadas de la combustión, tanto nacional como extranjera, así como procesos de participación pública informada en una fase en la que las opciones permanezcan abiertas⁵⁶.

El TEDH reconoce ciertas deficiencias en el procedimiento de concesión de licencias de 2016, especialmente el aplazamiento de determinadas evaluaciones climáticas y el razonamiento del Tribunal Supremo noruego según el cual los efectos significativos podrían analizarse en una fase posterior del PDO⁵⁷. Asimismo, señala preocupaciones relativas a la posibilidad de eximir determinados proyectos de la obligación de evaluación ambiental⁵⁸. No obstante, el Tribunal otorga

⁵⁰ Ivi, par. 284 y 359.

⁵¹ Ivi, par. 314, refiriéndose a *KlimaSeniorinnen*, par. 544-545.

⁵² Ivi, par. 316, refiriéndose a *KlimaSeniorinnen*, par. 542.

⁵³ Ivi, par. 317.

⁵⁴ Ivi, par. 318, refiriéndose a *KlimaSeniorinnen*, par. 539 y 554.

⁵⁵ Ivi, par. 318.

⁵⁶ Ivi, par. 319.

⁵⁷ Ivi, par. 330.

⁵⁸ Ivi, par. 332.

importancia decisiva a las salvaguardias estructurales existentes en el derecho noruego, a la obligación constitucional reconocida por el Tribunal Supremo de no aprobar PDO incompatibles con la protección ambiental⁵⁹, al fortalecimiento de los requisitos de evaluación ambiental derivado de la jurisprudencia del Tribunal de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA en sus siglas en inglés)⁶⁰ y a las garantías ofrecidas por el Gobierno respecto a la evaluación futura de los impactos climáticos⁶¹.

A la luz de estas garantías, el TEDH concluye que la fase del PDO implicará una evaluación exhaustiva de los efectos previstos de la producción petrolera, incluidas las emisiones derivadas de la combustión, y que existirá participación pública informada antes de cualquier autorización definitiva⁶². Además, en el presente caso el TEDH no identificó ninguna deficiencia estructural que comprometiera la aplicación efectiva de estas obligaciones procedimentales⁶³. Considerando el margen de apreciación estatal y la ausencia de pruebas que demostraran que dichas obligaciones no serían aplicadas en fases posteriores, el TEDH concluyó que no había existido vulneración del artículo 8⁶⁴.

El contraste con *KlimaSeniorinnen* resulta particularmente ilustrativo. En el caso suizo, el TEDH identificó un déficit sistémico en la propia arquitectura regulatoria – incluida la ausencia de límites cuantificados de emisiones y el incumplimiento de objetivos de reducción⁶⁵. En *Greenpeace Nordic*, por el contrario, el marco regulatorio fue considerado dotado de salvaguardias procedimentales y garantías estructurales suficientes, aun cuando determinadas evaluaciones hubieran sido diferidas. El TEDH demuestra así un enfoque calibrado por el que intervendrá cuando un Estado fracase en la

⁵⁹ Ivi, par. 334, refiriéndose al párrafo 79, que, a la vez, se refiere al párrafo 220 de la sentencia del Tribunal Supremo noruego.

⁶⁰ Ivi, par. 334.

⁶¹ Ivi, par. 334.

⁶² Ivi, par. 335.

⁶³ Ivi, par. 336.

⁶⁴ Ivi, par. 337.

⁶⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, cit., par. 573.

construcción de un marco coherente de mitigación, pero mostrará deferencia cuando los procedimientos internos ofrezcan mecanismos creíbles, revisables y científicamente fundamentados para la evaluación climática. Mientras la primera sentencia establece los parámetros constitucionales de las obligaciones climáticas bajo el artículo 8, la segunda muestra cómo dichos parámetros operan en la práctica, particularmente en el contexto de la concesión de licencias energéticas.

5. Conclusiones

La principal aportación de *Greenpeace Nordic* reside, por tanto, no en la expansión del contenido sustantivo de las obligaciones climáticas, sino en su operacionalización dentro de procesos administrativos sectoriales complejos, particularmente en el ámbito de la autorización de actividades vinculadas a combustibles fósiles.

La novedad de *Greenpeace Nordic v. Norway* no reside en una ruptura doctrinal radical comparable a la producida por *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, sino más bien en la consolidación, el perfeccionamiento operativo y la calibración institucional de la emergente jurisprudencia climática del TEDH. Si *KlimaSeniorinnen* constituyó el avance constitucional al articular por primera vez un marco estructurado de obligaciones positivas bajo el artículo 8 en el contexto del cambio climático, *Greenpeace Nordic* representa el momento en que dicho marco es puesto a prueba, traducido y estabilizado dentro del contexto específico de la concesión de licencias para combustibles fósiles. La sentencia señala así una transición desde la creación normativa hacia la administración normativa, desde la definición de la arquitectura de las obligaciones climáticas estatales hacia la determinación de cómo dicha arquitectura opera cuando se enfrenta a autorizaciones sectoriales concretas insertas en sistemas regulatorios complejos.

Uno de los desarrollos más significativos se refiere al objeto y a la escala del control judicial. En *KlimaSeniorinnen*, el TEDH llevó a cabo

una evaluación del marco general de mitigación climática suizo, identificando lagunas en su arquitectura regulatoria⁶⁶. La vulneración se fundamentó en la insuficiencia de la estructura global de gobernanza climática del Estado⁶⁷. Por el contrario, *Greenpeace Nordic* no cuestiona los compromisos climáticos generales de Noruega ni la coherencia estructural de su marco nacional de mitigación. En cambio, el TEDH centra su análisis en una decisión administrativa específica y evalúa si las salvaguardias procedimentales integradas en el proceso de concesión de licencias y en las fases posteriores de aprobación satisfacen las exigencias derivadas de los artículos 2 y 8 del Convenio. Este enfoque resulta relevante, pues a partir de esta jurisprudencia, el control basado en el CEDH pasa a abarcar tanto un control estructural de las arquitecturas nacionales de mitigación como un escrutinio procedimental de decisiones sectoriales de alto impacto. El TEDH delimita así una metodología diferenciada, reservando la intervención estructural para supuestos de fallo sistémico del marco regulatorio y ejerciendo un control más contenido cuando la impugnación se refiere a una autorización administrativa individual dentro de un sistema regulatorio funcional.

Asimismo, resulta importante analizar el razonamiento relativo a la causalidad en el presente caso. En los litigios sobre combustibles fósiles, los Estados invocan frecuentemente la fragmentación de la cadena del carbono (exploración, extracción, combustión y uso) para negar responsabilidad⁶⁸. El TEDH, en *Greenpeace Nordic*, rechaza expresamente este razonamiento atomista. Reconoce que la concesión de licencias de exploración constituye una condición jurídica y práctica previa para la extracción y que esta se encuentra intrínsecamente vin-

⁶⁶ J. BLUWSTEIN, *The Trouble with Carbon Budgets, Offsets and Removals in Climate Litigation against States: The Case of KlimaSeniorinnen v. Switzerland at the ECtHR*, en *European Journal of International Law*, 2026, p. 27-28.

⁶⁷ M. WEWERINKE-SINGH, *Climate Protection Obligations under the European Convention on Human Rights: The KlimaSeniorinnen Judgment: ECtHR 9 April 2024*, No. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland*, en *European Constitutional Law Review*, vol. 21, n. 2, 2025, p. 363.

⁶⁸ A. NOLLKAEMPER, *Causation Puzzles in International Climate Litigation*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2024, pp. 29-30.

culada a las emisiones derivadas de la combustión, que constituyen la principal fuente de efectos climáticos. Al reiterar que en materia climática no se exige una causalidad estricta del tipo “*but for*”, el Tribunal introduce una clarificación doctrinal relevante, pues sitúa la concesión de licencias de combustibles fósiles dentro del ámbito de aplicación del artículo 8 sin derivar en una responsabilidad ilimitada. El CEDH queda así afirmado como aplicable a decisiones regulatorias insertas en cadenas globales de producción de carbono, incluso cuando el daño ambiental se materializa de forma progresiva o transnacional. Aunque el TEDH finalmente no apreció vulneración, cerró un posible vacío conceptual que habría podido aislar las autorizaciones iniciales de combustibles fósiles del escrutinio en materia de derechos humanos.

Al mismo tiempo, el razonamiento desarrollado en *Greenpeace Nordic* revela una progresiva procedimentalización de las obligaciones climáticas. Mientras que *KlimaSeniorinnen* articuló exigencias sustantivas, el caso noruego reformula los deberes estatales en términos predominantemente procedimentales. El TEDH subraya la necesidad de evaluaciones de impacto ambiental adecuadas, oportunas y exhaustivas; la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las emisiones derivadas de la combustión posterior; la evaluación de la compatibilidad con los compromisos climáticos nacionales e internacionales; y la participación pública informada en una fase en la que las alternativas permanezcan realmente abiertas. *Stricto sensu*, el TEDH no exige el abandono de la extracción petrolera ni la fijación de límites específicos de emisiones para cada proyecto. En cambio, afirma que las consideraciones climáticas deben integrarse científicamente e internalizarse procedimentalmente dentro de los procesos administrativos. Ello evidencia la centralidad creciente de las obligaciones procedimentales en el derecho ambiental y climático contemporáneo, mostrando que la protección sustantiva del clima se articula cada vez más a través de garantías procesales. Esto implica que el TEDH no pretende dictar decisiones en el ámbito de la política energética – manteniendo así un amplio margen de apreciación estatal –, pero sí exige que las obligaciones procedimentales se cumplan teniendo debidamente en cuenta los impactos del cambio climático.

El análisis de admisibilidad ilustra igualmente un movimiento hacia la consolidación jurisprudencial más que hacia su expansión. Los

criterios relativos a la condición de víctima establecidos en *KlimaSeniorinnen* se aplican rigurosamente a los seis demandantes individuales, quienes no lograron demostrar la elevada intensidad de exposición ni la necesidad apremiante de protección individual exigidas. Esta aplicación estricta confirma que la innovación doctrinal no pretendía reducir el umbral para las reclamaciones individuales, sino evitar vacíos de protección en contextos de daños estructuralmente difusos. Paralelamente, el TEDH reafirma el *test* tripartito relativo a la legitimación asociativa, reconociendo legitimación a las organizaciones demandantes mientras mantiene la prohibición de la *actio popularis*. El resultado es un modelo dual: la condición de víctima individual sigue siendo excepcionalmente exigente, mientras que las asociaciones ambientales cualificadas pueden actuar como representantes colectivos bajo condiciones estrictamente delimitadas. En este sentido, *Greenpeace Nordic* estabiliza la doctrina sobre legitimación introducida por la Gran Sala, demostrando que posee carácter estructural y no excepcional, aunque claramente circunscrito.

La novedad más sutil, pero posiblemente más trascendente, reside en la articulación por el TEDH de una deferencia condicionada. En *KlimaSeniorinnen*, la existencia de «lagunas críticas» en el marco regulatorio suizo justificó la conclusión de que el Estado había excedido su margen de apreciación. En *Greenpeace Nordic*, pese a reconocer ciertas deficiencias en el procedimiento de concesión de licencias de 2016 – incluido el aplazamiento de determinados análisis climáticos –, el TEDH otorga un peso decisivo al conjunto de garantías jurídicas existentes en el ordenamiento noruego: límites constitucionales, posibilidad de control judicial en la fase del PDO, fortalecimiento de las obligaciones de evaluación ambiental derivado de la jurisprudencia del Tribunal de la AELC y garantías gubernamentales relativas a futuras evaluaciones climáticas. De ello puede inferirse que el TEDH considera preservado el margen de apreciación cuando un Estado dispone de una estructura regulatoria coherente, revisable y científicamente fundamentada, capaz de integrar las consideraciones climáticas en una fase posterior pero jurídicamente vinculante.

En este sentido, el razonamiento del caso no constituye una revolución doctrinal. Más bien, clarifica que la concesión de licencias de combustibles fósiles puede entrar dentro del ámbito del artículo 8,

rechaza concepciones fragmentarias de la causalidad, integra la protección climática en la lógica de la evaluación de impacto ambiental, consolida la legitimación asociativa bajo condiciones estrictas y perfecciona el margen de apreciación mediante un modelo de autocontención judicial condicionada. En consecuencia, la novedad del caso es fundamentalmente “arquitectónica” más que expansiva, en la medida en que consolida una vía para litigar distintas formas de controversias climáticas nacionales ante el TEDH dentro de un marco de derechos humanos.

Todavía está por ver si este modelo resultará suficientemente robusto para afrontar futuros proyectos de combustibles fósiles de gran escala. Mucho dependerá del rigor con el que el TEDH aplique sus propios criterios en casos posteriores, de si las autoridades nacionales internalizan realmente las consideraciones climáticas en las fases decisivas de formulación de políticas energéticas y de cómo el TEDH delimite, de forma más restrictiva o expansiva, el margen de apreciación reconocido a los Estados. Lo que ya resulta evidente, sin embargo, es que este litigio ha contribuido de manera significativa a la evolución jurisprudencial relativa a los litigios climáticos contra proyectos extractivos. Incluso en ausencia de una declaración de vulneración, el caso ha ampliado el espacio discursivo y doctrinal dentro del cual se formularán, evaluarán y resolverán futuras reclamaciones climáticas.

Como observación final, resulta necesario reflexionar sobre la estrategia seguida. Aunque en el litigio estratégico la victoria judicial no constituye el único objetivo – puesto que la movilización social acompaña y forma parte integral del proceso –, sigue siendo relevante, para futuros estudios, analizar cómo los litigantes climáticos seleccionan sus objetivos. En este sentido, podría sostenerse que la impugnación inicial de la decisión de concesión de licencias fue errónea o, al menos, estratégicamente prematura. Una acción ejercitada en una fase posterior – por ejemplo, tras la aprobación de un PDO específico – podría haber proporcionado una base probatoria más concreta, datos más claros sobre los volúmenes previsibles de producción y, en consecuencia, un nexo causal más sólido capaz de sustentar un control judicial más intenso. Sin embargo, cuando se analiza desde la perspectiva del litigio estratégico y de la movilización sociopolítica, la decisión de impugnar la fase de exploración aparece coherente tanto con el principio

de precaución como con la narrativa más amplia de “*keep it in the ground*” o “*leave it in the ground*” promovida por *Greenpeace International* y otras organizaciones no gubernamentales⁶⁹. La incompatibilidad alegada por los demandantes no se refería únicamente a las modalidades de extracción, sino a la propia expansión de la frontera de los combustibles fósiles en el Ártico. En ese sentido, aunque la demanda no prosperara judicialmente, logró situar en el centro del debate público y jurisprudencial la cuestión de si la expansión petrolera en el Ártico resulta compatible con las obligaciones constitucionales y de derechos humanos en el contexto del cambio climático.

