

Produzione e consumo sostenibili tra politiche legislative e prassi adattive

a cura di

Lucia Ruggeri e Adele Emilia Caterini



Edizioni Scientifiche Italiane

Produzione e consumo sostenibili tra politiche legislative e prassi adattive

a cura di

Lucia Ruggeri e Adele Emilia Caterini



Edizioni Scientifiche Italiane

Editore Edizioni Scientifiche Italiane

Titolo Produzione e consumo sostenibili tra politiche legislative e prassi adattive

Curatori Lucia Ruggeri e Adele Emilia Caterini

Comitato Scientifico Luciana D'Acunto, Ilaria Riva, Francesco Giacomo Viterbo e Alejandro Zornoza Somolinos

Le parti I, II e III del presente volume sono state sottoposte a referaggio anonimo.

Anno di pubblicazione 2023

ISBN 9788849554038

© 2023 Gli autori indicati nel volume si riservano il copyright. La copia è consentita solo per scopi non commerciali a condizione che venga citata la fonte. Ogni autore è responsabile per il proprio elaborato e l'editore non si assume alcuna responsabilità per qualsiasi uso dei contenuti o violazioni dei diritti di terzi.

Il volume costituisce un risultato della ricerca finanziata dall'Unione europea – NextGenerationEU, MUR – Fondo Promozione e Sviluppo – D.M. 737/2021, ESCOP4Green – *Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition*, quale deliverable D.2.1. Guidelines, WP 2



Il contenuto di questo volume rappresenta le opinioni degli autori ed è sotto la loro unica responsabilità.

INDICE - SOMMARIO

Prefazione di LUCIA RUGGERI e ADELE EMILIA CATERINI p. 1

Parte I

Report di progetto

ARI ROGÉRIO FERRA JR. e IVAN ALLEGRANTI, *La produzione e il consumo sostenibili: risultati di un'indagine* p. 6

Parte II

Transizione ecologica ed energetica: quadro regolatorio e prassi applicative

LUCIA RUGGERI, *Diritto della transizione e sostenibilità: tra tutela del mercato e protezione della persona* p. 32

SARA ZUCCARINO, *Il principio dello sviluppo sostenibile all'interno del framework europeo. Dal New Green Deal alla tassonomia delle attività sostenibili* p. 58

MANUELA GIOBBI, *Sostenibilità ambientale, dimensione energetica e diritti umani* p. 81

MARINE CORNELIS, *Digitalizzazione dell'energia come strumento di empowerment dei consumatori: opportunità e rischi* p. 101

GIUSEPPE ROSANOVA, *I contratti bidirezionali per differenza* p. 131

- JACOPO ALCINI, *Abuso del marchio verde e giusto rimedio* p. 156
- GABRIELE UVA, *Greenwashing e sostenibilità: profili civilistici e tutela del consumatore* p. 180
- ROBERTO ESPOSITO, *I profili tributari delle comunità energetiche da fonti rinnovabili. Soluzioni normative e prospettive de iure condendo alla luce dei principi costituzionali nonché dei criteri e principi direttivi previsti dalla legge delega di revisione del sistema fiscale* p. 203
- SALVATORE ANTONELLO PARENTE, *Prodotti energetici e politiche fiscali: il contributo straordinario contro il «caro bollette», il contributo di solidarietà temporaneo e le proposte di prezzi calmierati dell'energia* p. 220
- GIOVANNI RUSSO, *Rendicontazione societaria di sostenibilità e due diligence: strumenti effettivi di sostenibilità aziendale* p. 250
- ELISABETTA CERONI, *Raccolta e gestione dei rifiuti. Enti locali virtuosi. Il modello So.Eco Srl* p. 268
- ROBERTO GARETTO, RICCARDO PERONA e MILTON PEREIRA BLANCO, *Fracking e impatto socio-ambientale: per uno studio di alcune pratiche virtuose alla luce dell'esperienza normativa e giudiziaria in Colombia* p. 300
- AUORE JEANNE STANISLAVA DUDKA, *Affrontare le disuguaglianze territoriali nello sviluppo di progetti di comunità energetiche rinnovabili: il caso di iniziativa pubblica locale «Mine du Soleil»* p. 325

- LUCIO CASALINI, *Il caso «Le Vele»: profili giuridici della prima comunità energetica rinnovabile e solidale nella città di Roma* p. 349
- CHIARA ONORATI, *Energy community e green community. Il caso delle Madonie* p. 373
- QUETZAL BALDUCCI, DAVIDE PARZIALE e MARINA VARVESI, *Potenziare le comunità vulnerabili: superare le barriere nelle comunità energetiche per affrontare la povertà energetica e favorire la sostenibilità nell'Unione europea* p. 393

Parte III

La protezione dell'ambiente: la giustizia climatica

- ADELE EMILIA CATERINI, *Il caso VZW Klimaatszaak. Oltre l'accountability verso una transizione ecologica «giusta»* p. 406
- SHARMIN CHOUGULE, *Indian Council for Enviro-Legal Action etc. (ricorrente) c. Union of India and Others etc. (convenuto) 1996 AIR 1446* p. 424
- SALVATORE COSCARELLI, *Un caso cinese di responsabilità per danno ambientale* p. 434
- GIOVANNA DI BENEDETTO, *Agire per il clima in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale: note a margine del caso Neubauer e altri c. la Repubblica Federale di Germania* p. 453
- FRANCESCA FERRETTI, *Il caso giapponese della centrale a carbone di Kobe. Spunti ricostruttivi sul danno da cambiamento climatico* p. 465

- GIANNA GIARDINI, *Gruppi vulnerabili e obbligazione climatica: il caso di Verein Klima Seniorinnen Schweiz (Anziane per il clima)* p. 486
- ANDREA GRECO, *Mr. Jonah Gbemre e la Inwerekan Community del Delta State nigeriano contro Shell Petroleum Development Company Nigeria LTD e Nigerian National Petroleum Corporation: l'Africa di fronte alla difficile sfida del bilanciamento tra sviluppo economico e tutela ambientale* p. 514
- MARIA PAOLA NICO, *Il riconoscimento della protezione giuridica ai migranti ambientali nell'ordinanza Cass., 9 marzo 2021, n. 5022* p. 531
- KARINA ZABRODINA, *Il caso Urgenda contro i Paesi Bassi: la dimensione esistenziale del cambiamento climatico tra effettività di tutela e discrezionalità politica* p. 545

Parte IV

Appendice

- MASSIMO SABBIIETI, *Report sulla conoscenza e l'interesse verso le tematiche legate al progetto «ESCOP4Green – Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition»* p. 564
- LIDIA LENUTA BALAN, *Green Deal e Fit for 55 nella prospettiva della neutralità climatica e della transizione energetica* p. 569

Prefazione

Il presente volume è il risultato dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del progetto «*Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition*» (ESCOPE4Green). L'idea progettuale è maturata all'interno del gruppo di ricerca composto anche da professori che insegnano alla Scuola di Specializzazione in Diritto Civile dell'Università degli studi di Camerino nonché da specializzandi e specialisti in diritto civile.

Il lavoro muove dal complesso e variegato scenario normativo italo-europeo e mira alla realizzazione di linee guida che orientino imprese, consumatori, enti pubblici e locali verso la necessaria conformazione eco-sostenibile dei mercati.

In conformità all'evoluzione socio-giuridica, esso delinea un percorso che affronta la tematica della sostenibilità attraverso diverse angolazioni.

La prima parte raccoglie i risultati del questionario sulla sostenibilità e delle video-interviste relative a pratiche *green* nel settore energetico e della carta, elaborati dal gruppo di ricerca ESCOPE4Green. Entrambi sono funzionali a sondare il grado di conoscenza delle tematiche ed a diffondere una necessaria «cultura della sostenibilità» che, tuttavia, non risulta ancora completamente realizzata.

Il report costituisce, dunque, un valido strumento per valutare l'adeguatezza dei sistemi di comunicazione e di divulgazione tanto delle scelte di politica legislativa quanto dei modelli di trasmissione di una visione eco-centrica «antropologicamente orientata».

La seconda parte raccoglie i saggi che operano un'analisi critica e una rilettura in chiave assiologica e sistematica della normativa in materia di transizione ecologica ed energetica. Essa contempla, inoltre, l'esame di prassi applicative sul tema che forniscono esempi concreti di sviluppo sostenibile.