Abstract

Es

El presente trabajo analiza la sentencia *Greenpeace Nordic y otros c. Noruega* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el contexto de la evolución del litigio climático en Europa. El caso se refiere a la compatibilidad de las licencias de exploración petrolera en el Ártico concedidas por Noruega con las obligaciones positivas derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Al situar la controversia en el marco más amplio de la campaña *Save the Arctic* de *Greenpeace* y del recorrido procesal interno basado en el artículo 112 de la Constitución noruega, el artículo examina el enfoque del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de admisibilidad, condición de víctima y legitimación de las asociaciones, así como la interpretación del artículo 8 en el contexto de las autorizaciones relativas a combustibles fósiles. Aunque no se declaró una vulneración del Convenio, la sentencia consolida la arquitectura doctrinal delineada en *KlimaSeniorinnen c. Suiza*, aclara que las autorizaciones en materia de combustibles fósiles pueden entrar dentro del ámbito de aplicación del Convenio y redefine el margen de apreciación esta-

⁶⁹ R. BENEDIKTER, K. KÜHNE, A. BENEDIKTER, G. ATZENI, “*Keep It in the Ground.*” *The Paris Agreement and the Renewal of the Energy Economy: Toward an Alternative Future for Globalized Resource Policy?*, en *Challenge*, 2016.

tal. El trabajo sostiene que el caso no representa un retroceso del activismo judicial en materia climática, sino más bien una fase de estabilización jurisprudencial.

Palabras clave: *Greenpeace Nordic v. Norway*, litigio climático, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, artículo 8, concesión de licencias de combustibles fósiles.

En

This article examines *Greenpeace Nordic and Others v. Norway* before the European Court of Human Rights within the broader evolution of climate change litigation in Europe. The case concerns the compatibility of Arctic petroleum exploration licences granted by Norway with the positive obligations arising under the European Convention on Human Rights. Situating the litigation within Greenpeace's *Save the Arctic* campaign and the trajectory of the domestic proceedings under Article 112 of the Norwegian Constitution, the article analyses the Court's approach to admissibility, victim status and associational standing, as well as its interpretation of Article 8 in the context of fossil fuel licensing. Although the Court ultimately found no violation of the Convention, the judgment consolidates the doctrinal framework established in *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, clarifies that upstream fossil fuel authorisations may fall within the ambit of Convention scrutiny, and refines the margin of appreciation. The article argues that the case represents not a retreat from climate adjudication but a phase of jurisprudential stabilization.

Keywords: *Greenpeace Nordic v. Norway*, climate litigation, European Court of Human Rights, article 8, fossil fuel licensing.

Gloria Marchetti

UN'ULTERIORE DELIMITAZIONE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI ENERGIE RINNOVABILI. RIFLESSIONI SULLA SENT. CORTE COST. N. 184 DEL 2025

NOTA A CORTE COSTITUZIONALE 16 DICEMBRE 2025, N. 184

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto normativo di riferimento in materia di FER. – 3. La legge sarda sulle aree idonee. – 4. La decisione della Corte costituzionale: una censura ai limiti regionali imposti allo sviluppo degli impianti FER. – 5. Le conseguenze pratiche della sentenza e le criticità che permangono. – 6. Il ruolo delle Regioni in materia di energie rinnovabili e i suoi riflessi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente. – 7. Considerazioni conclusive sulla necessità di un equo bilanciamento degli interessi.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 184 del 16 dicembre 2025 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», sollevate, in via principale, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel ricorso si lamentava che alcune disposizioni della legge regionale, eccedendo dalle competenze statutarie e ponendosi in contrasto con la normativa statale e sovranazionale in materia energetica e paesaggistica, si sarebbero poste in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lett. *m*) e *s*), e terzo comma, Cost. Il ricorso è stato in gran parte accolto dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che la legge fosse in larga misura in contrasto con la normativa interna ed europea, in particolare laddove venivano imposti limiti allo sviluppo delle installazioni degli impianti di fonti di energia rinnovabile (d'ora innanzi «FER»).

Nell'accogliere i rilievi del Governo, la Corte costituzionale, inserendosi, peraltro, nel solco di un suo oramai consolidato orientamento giurisprudenziale¹, ha ribadito che la qualificazione di un'area come «non idonea» non può mai equivalere a un divieto generalizzato e assoluto di installazione degli impianti FER. Tale impostazione – secondo la Corte – ponendo limiti eccessivi allo sviluppo delle energie rinnovabili, sarebbe in contrasto con l'assetto normativo statale che punta, invece, a favorirne la diffusione attraverso procedimenti autorizzativi semplificati, soprattutto nelle aree considerate idonee.

Si tratta di una sentenza che assume una particolare rilevanza. Essa ha delimitato gli spazi di intervento legislativo regionale in materia di energie pulite e, più nello specifico, relativamente alle aree idonee e non idonee per gli impianti FER. Pertanto, la sentenza rappresenta un ulteriore passo nella direzione di riconoscere l'importanza della diffusione delle energie pulite, sottolineando che la tutela dell'ambiente e del paesaggio, al quale era volta la legge sarda, deve convivere con lo sviluppo delle rinnovabili.

Si vogliono, dunque, compiere alcune riflessioni sulla pronuncia in esame, in merito alle sue conseguenze pratiche e a quelle che derivano, più in generale, da una delimitazione del ruolo legislativo delle Regioni – anche di quelle speciali, come nel caso specifico – in materia di energie rinnovabili, nonché sui suoi riflessi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

2. *Il contesto normativo di riferimento in materia di FER*

La sentenza in esame si inserisce in un contesto normativo, quello relativo allo sviluppo delle FER, di non facile lettura, complesso e multilivello, nell'ambito del quale si intrecciano competenze sovranazionali, statali e regionali². Appare dunque opportuna, ai nostri fini, una

¹ Si cfr. Corte cost. 28 luglio 2025, n. 134.

² Sul riparto di competenze legislative in materia di energie rinnovabili, si vedano: L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il*

breve ricostruzione del quadro normativo attualmente in vigore relativo alla transizione energetica verso fonti pulite e, più nello specifico, agli impianti FER³.

A livello europeo, da tempo è stata prevista una normativa volta a promuovere le FER⁴. Tuttavia, un punto di svolta, nella promozione delle energie pulite, si ha con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 (*European Green Deal*)⁵, con la quale la Commissione ha avviato

nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza, Torino, 2007, pp. 35 ss.; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in ID. (a cura di), *Il prisma energia*, Milano, 2010, pp. 1 ss.; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo riparto di competenza Stato-Regioni nella materia «energia»*, in D. FLORENZANO, S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento, 2009, pp. 6 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Il governo delle energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2013, pp. 17 ss.; G. COZZOLINO, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117.3.)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, p. 363; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel «governo» delle energie rinnovabili*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2020, pp. 1330 ss.; M. BATTISTELLI, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2024, pp. 1 ss.; F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della potestà legislativa regionale in materia di energia nella Costituzione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, pp. 1 ss.

³ Per un'analisi della normativa relativa alle FER, si vedano: C. VIVIANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Napoli, 2022, pp. 134 ss.; N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, pp. 1 ss.

⁴ In particolare, sono state adottate le seguenti direttive: la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, abrogata poi dalla direttiva (UE) 2018/2001, del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (la c.d. RED II), modificata recentemente dalla direttiva (UE) 2023/2413 (la c.d. RED III).

⁵ Mette particolarmente in luce la svolta dell'Unione europea in materia di ambiente, avvenuta con il *Green Deal*, E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the*

un'importante azione volta a ridurre a zero l'impatto delle attività connesse all'industria e all'energia sull'ambiente, con la finalità di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Al fine di perseguire gli ambiziosi obiettivi definiti dal *Green Deal* è stato adottato dapprima il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica⁶ e poi il regolamento (UE) 2024/1991, del Parlamento europeo e del Consiglio, sul ripristino della natura⁷. Quest'ultimo, per quanto qui più interessa, prevede che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (...) sono presunti di interesse pubblico prevalente»⁸; presunzione che può venir meno in relazione a determinati territori degli Stati membri o in relazione a specifiche tecnologie o progetti solo in ragione di «circostanze specifiche e debitamente giustificate».

A livello nazionale, la disciplina relativa agli impianti FER è contenuta nel d.lgs. n. 190/2024⁹, cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, che ha in gran parte abrogato il d.lgs. n. 199/2021¹⁰ e che, a sua volta, è stato modificato dal d.l. n. 175/2025¹¹, convertito nella l. n. 4/2026, e dal d.lgs. n. 178/2025¹². Tale normativa mira, nel com-

EU: the European Green Deal as a Regulatory Process, in *Common Market Law Review*, n. 59, 2022, spec. pp. 39 ss.

⁶ Che ha modificato il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (Normativa europea sul clima).

⁷ Che ha modificato il regolamento (UE) 2022/869.

⁸ Art. 6, par. 1.

⁹ Recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

¹⁰ Che ha dato attuazione alla delega attribuita al Governo con l'art. 5 della l. n. 53 del 2021 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020).

¹¹ d.l. n. 175/2025 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito nella l. n. 4 del 2026, che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee inserendo l'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) al d.lgs. n. 190/2024.

¹² «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da

plesso, a realizzare il principio generale della massima diffusione degli impianti FER. A tale fine, è previsto che gli interventi di realizzazione o modifica di tali impianti siano considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possano essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici¹³. Nel caso di bilanciamento con gli interessi alla tutela dell'ambiente, della biodiversità, del paesaggio, del patrimonio culturale e del settore agricolo, l'interesse alla transizione energetica attraverso le fonti rinnovabili viene considerato come «interesse pubblico prevalente», «salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi»¹⁴.

Riguardo al sistema di autorizzazione, la disciplina *de qua* prevede tre diversi regimi semplificati per la realizzazione degli impianti FER: attività libera¹⁵, procedura abilitativa semplificata (PAS)¹⁶ e autorizzazione unica (AU)¹⁷. Il regime di attività libera, relativo a interventi di minore portata¹⁸, non è subordinato all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ad eccezione di quelli derivanti dalla speciale tutela di cui è già oggetto il bene o l'area¹⁹. La procedura abilitativa semplificata, richiesta per la realizzazione degli impianti con un impatto di media portata²⁰, prevede – allo scopo di consentire l'ottenimento in tempi rapidi di un titolo abilitativo – che il proponente del progetto presenti al Comune di riferimento le dichiarazioni e la documentazione necessaria e che se quest'ultimo non solleva obiezioni entro un determinato termine (solitamente 30 o 90 giorni a seconda della normativa locale), scatta il mec-

fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

¹³ Art. 2 comma 2, d.lgs. n. 190/2024.

¹⁴ Art. 3 comma 1, d.lgs. n. 190/2024.

¹⁵ Art. 7, d.lgs. n. 190/2024.

¹⁶ Art. 8, d.lgs. n. 190/2024.

¹⁷ Art. 9, d.lgs. n. 190/2024.

¹⁸ Previsti nell'allegato A del d.lgs. n. 190/2024.

¹⁹ Rientrano in questa categoria, ad esempio, i beni oggetto di tutela ai sensi della parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le aree naturali protette o i siti della rete Natura 2000, di cui alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio.

²⁰ Previsti nell'allegato B del d.lgs. n. 190/2024.

canismo del silenzio-assenso e l'intervento può essere avviato. L'autorizzazione unica riguarda, invece, gli impianti di grandi dimensioni (es. grandi parchi eolici o fotovoltaici a terra) o quelli che richiedono valutazioni complesse e, a seconda della tipologia di interventi, è di competenza delle Regioni²¹ o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica²²; essa è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutti gli enti coinvolti (tramite Conferenza di servizi), e comprende, ove necessarie, la valutazione di impatto ambientale (VIA) o la valutazione di incidenza ambientale (VIncA).

Rispetto, invece, all'allocazione degli impianti FER, la normativa prevede una distinzione tra aree idonee e non idonee. Per l'installazione in aree idonee, relative a interventi soggetti ad attività libera o a procedura abilitativa semplificata, non è richiesta l'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica²³; quest'ultima fornisce un parere obbligatorio ma non vincolante. In modo analogo, per l'installazione in aree idonee, relative a interventi soggetti ad autorizzazione unica, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio ma non vincolante. Pertanto, l'inidoneità dell'area non implica, in maniera automatica, il divieto di realizzare impianti di produzione FER, ma solo l'obbligo di una valutazione caso per caso, seguendo un *iter* di autorizzazione ordinario e non semplificato.

Quanto al ruolo delle Regioni, poi, la recente legislazione introduce due significative novità. La prima novità concerne l'individuazione delle aree idonee, in passato rimessa alla potestà legislativa regionale²⁴, nel rispetto di principi stabiliti a livello nazionale²⁵, e ora individuate direttamente dal legislatore statale, sia in relazione a quelle sulla terra-

²¹ Per gli interventi elencati all'allegato C, prima sezione.

²² Per gli interventi elencati all'allegato C, seconda sezione.

²³ Art. 11-*quater*, d.lgs. n. 190/2024, che ha introdotto procedure amministrative semplificate per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili localizzati in aree idonee.

²⁴ Si cfr., in proposito, F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel «nuovo ordinamento» dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 1, 2022, p. 97.