L'attuale sistema ordinamentale è caratterizzato da molteplici provvedimenti di matrice internazionale ed europea funzionali all'individuazione di soluzioni comuni ed armonizzate per fronteggiare l'emergenza climatica, seppur nel rispetto delle tradizioni costituzionali e delle peculiari condizioni socio-economiche di ogni Stato. Come emerge dal *Green Deal* europeo, la *ratio* di una regolamentazione viepiù omogenea risiede nella natura planetaria della questione, per la risoluzione della quale è richiesta la partecipazione attiva della popolazione globale. Il Pacchetto *Fit for 55*, difatti, include una serie di misure volte a garantire l'attuazione

dell'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030¹.

Per tali ragioni, la disciplina coinvolge ogni aspetto della realtà sociale, incidendo sulle tradizionali categorie giuridiche. A titolo esemplificativo, la Tassonomia europea delle attività eco-sostenibili, la direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità e la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità rimarcano il ruolo primario dell'iniziativa privata nel conseguimento della transizione ecologica. A conferma di ciò, la proposta di direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde prevede obblighi più stringenti per contrastare le pratiche commerciali sleali che impediscono scelte di consumo sostenibili, fra cui le pratiche di *greenwashing* e l'uso di marchi di sostenibilità e strumenti di informazione inattendibili e non trasparenti. Analogamente, la proposta di direttiva c.d. *green claims* individua una normativa volta a impedire asserzioni ambientali false formulate da professionisti o nell'ambito di pratiche commerciali tra imprese e consumatori. Tali misure contribuiscono alla partecipazione dei consumatori ad un'economia circolare, pulita e *green*, favoriscono una maggiore trasparenza del mercato e una leale competitività tra le imprese.

L'attività economica risulta, dunque, permeata dal valore della sostenibilità che ne costituisce non più un mero limite intrinseco ma un valore positivo da conseguire, divenendo strumento di controllo di liceità e meritevolezza. In questa direzione, si pone anche la normativa europea *in itinere* relativa all'efficientamento energetico degli edifici, esistenti e da costruire. Essa persegue lo scopo della progressiva riduzione e eliminazione delle emissioni di carbonio, gravando il bene immobile di una componente obbligatoria minima inderogabile da realizzarsi entro periodi di tempo prestabiliti.

La riforma costituzionale 1/2022 riflette tale processo. Il rinnovato art. 9 cost. conferisce valenza assiologica all'ecologismo, comprensivo dei concetti di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, laddove l'art. 41 cost. connota l'iniziativa economica di necessità ambientale, attribuendovi il potere-dovere di realizzare tale principio.

In virtù dell'importanza assunta dalla questione, particolare attenzione è rivolta alla disciplina relativa al mercato energetico, con specifico riferimento ai profili fiscali.

La produzione ed il consumo di energia da fonti fossili costituiscono la principale causa del surriscaldamento globale. I recenti interventi europei tendono, pertanto, a ridurre il consumo di energia finale dell'11,7% entro il 2030 ed a

¹ Per una ricostruzione generale del quadro regolatorio europeo in materia, si segnala il lavoro di L. LENUTA BALAN, *Green Deal e Fit for 55 nella prospettiva della neutralità climatica e della transizione energetica*, collocato nell'Appendice del presente volume.

promuovere ulteriormente le energie rinnovabili stabilendo una quota delle stesse del 42,5% nel consumo energetico complessivo entro il 2030 con un'integrazione indicativa supplementare del 2,5%.

Inoltre, la dipendenza per l'approvvigionamento delle materie prime da Paesi terzi e la relativa volatilità dei prezzi derivante da condotte speculative nel mercato secondario richiedono un mutamento di approccio. Le attuali misure sono, difatti, finalizzate a favorire la digitalizzazione del sistema e gli investimenti a lungo termine nell'impiego dell'energia rinnovabile, assicurando benefici non solo di carattere ambientale ma anche economico e sociale. In questa direzione, la proposta di regolamento europeo per migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica prevede forme di finanziamento pubblico diretto alla produzione di energia elettrica da combustibili non fossili mediante i contratti bidirezionali per differenza. Quest'ultimi garantiscono una entrata minima ai produttori ma al tempo stesso limitano i ricavi di mercato ottenuti dagli investimenti negli impianti di generazione di energia. I proventi che superano tale *target* o l'equivalente in valore finanziario degli stessi verrebbero, difatti, distribuiti ai clienti finali, tenuta in considerazione la relativa condizione di vulnerabilità. In alternativa, sarebbero impiegati per finanziare i costi dei regimi di sostegno diretto dei prezzi o degli investimenti volti a ridurre i costi dell'energia elettrica per i clienti finali.