²⁵ Art. 20, d.lgs. n. 199/2021.

ferma²⁶ che a quelle a mare²⁷. Le Regioni possono ora solo individuare ulteriori aree idonee sul loro territorio, nel rispetto dei principi e dei criteri statali²⁸, che attengono, in particolare, alla salvaguardia del patrimonio culturale e del paesaggio, alla qualità dell'aria e dei corpi idrici, delle aree naturali protette, nonché alla preservazione della destinazione agricola dei suoli. La seconda novità riguarda la previsione di un espresso divieto per le Regioni di stabilire limiti generali e astratti all'installazione di impianti FER²⁹. In tal modo, il legislatore ha così positivizzato un principio che la Corte costituzionale aveva da tempo richiamato, secondo cui sono da considerare costituzionalmente illegittime quelle disposizioni di leggi regionali che prevedono un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti FER³⁰. Ciò perché, secondo la Corte, l'interesse alla massima diffusione degli impianti³¹ «può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo»³².

3. La legge sarda sulle aree idonee

La l. r. Sardegna n. 20/2024 ha dato attuazione alla disciplina con-

²⁶ Art. 11-*bis*, d.lgs. n. 190/2024.

²⁷ Art. 11-*ter*, d.lgs. n. 190/2024.

²⁸ Di cui al comma 4 dell'art. 11-*bis*, d.lgs. n. 190/2024.

²⁹ Art. 11-*bis* comma 4, lett. d), d.lgs. n. 190/2024.

³⁰ Corte cost. 11 novembre 2011, n. 308, punto 3.3 del *Cons. in dir.*

³¹ Sul tema, si vedano: V. BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l'illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 34, 2019, pp. 635 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. «aree idonee»*, *ivi*, n. 3, 2022, pp. 597 ss.; A. BONOMO, *La «prevalenza sostenibile» della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli «altri» interessi nel procedimento amministrativo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1, 2025, pp. 249 ss.

³² Corte cost. 5 aprile 2018, n. 69, punto 6.1 del *Cons. in dir.*

tenuta nel d.m. 21 giugno 2024 (il c.d. «decreto aree idonee») – successivamente sostituita dal d.l. n. 175/2025 – che demandava alle Regioni l'individuazione delle aree ove era consentito realizzare gli impianti FER. La legge era volta a individuare le aree idonee all'installazione degli impianti FER e quelle che, invece, dovevano essere tutelate – allo scopo, in particolare, di salvaguardare il paesaggio e l'agricoltura – e a semplificare i relativi procedimenti autorizzativi. Al fine di perseguire tali obiettivi, il legislatore regionale ha previsto due meccanismi. Il primo meccanismo era quello della retroattività della legge, dovendosi applicare anche agli interventi il cui *iter* autorizzativo era in corso prima della data dell'entrata in vigore della legge e a quelli già autorizzati che non avessero «determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»³³. Di conseguenza, i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sarebbero stati privi di efficacia³⁴. Il secondo meccanismo era quello di una variazione del sistema di qualificazione di idoneità delle aree stabilite dal legislatore statale. La legge regionale, infatti, nell'individuare «le aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie»³⁵, prevedeva per quelle non idonee il divieto di realizzazione degli impianti, da estendersi anche a quelli «la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale» fosse in corso al momento dell'entrata in vigore della legge³⁶. Si introduceva, in questo modo, un sistema di qualificazione delle aree in cui era previsto: per le aree idonee l'applicazione della disciplina di maggior favore; per le aree non idonee un divieto generale di realizzazione degli impianti, accompagnato, peraltro, da un principio retroattivo in forza del quale si sarebbero rimossi i provvedimenti amministrativi definitivi; per le aree ordinarie l'applicazione della normativa di autorizzazione ordinaria. Tale normativa si poneva in evidente contrasto già con le disposizioni del d.lgs. n. 199/2021, secondo cui le aree non incluse tra le aree idonee non avrebbero potuto «essere dichiarate non idonee» all'installazione di impianti FER «in

³³ Art. 1 comma 2.

³⁴ Art. 1 comma 5.

³⁵ Art. 1 comma 1.

³⁶ Art. 1 comma 5.

sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti»³⁷.

Pertanto, il Consiglio dei ministri ha impugnato la legge regionale, ritenendola in contrasto con la normativa statale ed europea, in particolare per i numerosi limiti, ulteriori a quelli statali, imposti allo sviluppo delle grandi installazioni. La normativa regionale avrebbe così limitato l'applicazione del principio di derivazione europea della massima diffusione delle FER. Nel ricorso³⁸, al riguardo, si è sottolineato che l'inadeguatezza di una determinata area ad ospitare impianti FER dovesse derivare «non già da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, bensì all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specialità»³⁹. Nel ricorso si è altresì lamentato che la previsione della retroattività delle disposizioni regionali avrebbe travolto i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi già emanati, privandoli di efficacia, salvo il limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi⁴⁰. In questo modo, secondo il Governo, sarebbero stati messi «in discussione diritti già acquisiti dall'interessato», e non ci si sarebbe attenuti – dinanzi ad un quadro statale che, in conformità al diritto europeo, promuove il ricorso alle fonti rinnovabili – «ad alcun criterio di ragionevolezza»⁴¹. Altre censure del Governo hanno inoltre riguardato, nello specifico: l'individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, che avrebbe violato i principi fondamentali fissati dallo Stato; l'introduzione di limiti più restrittivi, rispetto a quelli statali, agli interventi di *revamping* e *repowering* su impianti esistenti; la presunzione, in caso di un progetto ricadente parzialmente in aree idonee e parzialmente in aree non idonee, della «non idoneità»; la previsione di una disciplina sui procedimenti autorizzatori che, in alcuni casi, si sarebbe discostata dalla legislazione statale, volta alla semplificazione.

³⁷ Art. 20 comma 7, d.lgs. n. 199 del 2021.

³⁸ Ricorso n. 8 reg. ric. 2025 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.

³⁹ Punto I.4 del ricorso.

⁴⁰ Art. 1 comma 5.

⁴¹ Punto I.4.1 del ricorso.

4. *La decisione della Corte costituzionale: una censura ai limiti regionali imposti allo sviluppo degli impianti FER*

La Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di gran parte delle disposizioni della legge sarda, ha sostanzialmente «demolito» la stessa, invalidandone, di fatto, l'impostazione. La sentenza n. 184/2025 ha definito con chiarezza il quadro normativo relativo allo sviluppo delle FER, con particolare riferimento all'individuazione delle aree idonee e all'applicazione del d.l. n. 175/2025 e del d.lgs. n. 178/2025. In questo contesto, la Corte ha chiarito fino a che punto le Regioni possono spingersi nel porre divieti all'installazione degli impianti FER nel momento in cui individuano le aree idonee e non idonee.

In primo luogo, la Corte costituzionale, in sostanziale continuità con quanto già stabilito nella sent. n. 134/2025, ha ribadito che «l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico» e ha sottolineato che «la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, nelle aree indicate come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione». Tale procedimento consente di valutare in concreto «le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato»⁴² ed è in quella sede che devono emergere le obiettive ragioni ostative alla realizzazione dell'impianto in un'area non idonea. Ad avviso della Corte, tale impostazione serve a contrastare il fenomeno NIMBY (*Not In My Back Yard*) e, quindi, ad evitare che vengano assecondate le volontà di organi politici regionali volte ad ostacolare la realizzazione degli impianti FER sui rispettivi territori; ciò, infatti, «si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili»⁴³. Alla luce di tali argomentazioni, è stata quindi dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione che poneva

⁴² Punto 6.4.1 del *Cons. in dir.*

⁴³ Punto 6.2 del *Cons. in dir.*, che richiama Corte cost. 21 ottobre 2022, n. 216 e 28 luglio 2025, n. 134.

un divieto assoluto di installazione degli impianti FER nelle aree non idonee (art. 1 comma 5), in quanto posta in violazione dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, espressi dalla direttiva (UE) 2023/2413 e, pertanto, in contrasto con l'art. 117 primo comma, Cost., e con gli artt. 3 e 4, lett. e), dello statuto speciale⁴⁴.

In secondo luogo, la Consulta ha censurato la disposizione che comportava l'effetto di «rendere *tamquam non essent*, con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati», in quanto «trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2025)». Pertanto, è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1 comma 2, della legge sarda, nella parte in cui era previsto che questa trovasse applicazione a tutti i provvedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, già rilasciati in data anteriore alla sua entrata in vigore, comportando l'inefficacia degli stessi; previsione in contrasto con i principi «del legittimo affidamento, della certezza del diritto e della libertà di iniziativa economica»⁴⁵.

In terzo luogo, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di quella disposizione che prevedeva nuove tipologie di limiti – ulteriori e diversi da quelli stabiliti dal legislatore statale – alle attività di *repowering* e *revamping*, in ragione dell'estensione delle superfici interessate (art. 1 comma 8), in quanto considerata in «violazione degli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale e dell'art. 117 primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione degli impianti FER»⁴⁶.

In quarto luogo, è stata censurata la previsione di un'autonoma in-

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Punto 6.1.2 del *Cons. in dir.*

⁴⁶ Punto 6.5.1 del *Cons. in dir.*

dividuazione di aree idonee per l'installazione di impianti FER *off-shore* (art. 1, comma 9), in quanto adottata in violazione del criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Al riguardo, è stato chiarito che «l'individuazione dei siti *off-shore* idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale»⁴⁷.

Inoltre, è stata dichiarata illegittima la disposizione, di cui all'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge regionale sarda, che prevedeva una particolare procedura autorizzativa in grado di «aggirare» la normativa statale nazionale riguardante VIA, paesaggio e Conferenza dei servizi, consentendo l'approvazione degli interventi in aree non idonee in caso di istanza del Comune interessato all'installazione dell'impianto, seguita da un'intesa con la Regione. Il ricorso a tale procedura avrebbe consentito di prescindere dall'autorizzazione paesaggistica⁴⁸ che, invece, secondo i giudici della Corte, essendo istituto di protezione ambientale uniforme valevole per tutto il territorio nazionale, è anche «norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.»⁴⁹.

Infine, la Corte, pur dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevede la prevalenza della «non idoneità», nel caso di un progetto ricadente in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee (art. 1, comma 7), ha chiarito che non può automaticamente prevalere la non idoneità; la decisione in merito alla realizzazione di tali impianti va assunta nell'ambito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, in cui si devono considerare le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato.

⁴⁷ Punto 6.6 del *Cons. in dir.*

⁴⁸ Art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴⁹ Corte cost. 20 luglio 2016, n. 189.

5. Le conseguenze pratiche della sentenza e le criticità che permangono

Appaiono di particolare rilievo le conseguenze pratiche della sentenza in commento. Quest'ultima, pur avendo prodotto l'effetto concreto di far venir meno i limiti che la Regione Sardegna aveva posto all'installazione degli impianti FER, con la conseguenza più evidente di rimuoverne il blocco, non ha risolto alcune criticità.

Per un verso, permangono nella Regione Sardegna dei criteri più restrittivi, rispetto a quelli nazionali, in merito alla localizzazione degli impianti FER. È pur vero che, come si è visto, è stato ribadito dalla Corte costituzionale che la non idoneità del sito non preclude l'autorizzazione del progetto. È altrettanto vero, tuttavia, che restano pienamente efficaci gli allegati alla legge regionale che elencano le aree non idonee. In tali allegati la Regione ha introdotto criteri che considerano la quasi totalità del territorio regionale area non idonea. Di fatto, pertanto, la stragrande maggioranza dei progetti non può beneficiare degli *iter* semplificati previsti per l'autorizzazione degli impianti FER in area idonea, neppure di quelli individuati dal legislatore statale. La disciplina regionale non è quindi in linea con il principio di massima diffusione degli impianti FER, da perseguirsi anche tramite procedure autorizzative semplificate e accelerate, in coerenza con gli obiettivi nazionali ed europei di transizione energetica. Inoltre, vi sono disposizioni della legge regionale che non sono state dichiarate incostituzionali e, pertanto, continuano a rimanere in vigore, con la conseguenza che la Regione può limitare, concretamente, lo sviluppo delle rinnovabili. È il caso, ad esempio, di un progetto ricadente in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, in relazione al quale, sebbene – come ha chiarito la Corte costituzionale – non prevalga automaticamente la non idoneità, la decisione in merito alla realizzazione degli impianti può essere adottata nell'ambito di uno specifico procedimento di autorizzazione del progetto stesso.

Per altro verso, rimane un nodo irrisolto: la legge sarda, come si è visto, ha dato attuazione alle previsioni contenute nel decreto del 2024 che demandava alle Regioni l'individuazione delle aree idonee a realizzare gli impianti ma che, successivamente, sono state indicate dal d.l. n. 175/2025. Di fatto, dunque, si ha una disciplina regionale delle aree non idonee in grado di derogare alla normativa statale. Occorre, peral-

tro, ricordare che la Regione Sardegna è intervenuta approvando la l. n. 31/2025⁵⁰, che, però, non ha sostituito integralmente la normativa precedente ma ha modificato l'art. 1, comma 7, e introdotto un nuovo comma, il 7-*bis*; quest'ultimo prevede una moratoria per l'installazione di nuovi impianti eolici e fotovoltaici a terra, in attesa dell'approvazione di un successivo regolamento tecnico che definisca le aree non idonee. Il Governo ha, quindi, impugnato la legge dinanzi alla Corte costituzionale, ritenendo che la moratoria sarebbe lesiva delle competenze nazionali in materia di transizione energetica e che la nuova normativa avrebbe l'effetto di aggirare la sentenza n. 28 del 2025; sentenza, quest'ultima, che aveva dichiarato l'incostituzionalità della l. n. 20/2024 proprio nella parte in cui prevedeva una moratoria di 18 mesi per la realizzazione di nuovi impianti FER, in attesa dell'approvazione delle leggi regionali sulle aree idonee. Per contro, la Regione Sardegna ha successivamente impugnato, a sua volta, la l. n. 4/2026, di conversione del decreto sulle aree idonee, ritenendola lesiva dell'autonomia statutaria e della competenza in materia di governo del territorio. Sul rapporto tra la normativa regionale e quella statale in merito all'individuazione delle aree idonee e non idonee è altresì intervenuta, recentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2026, che ha deciso un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Sardegna. La pronuncia ha stabilito che il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) non avrebbe dovuto autorizzare impianti (come quelli agrivoltaici) applicando le disposizioni sulle aree idonee contenute nel d.lgs. n. 199/2021, disapplicando la l. r. Sardegna n. 20/2024, in quanto ritenuta costituzionalmente illegittima; la legge sarda, infatti, pur prevedendo – come si è visto – una disciplina delle aree non idonee in contrasto con la normativa statale, è stata dichiarata solo in parte costituzionalmente illegittima dalla Corte, proprio dalla sentenza che qui si commenta, senza intaccare la competenza legislativa regionale in tema di individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER. La sentenza ha, pertanto, ribadito un

⁵⁰ Recante «Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)».

principio consolidato secondo il quale l'amministrazione non può considerare una legge regionale come priva di efficacia sulla base di una propria valutazione di illegittimità costituzionale fintantoché la Corte non ne dichiara l'illegittimità costituzionale. Si può dunque affermare che vi è stata, e permane, una forte conflittualità tra la Regione Sardegna e lo Stato in relazione alla definizione delle aree non idonee.