Ne discende che, in aggiunta all'abbattimento dei costi dell'energia ed alla stabilità dei prezzi, tali politiche garantiscono il «minimo vitale»/«contenuto essenziale» dei diritti sociali superando le condizioni di vulnerabilità energetica.

La medesima prospettiva assume la sezione relativa alle pratiche di sostenibilità che dimostra l'importanza del coinvolgimento dei privati, in forma individuale o collettiva, nella attuazione dei valori ambientali e sociali. In conformità al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, cost.), essi concorrono al perseguimento dell'ecologismo quale valore o mezzo delle relative azioni. Alla luce della situazione di instabilità economica degli enti pubblici e degli istituti finanziari, gli interventi decentralizzati «dal basso» possono, pertanto, rappresentare una soluzione adeguata ed efficace alla questione ambientale.

Seguendo questo *fil rouge*, la terza parte è dedicata alla giustizia climatica (c.d. *climate change litigation*). Essa costituisce un ulteriore risvolto pratico-attuativo della questione ambientale.

Nell'ottica di una tutela effettiva, difatti, gli organi giurisdizionali cooperano, agendo quali attuatori del principio di solidarietà sostenibile. Essi divengono i garanti primari dei diritti fondamentali permeati dal valore dell'ecologismo laddove sussista una violazione degli stessi. I casi di *climate change litigation* delineano, pertanto, un «giusto rimedio» alla lesione di interessi meritevoli sottesi alle situazioni concrete.

Ecco che la sostenibilità assume rilievo primario e diviene il valore che orienta le iniziative pubbliche e private nella realizzazione degli interessi esistenziali o patrimoniali, illuminandole di finalità conservative o migliorative dell'ambiente.

Tale dimensione eco-centrica rinviene il suo fondamento nella realizzazione del valore-persona, comprensivo della sua dimensione futura. Il superamento o il contenimento della crisi climatica garantisce, dunque, un equilibrio eco-sistemico funzionale al benessere ed allo sviluppo della personalità umana, anche delle generazioni future.

Parte I

Report di progetto

IVAN ALLEGRANTI e ARI ROGÉRIO FERRA JR.

*La produzione e il consumo sostenibili: risultati di un'indagine**

SOMMARIO: 1. Introduzione e metodologia. – 2. Società e sostenibilità: a che punto siamo? – 3. Focus sull'Italia: a che punto siamo? – 4. I video. – 5. I risultati dei questionari. – 6. Conclusioni.

1. Il presente lavoro si sviluppa in quattro parti: nella prima viene delineata la metodologia utilizzata, nella seconda, è descritta la letteratura maggiormente rilevante, nella terza sono esposti i contenuti delle video-interviste realizzate dal gruppo di ricerca ESCOP4Green e nella quarta sono effettuate riflessioni sul questionario somministrato durante il progetto la cui analisi dei dati è stata condotta dall'Area Pianificazione, Didattica e Sistemi Qualità dell'Università di Camerino¹. Questo saggio vuole dare un contributo alla lettura delle informazioni che emergono dal questionario consentendo agli studiosi ed ai professionisti del settore di avere un primo orientamento circa il cammino da percorrere per rendere i processi produttivi sempre più sostenibili. Esso rappresenta anche una base per mettere in atto iniziative efficaci per diffondere tra i consumatori la consapevolezza circa l'importanza della realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite². L'analisi, oggetto del presente contributo, si basa sul questionario che ha avuto lo scopo di fotografare il

* Ivan Allegranti è Autore dei paragrafi 1, 2, 3, 5; Ari R. Ferra Jr. è Autore dei paragrafi 4, 6.

¹ L'analisi dei dati è consultabile in un apposito report inserito nell'Appendice al presente volume.