La "questione sarda" è emblematica delle difficoltà dei livelli di governo a collaborare per lo sviluppo delle FER. A fronte di un complesso riparto di competenze legislative in materia di FER tra Stato e Regioni, queste ultime hanno sviluppato una tendenza ad adottare disposizioni finalizzate a limitare, o meglio ad ostacolare, la realizzazione dei relativi impianti, anche in assenza di valide ragioni tecnico-scientifiche; disposizioni in contrasto con la normativa statale e che sono state talora censurate dalla Corte costituzionale. Quest'ultima ha legittimato un forte accentramento delle decisioni che riguardano l'allocazione degli impianti FER e ha delimitato, al riguardo, gli spazi di intervento normativo delle Regioni, riconoscendo a queste ultime un ruolo sul piano amministrativo, al fine di consentire, comunque, l'adozione di scelte politiche regionali basate su specifiche esigenze territoriali. Tutto ciò ha portato a una situazione di forte conflittualità tra Stato e Regioni che ha, di fatto, rallentato la transizione energetica verso le energie rinnovabili. Appare dunque necessario – come si dirà più diffusamente nel paragrafo conclusivo di questo scritto – un atteggiamento maggiormente collaborativo e responsabile, sia da parte dello Stato che delle Regioni, nel momento dell'adozione delle decisioni relative all'allocazione degli impianti FER.

6. Il ruolo delle Regioni in materia di energie rinnovabili e i suoi riflessi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente

La decisione in esame fornisce l'occasione per compiere una riflessione, più in generale, sul ruolo dello Stato e delle Regioni (anche di quelle speciali) non solo in merito all'installazione di impianti FER, ma anche in relazione a materie strettamente connesse, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Il legislatore statale ha previsto una disciplina uniforme delle pro-

cedure semplificate, inderogabile da parte delle Regioni; si tratta di una disciplina di principio in una materia concorrente («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») che ha vieppiù limitato la possibilità di interventi legislativi regionali in merito alle FER. Al contempo, non potendo più le Regioni sottrarre parti dei propri territori alla costruzione degli impianti FER, sono stati altresì limitati gli ambiti di intervento legislativo regionale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente.

In questo quadro, alcune Regioni – tra cui, appunto, la Sardegna – hanno tentato di sottrarsi alla disciplina unificante statale, attraverso la previsione di misure restrittive, volte a contrastare la diffusione degli impianti FER, al fine di salvaguardare il paesaggio e l'ambiente⁵¹, ai sensi dell'art. 9 Cost⁵².

Tali previsioni legislative regionali sono state, però, censurate dalla Corte costituzionale che ha fortemente valorizzato il principio della massima diffusione degli impianti FER⁵³, dichiarando l'incostituzionalità delle disposizioni che prevedevano limitazioni alla realizzazione degli stessi, rispetto a specifiche parti del territorio regionale e, quindi, legittimando un forte accentramento delle relative decisioni.

Nello specifico, con la sentenza in commento, la Corte è arrivata a dichiarare l'illegittimità di disposizioni legislative di una Regione speciale che derogavano o limitavano l'applicazione del principio di mas-

⁵¹ Sull'evoluzione della normativa regionale in materia di aree idonee alla localizzazione degli impianti FER si vedano: L. BITTO, F. FURLAN, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, pp. 511 ss.

⁵² Ricostruisce il dibattito sul bilanciamento tra interessi dopo la revisione costituzionale del 2022, anche rispetto ai beni tutelati nell'art. 9, A. PAPA, *La tutela dell'armonia di un territorio, ovvero dell'equilibrio (possibile) tra beni culturali, paesaggio e ambiente*, in A. MORRONE, A.M. NICO, A. PAPA (a cura di), *Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione*, Bologna, 2026, pp. 26 ss.

⁵³ Su tale principio e sul suo bilanciamento con altri valori costituzionali, si vedano: S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 3, 2024, pp. 699 ss.; F. GALLARATI, *La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzione giurisprudenziale e scenari futuri*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2025, pp. 1 ss.

sima diffusione delle FER. Più esattamente, lo Statuto speciale è stato considerato come parametro di costituzionalità di alcune disposizioni censurate; disposizioni che, a giudizio dei giudici costituzionali, si ponevano in contrasto con il limite del «rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», di cui all'art. 3 dello Statuto, e non rispettavano i «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» nella materia concorrente «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», di cui all'art. 4, lett. e) dello Statuto⁵⁴. Appare, inoltre, significativo che, nella sentenza *de qua*, la Corte non solo abbia sottolineato lo stretto rapporto tra la diffusione delle energie rinnovabili e le «finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico», come in passato⁵⁵, ma abbia fatto riferimento all'«interesse delle future generazioni»⁵⁶, di cui al terzo comma dell'art. 9, come modificato nel 2022. La Corte ha dunque collegato l'interesse alla diffusione delle energie rinnovabili all'obbligo, posto in capo alla Repubblica, di tutelare l'ambiente; obbligo che, a seguito della riforma dell'art. 9 Cost., è diventato un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale⁵⁷.

⁵⁴ Al riguardo, si veda M. BETZU, *La transizione energetica e le Regioni: osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2025*, in *Oss. cost. AIC*, n. 2, 2026, spec. pp. 12 ss., il quale si chiede cosa rimane «della specialità».

⁵⁵ Si cfr., in questo senso, Corte cost. 11 marzo 2025, n. 28, punto 4.1 del *Cons. in dir.*

⁵⁶ Punto 6.2 del *Cons. in dir.* Sul tema delle future generazioni, dopo la riforma del 2022, si vedano: R. BIFULCO, «Il compito che definisce la nostra generazione»: la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'*Environmental Constitutionalism*, in *Pass. Cost.*, n. 2, 2022, pp. 45 ss.; A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, ivi, pp. 26 ss.; D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2022, spec. p. 141; G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022; ID., *La tutela dell'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni»: a proposito della valutazione d'impatto generazionale*, in A. MORRONE, A.M. NICO, A. PAPA (a cura di), *Fondata sull'ambiente*, cit., pp. 273 ss.

⁵⁷ Sulla portata innovativa della riforma del 2022, si vedano, in particolare: R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzione del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 783 ss.; ID., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in mate-*

Al riguardo, non va trascurato che un'eventuale conferma di questo orientamento potrebbe portare ad un'ulteriore valorizzazione del principio della massima diffusione delle FER, riconducendolo direttamente a un principio costituzionale e non più solo agli obblighi europei e internazionali di cui all'art. 117 Cost.

Più in generale, poi, dalla costante giurisprudenza costituzionale emergono alcuni orientamenti interpretativi di particolare rilievo. In primo luogo, la Corte costituzionale, nel pronunciarsi in merito alle limitazioni regionali alla localizzazione degli impianti FER ha sempre considerato solamente la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza concorrente, per affermare il superamento dei limiti dei principi fondamentali⁵⁸. In questa prospettiva, non si è tenuto conto che tale competenza è intersecata da materie di competenza regionale (il governo del territorio e, in alcune Regioni speciali, la tutela del paesaggio) e non si è considerata la possibilità – riconosciuta dalla Corte stessa⁵⁹ – di spazi di intervento re-

ria di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022), Napoli, 2022, pp. 91 ss. e, più recentemente, ID., La Costituzione dell'ambiente fondamento della Repubblica, in A. MORRONE, A.M. NICO, A. PAPA (a cura di), Fondata sull'ambiente, cit., pp. 9 ss.; R. FATTIBENE, Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione, in Nomos. Le attualità nel diritto, n. 3, 2022; P. BILANCIA, La riforma dell'art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità, in A. LAMBERTI (a cura di), Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali. Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022), Tomo II, Napoli, 2023, pp. 1111 ss. Sull'importanza dell'introduzione di un nuovo principio fondamentale «ambientalista», sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, Il «principio fondamentale ambientalista» nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale, Torino, 2024.

⁵⁸ In tal senso, *ex plurimis* Corte cost. 11 marzo 2025, n. 28; 23 febbraio 2023, n. 27; 27 ottobre 2022, n. 221; 21 ottobre 2022, n. 216; 13 maggio 2022, n. 121 e 25 marzo 2022, n. 77.

⁵⁹ Si cfr. Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407; 20 dicembre 2002, n. 536; 7 ottobre 2003, n. 307; 23 gennaio 2009, n. 12; 5 marzo 2009, n. 61; 24 luglio 2009, n. 247 e, più di recente, 14 novembre 2018, n. 198 (sulla quale si veda M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come «titano» nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Torino, 2021, pp. 951 ss.).

gionale, in *melius*, in materia di tutela dell'ambiente⁶⁰, nonostante sia di competenza esclusiva statale. Inoltre, non si è tenuto in considerazione che, a seguito della riforma del 2022, la tutela dell'ambiente è diventata una finalità costituzionale che impone un obbligo, in tal senso, in capo alla Repubblica, quindi a tutte le sue componenti, non solo allo Stato. In secondo luogo, la Corte costituzionale ha valorizzato il ruolo amministrativo della Regione⁶¹. L'autonomia decisionale delle Regioni, nel caso della localizzazione degli impianti FER, non si concretizza attraverso l'esercizio del potere legislativo ma nell'attività amministrativa che consente di compiere scelte politiche discrezionali al riguardo, tenendo conto degli interessi paesaggistici e ambientali⁶².

⁶⁰ Sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente, si vedano, tra i più recenti: D. PORENA, *L'ambiente come «materia» nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: «solidificazione» del valore ed ulteriore «giro di vite» sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009, pp. 3 ss.; R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., pp. 225 ss. e ID., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. sal.*, n. 2, 2019, pp. 305 ss.; P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, ivi, 2019, spec. p. 344; M. CECCHETTI, *Tutela ecologica e riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: gli assetti consolidati e le prospettive di possibile evoluzione dopo la riforma costituzionale del 2022*, in A. MORRONE, A.M. NICO, A. PAPA (a cura di), *Fondata sull'ambiente*, cit., pp. 163 ss.; A. NAPOLITANO, *Ambiente, salute e livelli di governo. L'effettività dei nuovi principi costituzionali tra pluralismo territoriale e unità della Repubblica*, ivi, pp. 189 ss.; D. MESSINA, *Tutela dell'ambiente e riparto di competenze: riflessioni a partire dalla sentenza «Terra dei Fuochi»*, ivi, pp. 213 ss. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *Il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente*, in *DPERonline*, n. spec. 1, 2025, pp. 1 ss.

⁶¹ In tal senso, M. BETZU, *La transizione energetica e le Regioni*, cit., p. 15.

⁶² Sul tema, si vedano: C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie*, cit., p. 1342; M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla «straordinarietà» delle situazioni di fatto alla «ordinarietà» di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2024, p. 78.

7. *Considerazioni conclusive sulla necessità di un equo bilanciamento degli interessi*

Alla luce di quanto osservato finora, si può affermare che la concreta ponderazione di interessi confliggenti, quali lo sviluppo delle FER, per un verso, e la tutela del paesaggio e dell'ambiente, per l'altro, avviene, in sostanza, su due piani: sul piano della legislazione statale e su quello amministrativo delle Regioni⁶³. Si tratta di un modello che, come si è visto, ha portato, in generale, al di là della vicenda sarda, ad una forte conflittualità tra le Regioni e lo Stato e che impone un ripensamento dell'approccio, sia statale che regionale, rispetto all'adozione delle decisioni relative all'allocazione degli impianti FER. Da un lato, appare fondamentale una maggiore partecipazione regionale ai processi decisionali statali, particolarmente utile ai seguenti fini: evitare un eccessivo accentramento delle scelte e garantire alle Regioni un certo grado di discrezionalità nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione che, oltre ad essere adeguatamente motivati, devono basarsi su criteri tecnici oggettivi individuati, appunto, a livello centrale; individuare meglio gli interessi dei singoli territori che poi dovranno essere ponderati dalle Regioni nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione; evitare conflitti, soprattutto in sede di giustizia amministrativa e costituzionale, che rallentano il processo di sviluppo delle FER. Dall'altro lato, appare indispensabile che le Regioni adottino le proprie decisioni in un'ottica di maggiore collaborazione e responsabilità, allo scopo di favorire, in concreto, il perseguimento dell'obiettivo nazionale di sviluppo delle energie rinnovabili. Da questo punto di vista, le Regioni dovrebbero abbandonare la tendenza – censurata dalla costante giurisprudenza costituzionale – ad adottare leggi volte ad ostacolare, *a priori* e senza valide ragioni di carattere tecnico-scientifico, la realizzazione degli impianti nei rispettivi territori. Esse dovrebbero, invece, adottare le loro scelte, in merito all'allocazione degli impianti FER, nell'ambito

⁶³ Sull'impatto, in generale, della transizione ecologica sul sistema amministrativo, si vedano: F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, pp. 779 ss.; A. MOLLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2, 2022, spec. pp. 443 ss.

del procedimento amministrativo, effettuando un'equa ponderazione degli interessi, caso per caso; procedimento che permette, nella fase istruttoria, di acquisire conoscenze tecniche e scientifiche e coinvolgere gli enti territoriali e le comunità locali, sulle quali ricadono, in concreto, le conseguenze, positive o negative, degli impianti.

In conclusione, posto che il modello conflittuale adottato finora dallo Stato e dalle Regioni ha, di fatto, reso difficile un equo bilanciamento degli interessi e rallentato l'effettivo sviluppo delle FER, si ritiene che sia necessario un cambio di passo, da parte di tutti i livelli di governo, nella direzione di una maggiore collaborazione e responsabilità. Ciò al fine di contemperare l'esigenza di una gestione unitaria della politica energetica nazionale con la necessità di lasciare spazi di autonomia alle Regioni.

Abstract

Ita

Il contributo analizza la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2025 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di gran parte delle disposizioni della l. r. Sardegna n. 20/2024. La Corte – in conformità alla propria consolidata giurisprudenza sul tema – ha delimitato ulteriormente il ruolo legislativo delle Regioni, alle quali viene riconosciuto quasi esclusivamente un ruolo amministrativo in materia di allocazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER). Vengono quindi compiute alcune riflessioni sulle conseguenze pratiche della sentenza, sul ruolo delle Regioni in materia di FER e sui suoi riflessi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente. Ci si sofferma, infine, sull'importanza di un equo bilanciamento degli interessi – quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente, da un lato, e l'interesse allo sviluppo delle FER, dall'altro – e sulla necessità di un ripensamento dell'approccio, sia statale che regionale, rispetto all'adozione delle decisioni relative agli impianti FER.

Parole chiave: sent. Corte cost. n. 184/2025; l. r. Sardegna n. 20/2024; Regioni; energie rinnovabili; tutela del paesaggio e dell'ambiente.

En

The paper analyzes the Constitutional Court's ruling no. 184 of 2025, which declared the constitutional illegitimacy of most of the provisions of Sardinia regional law no. 20/2024. The Court – in accordance with its consolidated case law on the subject – has further limited the legislative role of the Regions, which are recognized almost exclusively as having an administrative role in matters of the allocation of renewable energy production plants (RES). Some reflections are then made on the practical consequences of the ruling, on the role of the Regions in renewable energy matters and its implications for landscape and environmental protection. Finally, the paper also focuses on the importance of a fair balance of interests – such as landscape and environmental protection, on the one hand, and the interest in developing renewable energy, on the other – and on the need to rethink the State and Regional approach to the adoption of decisions regarding the RES plants.

Keywords: Constitutional Court's ruling no. 184 of 2025; Sardinia regional law no. 20/2024; regions; renewable energy; landscape and environmental protection.

Elena Montagnani

AGRIVOLTAICO E ONERE MOTIVAZIONALE NEL SINDACATO DEL
CONSIGLIO DI STATO

NOTA A CONS. STATO, SEZ. IV, 16 FEBBRAIO 2026, N. 1208

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quadro normativo multilivello e il *favor* per le fonti rinnovabili. – 2. I fatti di causa e le questioni giuridiche. – 3. Il ragionamento del Consiglio di Stato: la motivazione come sede del bilanciamento amministrativo. – 4. Il bilanciamento costituzionale e la dimensione territoriale del conflitto. – 5. Considerazioni conclusive. Agrivoltaico, motivazione amministrativa e governo della transizione energetica.

1. Premessa. Il quadro normativo multilivello e il favor per le fonti rinnovabili

La sentenza del Consiglio di Stato, n. 1208/2026¹, si colloca entro un quadro normativo multilivello profondamente inciso dall'emersione della transizione energetica quale obiettivo strutturale dell'ordinamento europeo e nazionale. In tale contesto, la promozione delle fonti rinnovabili ha progressivamente cessato di costituire un settore circoscritto della politica energetica, per assumere la fisionomia di criterio ordinatore delle politiche climatiche, ambientali, industriali e territoriali. Ne discende una diretta incidenza sulla conformazione dell'azione amministrativa, soprattutto nei procedimenti autorizzatori relativi agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nei quali l'amministrazione è chiamata non soltanto a verificare la compatibilità del singolo intervento, ma a collocare tale valutazione

¹ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

all'interno degli obiettivi generali di decarbonizzazione e sicurezza energetica².

Il punto di partenza di tale evoluzione è costituito dalla disciplina dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili, avviata con la direttiva 2009/28/CE e successivamente consolidata dalla direttiva (UE) 2018/2001, c.d. RED II, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, c.d. RED III. Tale disciplina, fondata sugli artt. 191 e 194 TFUE, non si limita a fissare obiettivi quantitativi di incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, ma incide anche sulla struttura dei procedimenti amministrativi, imponendo agli Stati membri di conformare i regimi autorizzatori a criteri di obiettività, trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, semplificazione e celerità³. In questa prospettiva, la semplificazione procedimentale non rappresenta un mero profilo organizzativo, ma costituisce una condizione giuridica essenziale per il conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione.

Il diritto eurounitario segna, così, un mutamento di paradigma. La diffusione delle fonti rinnovabili viene progressivamente sottratta a una logica di mera incentivazione economica ed è ricondotta alla sfera degli interessi pubblici di rilievo generale⁴. Tale slittamento di prospettiva spiega perché gli interventi più recenti abbiano attribuito ai progetti FER una valenza rafforzata anche all'interno dei procedimenti di autorizzazione e di valutazione ambientale, incidendo sul modo stesso in cui l'amministrazione è chiamata a esercitare la propria discrezionalità. Il quadro unionale, in altri termini, non si limita a orientare politicamente le scelte degli Stati membri, ma introduce un vincolo conformativo dell'azione amministrativa, che rende recessivi i dinieghi fonda-

² L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, 2011.

³ In particolare, si vedano: art. 13, par. 1, lett. d), e), f), direttiva 2009/28/CE, nonché, nel quadro oggi vigente, artt. 16 e ss. direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413. In tal senso anche art. 2 comma 3, d.lgs. n. 190/2024. Cfr. D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

⁴ G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili. Complessità, nodi, cause e rimedi*, Pisa, 2023.

ti su argomentazioni generiche, stereotipate o non sorrette da un'effettiva istruttoria.

Tali coordinate trovano nell'ordinamento interno una traduzione particolarmente significativa nel d.lgs. n. 199/2021, principale atto di recepimento della direttiva RED II⁵. In particolare, l'art. 3 qualifica la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili, come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, oltre che di interesse pubblico prevalente⁶. Questa qualificazione non si esaurisce in una formula dichiarativa, ma incide sulla struttura del potere amministrativo, imponendo che l'eventuale diniego sia sorretto da una motivazione specifica e contestualizzata, idonea a dar conto delle ragioni per cui gli interessi antagonisti assumano, nel caso concreto, una prevalenza effettiva.

La stessa logica emerge dal regolamento (UE) 2022/2577 e dalla direttiva RED III, richiamati dalla giurisprudenza amministrativa per affermare che la produzione di energia da fonti alternative integra, in linea di principio, un interesse pubblico prevalente⁷. Anche il d.lgs. n.

⁵ Il Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva (UE) 2018/2001, relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che ha rappresentato uno dei pilastri del complesso di misure europee noto come *Clean Energy for All Europeans*.

⁶ Cfr. F. EROICO, *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime impressioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2024, pp. 55 ss.; A. BONOMO, *La "prevalenza sostenibile" della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli "altri" interessi nel procedimento amministrativo*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1, 2025, pp. 249 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA, G. BATTISTA CONTE, A. PERSICO, *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Rivista Interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, 2025, pp. 239 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *L'interesse pubblico prevalente alla decarbonizzazione della produzione energetica*, in E. BRUTI LIBERATI, C. MAINARDIS, A. TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2025, pp. 11 ss. L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023.

⁷ Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2025, n. 10354, nello specifico, sul principio secondo cui la produzione di energia da fonti rinnovabili rappresenta, in forza di una

190/2024⁸, nel razionalizzare il quadro dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, si inserisce in questa traiettoria, rafforzando l'esigenza di una decisione amministrativa celere, coerente e non meramente oppositiva⁹.

Accanto alla disciplina legislativa, assumono rilievo gli strumenti di pianificazione strategica, e in particolare il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁰. Pur non operando sempre come fonti immediatamente precettive nei confronti del singolo procedimento, tali strumenti contribuiscono a precisare il contenuto sostanziale dell'orientamento dell'ordinamento verso la diffusione delle fonti rinnovabili e impongono che i progetti siano valutati anche nel loro contributo agli obiettivi complessivi di sistema.

In questo quadro si inserisce la crescente rilevanza dell'agrivoltaico, quale modello volto a coniugare produzione energetica e uso agricolo del suolo. Esso può essere definito, in termini generali, come un sistema di produzione fotovoltaica progettato in modo da consentire la persistente destinazione agricola dei terreni interessati, attraverso soluzioni tecniche idonee a garantire la continuità delle attività colturali o pastorali¹¹. Le li-

presunzione *iuris tantum*, un interesse pubblico prevalente, ferma restando la necessità di un bilanciamento concreto e non automatico tra gli interessi coinvolti.

⁸ D.lgs. n. 190/2024, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 dicembre 2024, n. 291.

⁹ Cfr. R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Sostenibilità ambientale, energie rinnovabili ed efficientamento. Brevi note sulla funzione promozionale dei pubblici poteri*, in *Ambiente-Diritto.it*, n. 4, 2019; A. PERLA, *Testo Unico Rinnovabili: al via la semplificazione dei regimi amministrativi*, in *Amb. e svil.*, n. 4, 2025; F. BLASI, *Riflessioni a caldo sul nuovo regime giuridico delle aree idonee per gli impianti di energie rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2026.

¹⁰ PNRR, Missione 2, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2, energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile.

¹¹ La definizione di impianto agrivoltaico – assente nel d.lgs. n. 199/2021 – è stata introdotta con l'art. 2 comma 1, lett. c), d.l. n. 175/2025, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 4/2026, all'art. 4 comma 1, lettera f-bis del TU rinnovabili, che lo configura come «impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e

nee guida nazionali¹² e la disciplina attuativa più recente insistono, infatti, sulla necessità che l'impianto non determini una sostanziale sottrazione del fondo alla sua funzione agricola, ma realizzi una forma di integrazione funzionale tra produzione energetica e produzione agricola¹³. Diversamente dal fotovoltaico tradizionale a terra, l'impianto agrivoltaico richiede una valutazione più articolata, che non si arresti alla mera occupazione fisica del suolo, ma verifichi se il progetto sia effettivamente idoneo a preservare la continuità agricola, la permeabilità del terreno, l'irraggiamento solare, la naturalità del sito e la compatibilità paesaggistica dell'intervento.

La rilevanza dell'agrivoltaico risiede, dunque, nella sua capacità di mettere in crisi le tradizionali categorie oppostive tra infrastruttura energetica e territorio agricolo. Esso si configura come una figura paradigmatica del diritto della transizione energetica, in quanto tende a superare la logica della sostituzione tra usi del suolo in favore di una logica di coesistenza funzionale tra produzione agricola e produzione energetica.

L'intero quadro normativo deve essere, infine, riletto alla luce della riforma costituzionale del 2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.,

pastorali sul sito di installazione. Al fine di garantire la continuità delle attività colturali e pastorali, l'impianto può prevedere la rotazione dei moduli collocati in posizione elevata da terra e l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione». Il TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 aprile 2022, n. 568 ha definito l'agrivoltaico come «una tecnica che consente l'integrazione tra l'attività agricola e quella di produzione di energia da fonte rinnovabile».

¹² In questa prospettiva si collocano le *Linee guida in materia di impianti agrivoltaici* del giugno 2022, elaborate da CREA, ENEA, GSE e RSE e pubblicate dal MASE, nonché il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436, recante la disciplina incentivante dei sistemi agrivoltaici di natura sperimentale.

¹³ La disciplina attuativa nazionale insiste sul requisito della continuità dell'attività agricola o pastorale, che deve essere preservata lungo l'intera vita utile dell'impianto. In particolare, le Regole operative del GSE prevedono, ai fini dell'accesso agli incentivi, una superficie minima destinata all'attività agricola o pastorale pari almeno al 70% della superficie totale del sistema agrivoltaico, oltre all'adozione di soluzioni tecniche idonee a consentire lo svolgimento delle ordinarie pratiche colturali o zootecniche e di sistemi di monitoraggio atti a verificare la coesistenza tra produzione energetica e uso agricolo del fondo.

introducendo espressamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e riconducendo l'iniziativa economica privata entro limiti segnati, tra l'altro, dalla tutela della salute e dell'ambiente. Come ha osservato la dottrina costituzionalistica, tale riforma non si limita ad ampliare il catalogo dei valori protetti, ma incide sulla stessa struttura del rapporto tra libertà economica, utilità sociale e tutela ambientale, rendendo più esplicito il fondamento costituzionale delle politiche di transizione ecologica¹⁴.

Ne deriva un assetto nel quale la diffusione delle energie rinnovabili, la tutela del paesaggio, la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del suolo agricolo non si collocano su piani rigidamente separati, ma si intrecciano entro un medesimo orizzonte costituzionale¹⁵. In questo quadro, la sentenza n. 1208/2026 si pone come occasione significativa per verificare, in concreto, il modo in cui tali coordinate si traducono nell'esercizio del potere amministrativo, e in particolare nelle ragioni poste a fondamento del diniego¹⁶. Le successive parti della presente nota saranno pertanto dedicate all'esame della vicenda decisa,

¹⁴ Cfr. 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, pp. 285 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022; M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche inattesa novità nella sentenza della Corte cost. n. 105/2024*, in *Diritti comparati*, 25 luglio 2024.

¹⁵ Cfr. M. ROMEO, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio tra Stato e Regioni*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 2, 2023; E. C. SANSOTTA, *La localizzazione degli impianti FER "nel paesaggio". Nota a Corte costituzionale, sent. n. 134/2025*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2025; L. CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025.

¹⁶ Cfr. D. BEVILACQUA, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1, 2025; S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2024.

dei criteri di bilanciamento valorizzati dal Consiglio di Stato e della specifica rilevanza assunta, nel caso di specie, dall'impianto agrivoltaico oggetto di causa.