² Lo sviluppo economico sostenuto dalla legislazione emergenziale è improntato al rispetto degli obiettivi di sostenibilità, accessibilità ed inclusività dell'Agenda ONU 2030. Sul punto v. UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 ottobre 2015.

livello di conoscenza delle tematiche attinenti alla sostenibilità e che il lettore potrà consultare nell'Appendice di questo volume.

In generale nelle varie parti del lavoro è stata adottata una metodologia che a seconda dell'oggetto dell'indagine ha avuto un approccio qualitativo e/o quantitativo³ (S. Nowak, 1977). L'uso di entrambe le metodologie ha consentito di offrire una visione più ampia della realtà esaminata⁴ (T.D. Jick, 1979). Infatti, un approccio qualitativo è appropriato nella ricerca esplorativa perché consente di calarsi nella profondità delle problematiche riscontrate, quali la scarsa conoscenza dei temi afferenti la sostenibilità, fornendo gli strumenti sia per approfondire le dinamiche delle problematiche evidenziate sia per sviluppare ipotesi per potenziali ulteriori ricerche⁵ (P. Atkinson, A. Coffey e S. Delamont, 2001). Il metodo quantitativo, invece, permette di quantificare il problema attraverso la generazione di dati numerici, utilizzando i dati misurabili per descrivere situazioni e scoprire futuri modelli di sviluppo⁶ (B.S. Lawrence, 2005).

L'utilizzo del metodo «misto», noto come «triangolazione dei dati», racchiude la logica dei due approcci ed è funzionale alla validazione delle affermazioni che derivano da «studi pilota»⁷ (W.K. Olsen, 2004). Il metodo misto, adottato nel presente lavoro⁸ (A. Tashakkori e C. Teddlie, 1998),

³ S. NOWAK, *Methodology of Social Research. General Problems*, Dordrecht-Boston, 1977, p. 8; Cfr. R. GAROTTO, *The ECPE Questionnaire on Energy Transition, Energy Communities, Prosumerism, and Renewable Energy Directive. Methodological Approach*, in L. RUGGERI (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Madrid, 2021, p. 4 ss.

⁴ T.D. JICK, *Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action*, in *Administrative Science Quarterly*, 1979, p. 602 ss.

⁵ P. ATKINSON, A. COFFEY e S. DELAMONT, *A debate of our canon*, in *Qualitative Research*, 2001, p. 5 ss. Si veda anche M.R. ISLAM e C.J. FARUQUE, *Introduction: Qualitative research: an effectual research tools for behavioral sciences*, in M.R. ISLAM e C.J. FARUQUE (a cura di), *Qualitative research: Tools and techniques*, North Charleston, 2016, p. 11.

⁶ B.S. LAWRENCE, *Levels of Analysis and the Qualitative Study of Quantitative Data*, in F.J. YAMMARINO e F. DANSERAU (a cura di), *Multi-level Issues in Organizational Behavior and Processes*, Bingley, 2005, p. 231 ss.

⁷ W.K. OLSEN, *Triangulation in social research: Qualitative and quantitative methods can really be mixed*, in M. HOLBORN (a cura di) *Developments in Sociology*, Ormskirk, 2004, p. 1 ss.

⁸ A. TASHAKKORI e C. TEDDLIE, *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, London, 1998, p. 13 ss.

combina, quindi, le potenzialità dei due approcci, garantendo così un adeguato livello di accuratezza del risultato.

Come anticipato, la prima parte si incentra sull'analisi dei lavori che hanno indagato il livello di conoscenza della società delle tematiche connesse alla sostenibilità. Si tratta, in particolare, dei report delle associazioni, enti o imprese che hanno focalizzato la propria indagine sulla comprensione di quanto il pubblico sia a conoscenza dei temi, quali, per esempio, quelli della transizione energetica o della responsabilità sociale d'impresa.

Nella parte finale del lavoro, invece, si analizzano le interviste ed il questionario, che esprimono l'approccio partecipativo promosso attivamente dal progetto ESCOP4Green.

2. È importante evidenziare che, ad oggi, le indagini svolte da imprese, enti del Terzo settore, istituti di ricerca, ONG e amministrazioni pubbliche statali risultano essere esigue da un punto di vista quantitativo. Questo perché la maggior parte di tali entità ha concentrato i propri sforzi nella redazione di report riguardanti i progressi compiuti nel tentativo di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030⁹. Di conseguenza, il coinvolgimento attivo della popolazione a volte è stato scarso, impedendo così di sondare il relativo livello di conoscenza in merito a tematiche quali la sostenibilità, il cambiamento climatico e la transizione energetica. Questa lacuna dovrebbe essere colmata per meglio pianificare le future azioni necessarie per conseguire gli obiettivi stabiliti dall'Agenda ONU¹⁰ (I. Allegranti, 2022).

⁹ In proposito, basta guardare sui siti delle Nazioni Unite o dell'Unione europea, e constatare che sono assenti questionari rivolti alla popolazione. Sul punto si veda: United Nations, *Whats New*, disponibile in www.un.org/en/climatechange/reports; Eurostat, *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2022 edition*, disponibile in www.ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-flagship-publications/-/ks-09-22-019.

¹⁰ Sulla necessità del ruolo partecipativo delle ONG si veda: I. ALLEGRANTI, *Un approccio antropocentrico per superare la crisi del multilateralismo*, in *OSORIN Working Papers*, 2, 2022, pp. 60-64.

A livello internazionale, il Pew Research Center di Washington ha condotto un'indagine di vasta portata che include le esperienze di diciassette economie sviluppate del mondo¹¹, mentre gli altri tre studi si sono focalizzati esclusivamente sul contesto italiano¹².

Analizzando i risultati di quest'ultima, comuni al questionario elaborato e diffuso dal gruppo di ricerca ESCOP4Green, emerge in primo luogo come vi sia una diffusa preoccupazione per l'impatto dei cambiamenti climatici globali sulla vita dei cittadini dei Paesi esaminati¹³. In Germania, ad esempio, la percentuale di individui «molto preoccupati» per le implicazioni personali del riscaldamento globale è aumentata di diciannove punti percentuali dal 2015 (dal 18% al 37%). Negli Stati Uniti, invece, le opinioni non hanno subito cambiamenti significativi durante questo periodo¹⁴. Inoltre, i giovani intervistati, spesso protagonisti di proteste contro i cambiamenti climatici, manifestano una maggiore preoccupazione rispetto alle generazioni più anziane per l'impatto che i cambiamenti climatici possono avere sulla loro vita. La Svezia in proposito mostra come il 65% dei giovani esprime preoccupazione per i cambiamenti causati dalla crisi climatica rispetto al 25% degli adulti di età superiore ai 65 anni. Questa tendenza è riscontrabile anche in Nuova Zelanda, Australia, Stati Uniti, Francia e Canada.

La maggior parte dei cittadini è disposta a modificare stili di vita e comportamenti per contrastare il riscaldamento globale, ma permane

¹¹ Pew Research Center, *In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing to Alter How They Live and Work*, Washington D.C., 2021.

¹² Lifegate, *Osservatorio Nazionale sulla Sostenibilità*, Milano-Roma, 2022; ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Roma, 2022; Deloitte Italia, *Il cittadino consapevole: comportamenti sostenibili per guidare strategie innovative a sostegno di una rapida transizione ecologica*, Milano-Roma, 2022.

¹³ Pew Research Center, *In Response to*, cit., p. 2. Lo studio del Pew Research Center ha coinvolto 16.254 adulti provenienti da Paesi come Canada, Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia, Regno Unito, Australia, Giappone, Nuova Zelanda, Singapore, Corea del Sud e Taiwan. Un ulteriore sondaggio ha coinvolto 2.596 adulti statunitensi nel febbraio 2021, utilizzando il Pannello delle Tendenze Americane (ATP) per garantire una rappresentanza adeguata.