2. I fatti di causa e le questioni giuridiche

La vicenda sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato origina dalle istanze presentate dalla società Brindisi Energia 3 s.r.l. alla Provincia di Brindisi, rispettivamente il 31 maggio e il 10 giugno 2021, per il rilascio del PAUR e dell'autorizzazione unica relativi alla realizzazione e all'esercizio di un impianto agrivoltaico di potenza nominale DC 5,32784 MW e in immissione AC 5,25 MW, localizzato in agro del Comune di Brindisi su un'estensione di circa 11 ettari e composto da 7.952 moduli. Il progetto era collocato in area agricola ed era prospettato dal proponente come intervento idoneo a garantire la coesistenza tra produzione energetica e prosecuzione dell'attività agricola sul medesimo fondo, secondo la logica propria dei sistemi agrivoltaici di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*, d.lgs. n. 199/2021.

La qualificazione dell'impianto assumeva, sin dall'origine, un rilievo centrale. Essa non rilevava soltanto sul piano descrittivo o tecnico, ma incideva direttamente sulla valutazione giuridica dell'intervento, poiché la riconducibilità del progetto alla categoria dell'agrivoltaico imponeva all'amministrazione una considerazione non meramente assimilativa rispetto agli impianti fotovoltaici tradizionali a terra. In tale prospettiva, il punto decisivo non era rappresentato dalla sola occupazione materiale del suolo, bensì dalla concreta capacità del progetto di preservare la destinazione agricola dell'area, la continuità delle colture, la permeabilità del terreno e gli elementi di naturalità del sito, contestualmente alla produzione di energia rinnovabile.

L'esito del procedimento amministrativo si rivelava tuttavia negativo. La Provincia di Brindisi, sentiti i pareri della Regione Puglia, del Comune di Brindisi e di ARPA, esprimeva dapprima un giudizio negativo di compatibilità ambientale nella seduta conclusiva della conferenza di servizi del 9 giugno 2023 e, successivamente, adottava il provvedimento n. 69 dell'11 agosto 2023 di diniego della VIA e del PAUR. Il diniego veniva fondato su una pluralità di profili ritenuti ostativi, tra

i quali l'incidenza dell'intervento sul suolo agricolo, il rischio di compromissione del paesaggio rurale, la sussistenza di impatti cumulativi connessi alla presenza di altri impianti o di altre istanze autorizzatorie nel medesimo ambito territoriale, nonché i rilievi formulati dagli enti intervenuti nel procedimento.

Tra questi assumeva specifico rilievo il parere negativo reso dall'ARPA, fondato anche sull'indice di pressione cumulativa e sulla ritenuta interferenza tra le strutture dell'impianto e le pratiche colturali. Tale valutazione risultava problematica sotto un duplice profilo. Da un lato, l'applicazione dell'indice di pressione cumulativa agli impianti agrivoltaici esigeva una motivazione rafforzata, trattandosi di parametro elaborato con riferimento agli impianti eolici e fotovoltaici al suolo. Dall'altro lato, l'affermazione dell'interferenza tra pannelli e pratiche agricole richiedeva una puntuale dimostrazione tecnica, tanto più in presenza di un progetto che prevedeva la conservazione a scopi colturali di una quota significativa dell'area interessata. A fronte di una superficie complessiva nella disponibilità della società pari a 11,03 ettari, il progetto prevedeva infatti il mantenimento a fini agricoli di 8,78 ettari, pari al 79,6%; mentre, con riferimento alla superficie interna alla recinzione dell'impianto, pari a 8,09 ettari, la superficie conservata a scopi colturali risultava pari a 7,02 ettari, ossia all'86,77%¹⁷.

Ulteriori profili di criticità venivano individuati nei pareri espressi dalla Regione e dal Comune. Il parere paesaggistico insisteva sul rischio di artificializzazione del contesto rurale e sulla possibile alterazione dei caratteri identitari del paesaggio agrario, mentre il Comune contestava la riconducibilità del progetto alla categoria dell'agrivoltaico, ritenendo prevalente la funzione energetica rispetto a quella agricola. Il diniego veniva dunque costruito attorno a una rappresentazione dell'intervento come fattore di trasformazione del territorio rurale, tale da incidere negativamente sulla vocazione agricola dell'area e sugli equilibri paesaggistici del contesto.

La società proponeva ricorso dinanzi al giudice amministrativo di primo grado¹⁸, contestando la legittimità del diniego sotto molteplici

¹⁷ Cons. Stato, sezione IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

¹⁸ TAR Puglia, sez. II, 5 novembre 2024, n. 1144.

profili. In particolare, venivano dedotti il difetto di istruttoria, la carenza e contraddittorietà della motivazione, l'erronea applicazione dei criteri relativi agli impatti cumulativi, nonché la violazione del quadro normativo euro-unitario e nazionale di favore per la diffusione delle fonti rinnovabili. Il TAR respingeva il ricorso, ritenendo legittimo l'operato dell'amministrazione e reputando non irragionevole la valutazione negativa espressa in sede procedimentale¹⁹.

Avverso tale decisione la società proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, riproponendo le censure già formulate e insistendo, in particolare, sulla mancata considerazione dei caratteri distintivi dell'impianto agrivoltaico²⁰. L'appellante sosteneva che l'amministrazione avesse assimilato il progetto a un ordinario impianto fotovoltaico al suolo, senza valutare adeguatamente le soluzioni tecniche volte a garantire la prosecuzione dell'attività agricola e senza misurare in concreto l'effettiva incidenza dell'intervento sul territorio. Veniva altresì contestata la valutazione degli impatti cumulativi, nella parte in cui il diniego aveva valorizzato non soltanto impianti già realizzati, ma anche impianti ancora in corso d'esame, con il rischio di trasformare la mera pendenza di altre istanze in un fattore automaticamente ostativo alla realizzazione di nuovi progetti.

La questione giuridica centrale sottoposta al Consiglio di Stato può essere individuata nello *standard* di istruttoria e motivazione richiesto all'amministrazione quando intenda negare il rilascio del PAUR per un impianto agrivoltaico, in un contesto normativo caratterizzato da un chiaro *favor* per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il Collegio è chiamato, in particolare, a stabilire se il diniego possa legittimamente fondarsi su richiami generali alla tutela del paesaggio, del suolo agricolo e dell'ambiente, ovvero se debba essere sorretto da una ponderazione comparativa concreta, capace di spiegare perché, nel caso specifico, tali interessi debbano prevalere sull'interesse, anch'esso pubblico e qualificato dall'ordinamento come prevalente, alla diffusione delle energie rinnovabili.

¹⁹ Ivi.

²⁰ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

La controversia si articola, pertanto, attorno a tre nuclei problematici²¹.

Il primo riguarda il rapporto tra valutazione ambientale, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: il giudice non è chiamato a sostituirsi all'amministrazione nella valutazione tecnica dell'impatto ambientale, ma deve verificare che tale valutazione sia sorretta da un'istruttoria adeguata, da un percorso motivazionale coerente e da un bilanciamento non apparente.

Il secondo attiene alla qualificazione giuridica dell'agrivoltaico, la quale impone di distinguere tale tecnologia dagli impianti fotovoltaici tradizionali e di verificare, nel caso concreto, se la configurazione progettuale sia effettivamente idonea a integrare produzione energetica e attività agricola.

Il terzo concerne il significato del "*favor*" per le fonti rinnovabili, che non determina un'autorizzazione automatica dell'intervento, ma incide sull'intensità dell'onere argomentativo gravante sull'amministrazione in caso di diniego.

In questa prospettiva, la vicenda non si esaurisce nella verifica della legittimità di un singolo provvedimento negativo. Essa diviene, piuttosto, occasione per chiarire il metodo attraverso il quale l'amministrazione è chiamata a governare i conflitti della transizione energetica. Il caso dell'agrivoltaico mostra infatti come la tutela del paesaggio, la salvaguardia del suolo agricolo e la promozione delle fonti rinnovabili non possano essere composte attraverso formule astratte o automatismi oppositivi, ma richiedano una decisione fondata su istruttoria puntuale, motivazione rafforzata e bilanciamento concreto tra interessi pubblici concorrenti.

3. Il ragionamento del Consiglio di Stato: la motivazione come sede del bilanciamento amministrativo

Il Consiglio di Stato accoglie l'appello proposto dalla società e annulla gli atti impugnati, ritenendo fondato il motivo relativo al difetto

²¹ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §.7.

di istruttoria e alla carenza di motivazione del giudizio negativo di compatibilità ambientale e del conseguente diniego di PAUR. La pronuncia non si esaurisce, tuttavia, nella rilevazione di un vizio formale del provvedimento, ma assume una portata più ampia, poiché individua nella motivazione il luogo in cui deve emergere il bilanciamento tra gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento autorizzatorio²².

Il ragionamento del Collegio muove dal principio di “massima diffusione delle fonti rinnovabili”²³, di matrice euro-unitaria e nazionale, connesso agli obiettivi di decarbonizzazione, sicurezza energetica e transizione verde. Tale principio non attribuisce una prevalenza automatica all’interesse alla realizzazione degli impianti FER, ma impone che l’eventuale diniego sia preceduto da un’istruttoria adeguata e sorretto da una motivazione puntuale, nella quale l’amministrazione dia conto, in concreto, delle ragioni per cui gli interessi paesaggistici, am-

²² Si legge nella sentenza in esame: «Nei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia elettrica, l’amministrazione incontra la “necessità della ricerca e della verifica di volta in volta in concreto del delicato bilanciamento tra i beni e gli interessi pubblici e privati coinvolti in tale campo (Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023 n. 8090) dovendo contemperare, al contempo, nell’ambito degli interessi pubblici, quelli spesso potenzialmente contrapposti di ambiente e paesaggio, ambedue di rilievo costituzionale (Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, §.7)”». Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §.7.2.

²³ Nell’ambito del bilanciamento richiesto dalla materia, il principio euro-unitario di “massima diffusione delle fonti rinnovabili”, già valorizzato dalla giurisprudenza amministrativa, è stato progressivamente recepito e attuato nell’ordinamento interno attraverso il PNIEC, il PNRR e il d.lgs. n. 199/2021, il quale disciplina, all’art. 20, comma 8, l’individuazione delle aree idonee per l’installazione degli impianti. In tale medesima traiettoria si colloca anche l’intervento del d.l. n. 77/2021, convertito con modifiche dalla l. n. 108/2021, che ha introdotto un canale autorizzatorio privilegiato per i grandi impianti fotovoltaici, confermando la scelta ordinamentale di favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Coerentemente, le delibere della Regione Puglia n. 400/2021 e n. 556/2022 esprimono una chiara opzione promotrice nei confronti dell’agrivoltaico, letto come soluzione capace di integrare produzione energetica e attività agricola in un sistema sostenibile, idoneo a coniugare transizione ecologica e rilancio del territorio rurale.

bientali o agricoli assumano forza ostativa prevalente²⁴. In questa prospettiva, la qualificazione legislativa degli impianti da fonti rinnovabili come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, oltre che di interesse pubblico prevalente, non vincola all'autorizzazione del singolo progetto, ma orienta l'istruttoria e intensifica l'onere motivazionale, poiché il *favor* per le rinnovabili non elimina il bilanciamento, bensì ne impone una più rigorosa esplicitazione²⁵. Ne deriva che il profilo decisivo della decisione risiede nella censura del carattere generico del diniego, non potendo questo fondarsi su formule stereotipate relative al consumo di suolo, all'alterazione del paesaggio rurale o agli impatti cumulativi senza una specifica dimostrazione della loro effettiva incidenza nel caso concreto. Occorre, peraltro, precisare che la definizione legislativa di impianto agrivoltaico, successivamente introdotta dall'art. 4, comma 1, lett. f-*bis*), del testo unico sulle rinnovabili, non era vigente all'epoca dei fatti oggetto del giudizio, risalenti al periodo 2021-2023, e viene pertanto richiamata esclusivamente in funzione descrittiva e ricostruttiva, non quale disciplina applicabile *ratione temporis* alla fattispecie. In applicazione del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'azione amministrativa deve, infatti, essere valutata sulla base del quadro normativo vigente al momento dell'adozione degli atti impugnati²⁶.

Entro tale cornice, la carenza di concretezza dell'istruttoria emerge con particolare evidenza nella valutazione degli impatti cumulativi²⁷. Il Consiglio di Stato censura l'impostazione del diniego nella parte in cui esso valorizzava non soltanto gli impianti già realizzati, ma anche, e in misura prevalente, quelli ancora in corso d'esame. Una simile imposta-

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090 e Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090; Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029.

²⁶ Si legge nella sentenza: «Nel caso di specie, avendo riguardo alla norma applicabile secondo il principio del *tempus regit actum*, non può dirsi sussistente la attenta ponderazione richiesta dalla disciplina: tale ponderazione deve essere correlata al caso concreto, cioè allo specifico progetto presentato, e sorretta da un "congruo percorso motivazionale"». Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.4.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

zione rischia infatti di produrre un effetto preclusivo generalizzato, poiché ogni nuova istanza potrebbe essere paralizzata dalla mera pendenza di altre domande autorizzatorie, senza che sia svolta una valutazione effettiva dell'impatto territoriale complessivo. L'effetto cumulo può certamente assumere rilievo nei procedimenti ambientali, ma deve essere apprezzato in termini concreti, distinguendo tra impianti esistenti, impianti autorizzati, impianti solo progettati e istanze ancora non definite. In assenza di tale distinzione, il riferimento all'impatto cumulativo si trasforma da criterio tecnico di valutazione in automatismo ostativo, incompatibile con il principio di proporzionalità e con il favore normativo per le energie rinnovabili. La sentenza sottolinea, in particolare, che il diniego non chiariva la tipologia degli impianti considerati, né la misura in cui essi concorressero al raggiungimento degli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili fissati dagli strumenti di programmazione nazionale.

Il medesimo *deficit* motivazionale viene ravvisato con riguardo all'applicazione da parte di ARPA dell'indice di pressione cumulativa²⁸. Il Collegio richiama l'esigenza di una motivazione rafforzata ogni qualvolta parametri elaborati per specifiche tipologie di impianto siano applicati a tecnologie diverse o di nuova generazione. In particolare, la disciplina regionale richiamata dall'amministrazione riguardava gli impianti eolici e gli impianti fotovoltaici al suolo, sicché la sua applicazione agli impianti agrivoltaici richiedeva una puntuale giustificazione, idonea a dimostrare la comparabilità delle fattispecie e la concreta incidenza del progetto sul territorio²⁹. L'agrivoltaico, proprio perché fondato sulla possibile integrazione tra produzione energetica e attività

²⁸ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

²⁹ Già la precedente sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258 aveva chiarito che l'indice di pressione cumulativa, previsto dalla DGR n. 22 del 2012, è stato elaborato per la valutazione degli impatti connessi agli impianti eolici e ai soli impianti fotovoltaici a terra, sicché non può essere automaticamente esteso agli impianti agrivoltaici. Da tale impostazione discendeva, in attesa di un aggiornamento della disciplina regionale, l'esigenza di una motivazione particolarmente rigorosa, tanto per giustificare l'applicazione del parametro anche a impianti di nuova generazione quanto per verificare se l'area di intervento potesse ritenersi già compresa nell'autorizzazione di un impianto preesistente, solo in parte realizzato.

agricola, non può essere automaticamente assoggettato a criteri pensati per impianti che comportano una diversa occupazione e trasformazione del suolo.

La distinzione tra fotovoltaico tradizionale e agrivoltaico costituisce, del resto, uno dei passaggi qualificanti della pronuncia. Il Consiglio di Stato afferma che l'amministrazione è tenuta a valutare i caratteri innovativi e distintivi dell'impianto progettato, verificando se esso sia effettivamente idoneo a preservare la continuità dell'attività agricola e gli elementi di naturalità del sito, quali la permeabilità del suolo e l'irradiazione solare, garantendo al contempo la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. In tale prospettiva, l'agrivoltaico non può essere considerato come una mera variante del fotovoltaico al suolo, ma deve essere esaminato nella sua specifica configurazione tecnico-funzionale, al fine di accertare se l'integrazione tra attività agricola e produzione energetica sia reale o meramente dichiarata.

Proprio tale profilo rende insufficiente una motivazione costruita sulla sola affermazione della perdita di suolo agricolo³⁰. Nel caso esaminato, il progetto prevedeva la conservazione a scopi colturali di una parte largamente maggioritaria dell'area interessata, pari al 79,6% della superficie complessiva nella disponibilità della società e all'86,77% della superficie interna alla recinzione dell'impianto. A fronte di tali dati, l'amministrazione avrebbe dovuto spiegare in modo puntuale per quali ragioni l'intervento fosse comunque idoneo a determinare una compromissione significativa della funzione agricola del fondo. La generica evocazione del consumo di suolo non appare, pertanto, sufficiente quando la stessa struttura progettuale dell'impianto è diretta a mantenere l'uso agricolo dell'area in misura rilevante.

Analoghe considerazioni valgono per il profilo paesaggistico³¹. Il Consiglio di Stato non nega la rilevanza della tutela del paesaggio, né afferma che essa debba recedere automaticamente dinanzi all'interesse

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2. e Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090/2023, §. 11.3.

³¹ Si veda il §. 7.5.3. della sentenza Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208. Sulla rilevanza di vincoli paesaggistici, archeologici, e delle criticità idrogeologiche si veda Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090, §. 11.2.

energetico. La censura riguarda, piuttosto, il modo in cui tale interesse è stato concretamente fatto valere. Il richiamo all'artificializzazione del contesto rurale³² o alla compromissione del paesaggio agrario non può risolversi in una formula astratta, ma deve essere sostenuto da una descrizione puntuale dell'impatto visivo e percettivo dell'impianto, della sua relazione con gli elementi identitari del territorio, delle opere di mitigazione previste e della concreta incompatibilità dell'intervento con il contesto di riferimento. Anche in materia paesaggistica, dunque, la motivazione deve assumere una struttura dimostrativa, non meramente assertiva.

La pronuncia censura, inoltre, il parere del Comune di Brindisi, ritenendolo viziato da illegittimità, poiché la sola circostanza che l'intervento "si incunei" tra altri già realizzati è considerata neutra e, comunque, non adeguatamente circostanziata. Apodittica e indimostrata è, inoltre, l'affermazione secondo cui il progetto non sarebbe qualificabile come agrivoltaico, risultando anzi smentita dalla relazione agronomica depositata in atti. Sul punto, il Collegio richiama quanto già affermato dalla Sezione con la sentenza n. 8029/2023, secondo cui l'art. 1, lett. d), delle linee guida regionali definisce l'agrivoltaico come impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione. Quanto, infine, al contrasto con le norme tecniche di attuazione del PRG, la pronuncia ribadisce che l'idoneità delle zone agricole ad ospitare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è già stata positivamente valutata dal legislatore nel d.lgs. n. 387/2003 e nel d.lgs. n. 199/2021, con conseguente eventuale variante urbanistica disposta dall'autorizzazione unica³³.

La pronuncia consente di precisare, dunque, i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecnico-discrezionali dell'amministrazione: il giudice non sostituisce la propria scelta a quella dell'autorità competente, né afferma la necessaria compatibilità ambientale del progetto, ma verifica la completezza dell'istruttoria, la coerenza del percorso argomentativo, l'assenza di contraddizioni e l'effettiva pon-

³² Sul punto si veda Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, §. 7.

³³ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.4.

derazione degli interessi coinvolti. Proprio per questo, la motivazione non costituisce un adempimento meramente formale, ma il luogo in cui il *favor* per la transizione energetica deve confrontarsi con gli interessi paesaggistici, agricoli e ambientali, e in cui l'eventuale diniego deve essere sorretto da una valutazione concreta e proporzionata, capace di spiegare perché, nel caso specifico, l'interesse contrario alla realizzazione dell'impianto debba prevalere. Ne discende un modello di amministrazione della transizione energetica in cui la tutela del territorio non è pretermessa, ma deve essere argomentata in modo puntuale quando venga opposta alla realizzazione di impianti funzionali agli obiettivi di decarbonizzazione.

4. *Il bilanciamento costituzionale e la dimensione territoriale del conflitto*

La pronuncia del Consiglio di Stato acquista un rilievo particolarmente significativo se letta alla luce del quadro costituzionale risultante dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost., introdotta dalla l. cost. n. 1/2022, che ha rafforzato la tutela ambientale tanto sul piano dei principi fondamentali, attraverso il riconoscimento dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, quanto su quello dei limiti all'iniziativa economica privata, ora espressamente riferiti anche alla salute e all'ambiente. La novella ha, al contempo, reso più evidente la complessità interna allo stesso art. 9 Cost., nel quale alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, già sancita dal secondo comma, si affianca quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, accolta nel nuovo terzo comma secondo una prospettiva anche intergenerazionale³⁴.

³⁴ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, n. 2, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022; R. BIFULCO, *La legge*

In tale cornice, la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili non può essere ricondotta a una semplice tensione tra sviluppo energetico e tutela ambientale, poiché la produzione di energia pulita costituisce essa stessa una delle modalità attraverso cui l'ordinamento persegue la tutela dell'ambiente in senso sistemico, in particolare nella sua dimensione climatica e intergenerazionale³⁵.

Il conflitto che emerge nei procedimenti autorizzatori relativi agli impianti agrivoltaici deve dunque essere inquadrato come tensione interna al medesimo sistema di valori costituzionali. Da un lato, la tutela del paesaggio, del suolo agricolo e degli ecosistemi locali impone di evitare trasformazioni territoriali non proporzionate, capaci di compromettere i caratteri identitari dei luoghi e la funzione produttiva del territorio rurale. Dall'altro lato, la diffusione delle fonti rinnovabili risponde a esigenze di decarbonizzazione del sistema energetico, sicurezza energetica e protezione delle generazioni future, che trovano oggi un riconoscimento rafforzato tanto nel diritto dell'Unione quanto nell'ordinamento costituzionale interno³⁶. Non si tratta, dunque, di contrapporre un interesse ambientale a un interesse meramente economico o infrastrutturale, bensì di comporre differenti dimensioni della tutela costituzionale dell'ambiente e del territorio³⁷.

costituzionale 1/2022: problemi e prospettive, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2022.

³⁵ Cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2022; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2023.

³⁶ V. PADOVANI, *Alla ricerca del punto di equilibrio tra paesaggio ed energie rinnovabili. Il principio di integrazione nella giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2025.

³⁷ Cfr. G.A. RUSCITTI, *La tutela del paesaggio fra cambiamento climatico e interesse delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024; S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 216 ss.; F. CASTELLANO, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e del paesaggio alla prova della transizione energetica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2025, pp. 723 ss.; C. FELIZIANI, *Vulnerabilità, ambiente e diritto: una introduzione*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2025, pp. 3 ss. C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio*,

Ne deriva che la questione non può essere risolta attraverso una gerarchia astratta e predeterminata tra gli interessi coinvolti³⁸. La tutela del paesaggio non può operare come limite assoluto e automaticamente preclusivo rispetto alla realizzazione degli impianti rinnovabili; allo stesso modo, il *favor* per le fonti rinnovabili non può tradursi in una prevalenza incondizionata dell'interesse energetico su ogni altra esigenza di protezione territoriale. La sentenza si muove precisamente lungo questa linea, escludendo che possano configurarsi interessi capaci di imporsi automaticamente sugli altri interessi meritevoli di pari considerazione.

Questo passaggio è centrale, perché consente di evitare due opposte semplificazioni. La prima consisterebbe nel ritenere che la tutela del paesaggio, in quanto interesse costituzionalmente protetto dall'art. 9 Cost., sia di per sé sufficiente a fondare il diniego di ogni intervento trasformativo. La seconda consisterebbe nel ritenere che la qualificazione degli impianti FER come opere di interesse pubblico prevalente determini un obbligo pressoché automatico di autorizzazione. Entrambe le letture risultano incompatibili con il paradigma costituzionale del bilanciamento, il quale richiede non la neutralizzazione di uno degli interessi in conflitto, ma la loro composizione proporzionata nel caso concreto.

In questa prospettiva, il principio di bilanciamento assume una funzione strutturale nell'amministrazione della transizione energetica. Esso non opera soltanto come criterio del giudizio costituzionale o come tecnica argomentativa del giudice, ma diviene un metodo

promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, pp. 23 ss.

³⁸ Cfr. M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2025. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2005, pp. 889 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, pp. 1 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1, 2024, pp. 125 ss.

dell'azione amministrativa. L'amministrazione, infatti, è chiamata a rendere esplicito il punto di equilibrio individuato tra interessi pubblici concorrenti, dando conto delle ragioni per cui, in concreto, la tutela del paesaggio, del suolo agricolo o dell'ambiente locale debba prevalere sull'interesse alla produzione di energia rinnovabile, oppure, al contrario, possa essere compatibilmente integrata con esso³⁹.

La motivazione del provvedimento assume, sotto questo profilo, una funzione di garanzia costituzionale. Essa non serve soltanto a rendere conoscibili le ragioni della decisione amministrativa, ma consente di verificare se il bilanciamento sia stato effettivamente compiuto e se esso sia coerente con il quadro ordinamentale di riferimento. In presenza di interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente confliggenti, la motivazione diviene il luogo in cui la discrezionalità amministrativa si traduce in argomentazione giuridicamente controllabile. La carenza motivazionale non costituisce, pertanto, un vizio meramente formale, ma segnala l'assenza di una compiuta ponderazione tra valori costituzionali concorrenti.

La specificità dell'agrivoltaico accentua ulteriormente tale esigenza. Questa tipologia di impianto si colloca, infatti, in una posizione intermedia tra infrastruttura energetica e attività agricola, proponendosi di integrare due funzioni tradizionalmente considerate alternative nell'uso del suolo. La sua valutazione non può quindi essere condotta mediante categorie rigide, costruite sull'opposizione tra conservazione del territorio rurale e produzione energetica, ma richiede un'indagine concreta sulla capacità del progetto di mantenere la continuità agricola, di preservare la permeabilità e la funzionalità del fondo, di limitare l'impatto visivo e di contribuire agli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili.

In tale prospettiva, il bilanciamento costituzionale non può arrestarsi alla constatazione che l'impianto produca un impatto sul territo-

³⁹ B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022.

rio⁴⁰. Ogni infrastruttura energetica comporta inevitabilmente una trasformazione dello spazio in cui si inserisce. Il criterio decisivo non è dunque l'assenza di impatto, ma la sua tollerabilità costituzionale, da valutare alla luce della proporzionalità dell'intervento, della sua mitigabilità, della compatibilità con il contesto paesaggistico e agricolo e del contributo reso alla tutela ambientale in senso sistemico. La decisione amministrativa deve perciò misurare il sacrificio imposto al territorio con il beneficio pubblico connesso alla produzione di energia pulita, evitando tanto l'automatismo autorizzatorio quanto quello interdittivo. In questa prospettiva, la sentenza mette in guardia contro la formazione di "interessi tiranni"⁴¹, ossia pretese capaci di imporsi automaticamente sugli altri interessi parimenti meritevoli di considerazione⁴².

⁴⁰ F. GALLARATI, *La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzione giurisprudenziale e scenari futuri*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2025.

⁴¹ Con riferimento alla nozione di "interessi tiranni" si veda Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85 e Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 9 (vi). Sul ragionevole bilanciamento tra diritti e interessi costituzionalmente rilevanti, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; O. CHESSA, *Principi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, pp. 207 ss.; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013.

⁴² In tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, secondo cui la natura primaria della tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente, pur impedendone il completo sacrificio rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, non ne legittima una concezione totalizzante, dovendo il punto di equilibrio essere individuato, in sede procedimentale, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza e in conformità al principio di integrazione delle tutele; nonché Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434, che ha ritenuto illegittima l'introduzione di limiti astratti e generalizzati alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, ribadendo la necessità di una valutazione delle circostanze del caso concreto e di un effettivo bilanciamento tra gli interessi concorrenti, senza che alcuno di essi possa assumere carattere "tirannico" e prevalere automaticamente sugli altri. Cfr. F. PELLIZZERI, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transi-*

Sotto questo profilo, la pronuncia contribuisce a delineare una concezione non oppositiva della tutela ambientale. La protezione del paesaggio e del territorio agricolo rappresenta una componente essenziale dell'ambiente costituzionalmente rilevante, ma non esaurisce l'intero contenuto della tutela ambientale. La lotta ai cambiamenti climatici, la riduzione delle emissioni climalteranti e la transizione verso un sistema energetico fondato su fonti rinnovabili costituiscono anch'esse dimensioni della protezione ambientale, soprattutto nella prospettiva intergenerazionale oggi espressamente accolta dall'art. 9 Cost. Il conflitto non è dunque tra ambiente e sviluppo, né semplicemente tra ambiente e mercato, ma tra diverse forme e scale della tutela ambientale: quella locale, legata alla protezione del territorio e del paesaggio, e quella globale, connessa alla stabilità climatica e alla decarbonizzazione.

L'agrivoltaico rende questa tensione particolarmente evidente, perché si presenta come tecnologia chiamata a ridurre il conflitto tra usi del suolo, senza tuttavia eliminarlo del tutto. La sua promessa di integrazione tra agricoltura ed energia deve essere verificata in concreto, attraverso un controllo tecnico e giuridico che accerti se la coesistenza tra le due funzioni sia effettiva o soltanto dichiarata. Tuttavia, proprio la possibilità di tale integrazione impedisce di trattare l'agrivoltaico come una forma ordinaria di consumo di suolo, imponendo all'amministrazione di adottare uno schema valutativo più sofisticato e aderente alle caratteristiche del progetto.

In questa prospettiva, la dimensione territoriale del conflitto assume un rilievo decisivo. Gli impianti da fonti rinnovabili, pur rispondendo a obiettivi generali di interesse pubblico, producono effetti localizzati, immediatamente percepibili dalle comunità insediate nei territori interessati. La transizione energetica, dunque, non si realizza in uno spazio astratto, ma attraverso trasformazioni materiali che incidono sui luoghi, sulle economie rurali e sulle percezioni collettive del

zione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022, in Aedon, n. 2, 2023, pp. 289 ss.; G. PERNICE, Obiettivo di una crescita sostenibile sempre nel segno del bilanciamento, in Guida dir., n. 39, 2025, pp. 88 ss.

paesaggio. È proprio a questo livello che il bilanciamento tra interessi costituzionali assume concretezza e mostra la propria complessità.

La vicenda decisa dal Consiglio di Stato consente di cogliere tale profilo con particolare chiarezza. Il diniego amministrativo era costruito anche sul riferimento alla pressione cumulativa derivante dalla presenza, o dalla pendenza, di ulteriori iniziative relative a impianti energetici nel medesimo territorio. Tuttavia, come rilevato dal Collegio, la considerazione dell'effetto cumulo non può essere utilizzata in modo indistinto, soprattutto quando vengano computati non soltanto impianti già realizzati o autorizzati, ma anche progetti ancora in corso d'esame. In tal caso, il rischio è che la dimensione territoriale venga trasformata in un criterio di chiusura generalizzata, capace di impedire ogni nuova iniziativa in ragione della sola saturazione procedimentale del territorio, senza una reale misurazione degli impatti effettivi.

Il tema dell'impatto cumulativo mostra, più in generale, la necessità di una pianificazione territoriale ed energetica capace di prevenire il conflitto, anziché trasferirlo integralmente sul singolo procedimento autorizzatorio. Se la localizzazione degli impianti viene valutata soltanto caso per caso, senza un quadro programmatico chiaro e aggiornato, il procedimento rischia di diventare il luogo in cui si scaricano tensioni più ampie, legate alla distribuzione territoriale degli oneri della transizione energetica. La valutazione del singolo progetto resta necessaria, ma non può sostituire l'esigenza di criteri localizzativi e indirizzi pianificatori idonei a orientare in modo prevedibile lo sviluppo delle infrastrutture rinnovabili⁴³.

Tale esigenza di pianificazione si colloca, peraltro, entro un quadro costituzionale caratterizzato dall'intreccio di una pluralità di titoli competenziali. La localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili afferisce, infatti, alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente, ma incide al contempo sulla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, se-

⁴³ E. CAPONE, *Impianti fotovoltaici: bilanciamento tra tutela del paesaggio e transizione ecologica*, in *RGA online*, 2 maggio 2023.

condo comma, lett. s), Cost., nonché sulle competenze regionali relative al governo e alla conformazione del territorio. In tale intreccio si inserisce l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, che affida alla pianificazione delle aree idonee il compito di orientare territorialmente lo sviluppo degli impianti, coordinando la determinazione statale di principi e criteri omogenei, funzionali al raggiungimento degli obiettivi energetici nazionali, con la concreta individuazione regionale delle superfici compatibili con le esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, agricola e territoriale⁴⁴. La disciplina delle aree idonee dovrebbe così assolvere una funzione ordinatrice e preventiva, rendendo maggiormente prevedibili le scelte localizzative e riducendo il rischio che il conflitto tra interessi energetici e territoriali venga interamente trasferito sul singolo procedimento autorizzatorio. Essa non può, tuttavia, sostituire l'esame concreto del progetto né tradursi in preclusioni generalizzate e automatiche, poiché la compatibilità dell'intervento con il contesto territoriale, ambientale e paesaggistico deve comunque emergere da un'istruttoria adeguata e trovare puntuale esplicitazione nella motivazione del provvedimento.

In questa chiave, la qualità dell'istruttoria assume, pertanto, una funzione essenziale. Non è sufficiente stabilire che l'impianto insista su suolo agricolo, né che esso modifichi la configurazione originaria dell'area. Occorre, piuttosto, verificare quale parte del fondo rimanga effettivamente destinata a coltivazione, quali attività agricole siano previste, quali misure siano state adottate per preservare la permeabilità e la produttività del suolo, quale sia l'impatto visivo dell'impianto e in che modo esso si collochi rispetto agli elementi identitari del paesaggio. La sentenza valorizza proprio questa esigenza di concretezza, evidenziando l'insufficienza di un diniego che, pur richiamando la perdita di suolo e l'interferenza con le pratiche colturali, non si confronti adeguatamente con i dati progettuali relativi alla conservazione di una quota largamente maggioritaria dell'area a fini agricoli.

Per le ragioni esposte, l'impatto degli impianti agrivoltaici deve es-

⁴⁴ G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2022, pp. 597 ss.

sere valutato come questione non soltanto ambientale o paesaggistica, ma propriamente territoriale. Esso riguarda il modo in cui la transizione energetica si iscrive nei luoghi e redistribuisce costi, benefici e trasformazioni. La sentenza in commento richiama l'amministrazione alla necessità di governare tale impatto attraverso valutazioni concrete, istruttorie adeguate e bilanciamenti espliciti. In questa prospettiva, l'agrivoltaico si conferma un banco di prova della capacità del diritto amministrativo di accompagnare la transizione ecologica senza ridurla né a imposizione verticale né a paralisi localistica.

5. Considerazioni conclusive. Agrivoltaico, motivazione amministrativa e governo della transizione energetica

La sentenza del Consiglio di Stato, 16 febbraio 2026, n. 1208 si colloca nel quadro di un diritto amministrativo dell'energia sempre più segnato dalla transizione ecologica, che incide non solo sugli obiettivi sostanziali dell'azione pubblica, ma anche sulle forme del potere nei procedimenti autorizzatori. Il caso dell'agrivoltaico mostra con particolare evidenza che il rapporto tra produzione energetica, tutela del paesaggio e salvaguardia del suolo agricolo non è governabile secondo logiche oppostive rigide, ma esige valutazioni capaci di misurarsi con la specificità tecnica e territoriale dell'intervento.

Il contributo principale della pronuncia risiede nell'aver individuato nella motivazione il luogo in cui deve emergere il bilanciamento tra interessi pubblici concorrenti. Pur a fronte del rilievo rafforzato che l'ordinamento europeo e nazionale attribuisce alle fonti rinnovabili, l'amministrazione conserva il potere di negare l'autorizzazione quando il progetto risulti incompatibile con il contesto ambientale, paesaggistico o agricolo; tuttavia, il diniego non può fondarsi su formule generiche o su presunzioni indifferenziate, ma deve esplicitare in modo puntuale, nel caso concreto, le ragioni della prevalenza degli interessi ostativi.

La decisione segnala così che l'agrivoltaico non può essere trattato alla stregua del fotovoltaico tradizionale a terra, poiché la sua funzione è proprio quella di coniugare produzione energetica e continuità dell'uso agricolo del fondo. Ciò non implica alcuna presunzione di

compatibilità, ma impone una verifica in concreto dell'effettiva integrazione tra le due funzioni, attraverso la considerazione della permanenza dell'attività colturale, della permeabilità e produttività del suolo, dell'impatto visivo, delle misure di mitigazione e della relazione dell'impianto con il paesaggio rurale.

In questo senso, la sentenza contribuisce a precisare lo statuto della discrezionalità amministrativa nei procedimenti della transizione energetica. Il potere valutativo resta ampio, ma deve essere esercitato secondo canoni di razionalità, proporzionalità e coerenza istruttoria; il sindacato del giudice non sostituisce la valutazione amministrativa, ma ne verifica la tenuta logica, l'effettività e la congruità motivazionale.

La portata della pronuncia va quindi oltre il singolo diniego di PAUR. Essa indica che la transizione ecologica non può essere governata mediante decisioni meramente assertive né attraverso richiami astratti alla tutela del territorio. La trasformazione del sistema energetico comporta infatti inevitabili redistribuzioni di costi e benefici, sicché la tutela del territorio deve essere concretamente argomentata quando si opponga alla realizzazione di impianti funzionali agli obiettivi di decarbonizzazione.

In questa prospettiva, la sentenza in esame non afferma una prevalenza assoluta dell'interesse energetico, ma chiarisce il metodo della decisione amministrativa nella transizione: distinguere, ponderare e motivare in modo effettivo. È così che la tutela del paesaggio e del suolo agricolo conserva piena rilevanza, senza però tradursi in un automatismo impeditivo.

L'apporto specifico dell'analisi risiede, pertanto, nel ricondurre il conflitto relativo agli impianti agrivoltaici non soltanto al tradizionale paradigma del bilanciamento tra interessi costituzionali, ma alla sua concreta declinazione territoriale e procedimentale, mostrando come la legittimità delle scelte amministrative dipenda dalla capacità dell'istruttoria e della motivazione di comporre, senza automatismi, le diverse scale della tutela ambientale e gli oneri territoriali della transizione energetica.

*Abstract**Ita*

La nota analizza la sentenza del Consiglio di Stato n. 1208/2026 in materia di agrivoltaico, collocandola nel quadro della transizione energetica e della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. Il lavoro mostra come la produzione di energia da fonti rinnovabili sia parte della tutela ambientale in senso sistemico e intergenerazionale. Al centro dell'indagine vi è il bilanciamento tra il *favor* per le FER e la protezione del paesaggio, del suolo agricolo e degli ecosistemi locali. La sentenza è letta come espressione di un modello decisionale fondato su proporzionalità, istruttoria adeguata e motivazione rafforzata. Particolare rilievo assume la specificità dell'agrivoltaico, quale tecnologia di integrazione tra uso agricolo del suolo e produzione energetica. La pronuncia esclude automatismi sia autorizzatori sia interdittivi, imponendo una valutazione concreta dell'impatto territoriale. Viene inoltre valorizzato il tema degli impatti cumulativi e della compatibilità paesaggistica. Ne emerge una concezione compositiva, e non oppositiva, dei valori costituzionali coinvolti.

Parole chiave: agrivoltaico, fonti rinnovabili, motivazione amministrativa, bilanciamento degli interessi, transizione energetica.

En

This note analyses judgment no. 1208/2026 of the Fourth Section of the Italian Council of State, concerning the refusal to issue the single regional authorisation measure for the construction of an agrivoltaic plant. The judgment is situated within the legal framework of the energy transition and clarifies that the favourable approach to renewable energy sources, while not amounting to the automatic precedence of the energy interest, nonetheless shapes the exercise of administrative discretion. From this perspective, a refusal must be grounded in an effective inquiry and in a precise statement of reasons, capable of accounting for the technical and functional specificity of agrivoltaics and for the concrete balancing of landscape protection, the safeguarding of agricultural land and decarbonisation objectives. The judgment thus highlights the role of administrative reasoning as the locus in which the ba-

lancing of competing public interests emerges within the administrative governance of the ecological transition.

Keywords: agrivoltaics, renewable energy sources, administrative reasoning, balancing of interests, energy transition.

Hanno scritto in questo numero

Marcos de Armenteras Cabot, Ricercatore (Profesor ayudante doctor) di Diritto internazionale presso l'Università delle Isole Baleari – m.dearmenterascabot@uib.cat

Roberto Colucciello, Ufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto e Cultore della materia di Sociologia della violenza presso il Dipartimento di Scienze giuridiche e sociali dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara – coluccielloroberto@libero.it

Luca Dell'Atti, Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – luca.dellatti@uniba.it

Wiktor Dropiewski, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Akademia Kujawsko-Pomorska di Bydgoszcz – wiktor.dropiewski@rakoczy-kancelaria.pl

Camilla Gernone, Assegnista di ricerca in Diritto agroalimentare presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – camilla.gernone@uniba.it

Gloria Marchetti, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano – gloria.marchetti@unimi.it

Giulia Mazzoni, Contrattista di ricerca in Diritto e religione presso l'Università degli Studi di Milano – giulia.mazzoni@unimi.it

Elena Montagnani, Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Pisa – elena.montagnani@unipi.it

Bartosz Rakoczy, Professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università Niccolò Copernico di Toruń – brako@umk.pl

Gianmaria Alessandro Ruscitti, Professore a contratto di Diritto dei beni culturali presso l'Università degli Studi di Teramo – garuscitti@unite.it

Gabriel Faustino Santos, Borsista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Teramo – gfaustinosantos@unite.it

Francesco Sorvillo, Professore associato di Diritto e religione presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" – francesco.sorvillo@unicampania.it

Rossana Eugenia Vulcano, Dottoranda di ricerca in Diritto agroalimentare presso l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria – rossana.vulcano@unirc.it

Zbigniew Witkowski, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Niccolò Copernico di Toruń – zbywit@law.umk.pl