¹⁴ Pew Research Center, *o.c.*, p. 7 ss.

incertezza sull'efficacia degli sforzi collettivi. Le risposte della società ai cambiamenti climatici sono molteplici, con diversa percezione di efficacia e scetticismo verso le iniziative internazionali. In dodici dei diciassette Paesi esaminati, i cittadini ritengono che le loro società stiano affrontando efficacemente i cambiamenti climatici, ma solo pochi descrivono tali sforzi come «molto buoni»¹⁵. L'opinione pubblica internazionale circa la risposta degli Stati Uniti ai cambiamenti climatici è generalmente negativa. Solo i cittadini di Singapore hanno una visione leggermente positiva, mentre la maggior parte dei Paesi europei e oceanici considera negativa la politica adottata in materia dagli Stati Uniti. La risposta cinese ai cambiamenti climatici ottiene giudizi ancora più negativi nell'opinione pubblica internazionale¹⁶. Le misure adottate dall'Unione europea sono generalmente considerate in modo positivo, anche se vi è spazio per il miglioramento, mentre gli sforzi delle Nazioni Unite per affrontare i cambiamenti climatici sono giudicati positivamente, ma le valutazioni rimangono misurate¹⁷.

3. Concentrando l'analisi sull'Italia, occorre in primo luogo constatare che, nonostante le recenti preoccupazioni legate alla pandemia, alla crisi energetica e al conflitto in Ucraina, i cittadini italiani ritengono la sostenibilità una questione di fondamentale rilevanza. Circa 31 milioni di italiani, infatti, considerano la sostenibilità un tema importante per il futuro del Paese, mentre solo il 28% la ritiene una questione passeggera¹⁸.

L'attenzione rivolta alla sostenibilità rimane stabile rispetto all'anno precedente, con il 73% della popolazione, ovvero 36,5 milioni di persone, interessate al tema¹⁹. Questo interesse è particolarmente pronunciato tra giovani della generazione Z, donne, studenti, laureati e professionisti attivi.

¹⁵ Pew Research Center, *o.c.*, p. 12.

¹⁶ Pew Research Center, *o.c.*, p. 17.

¹⁷ Pew Research Center, *o.c.*, p. 18.

¹⁸ Lifegate, *Osservatorio Nazionale*, cit., p. 9.

¹⁹ Lifegate, *o.c.*

Anche nelle grandi città come Milano e Roma, l'adesione a modelli sostenibili è notevole, rispettivamente del 75% e del 78%²⁰.

I dati rivelano una buona consapevolezza delle questioni ambientali: il 78% degli italiani comprende il concetto di riscaldamento globale e il 69% sa cosa sia la crisi climatica. L'85% ritiene che combattere i cambiamenti climatici richieda comportamenti sostenibili²¹.

Il rapporto sottolinea il legame tra sostenibilità e benessere, con il 30% degli italiani che adotta uno stile di vita sostenibile per la salute. La pandemia ha anche contribuito a rivolgere maggiore attenzione alle scelte alimentari laddove risulta che il 69% mira ad un'alimentazione più sana ed equilibrata. Inoltre, il 16% inizia a praticare sport in risposta alla pandemia²².

L'Italia eccelle nel riciclo e nell'uso circolare dei materiali, con una percentuale di riciclo del 68%, superiore alla media europea del 35%. L'interesse per l'auto elettrica è evidente, con il 78% favorevole ad incentivarne l'acquisto²³.

In sintesi, il rapporto rivela un crescente coinvolgimento e interesse degli italiani verso la sostenibilità, con una maggiore consapevolezza delle questioni ambientali, pratiche alimentari responsabili e scelte di consumo consapevoli. Tuttavia, ci sono sfide da affrontare, come promuovere l'uso di energie rinnovabili, ridurre le emissioni di CO₂ e incoraggiare uno stile di vita più sostenibile.

L'analisi di Ipsos-ASviS, dal canto suo, ha evidenziato la percezione sociale degli italiani riguardo alla sostenibilità e alla transizione ecologica. Mentre il 95% degli intervistati conosce il concetto di «sviluppo sostenibile», solo il 42% è a conoscenza dell'Agenda 2030 dell'ONU, che rappresenta il quadro internazionale per il futuro sostenibile²⁴. Questo suggerisce che, nonostante la diffusione del termine «sostenibilità», è

²⁰ Lifegate, *o.c.*

²¹ Lifegate, *o.c.*, p. 10.

²² Lifegate, *o.c.*, p. 19.

²³ Lifegate, *o.c.*, p. 21.

²⁴ ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi*, cit., p. 79.

necessario adottare politiche informative efficaci sulle iniziative di carattere globale in materia.

La conoscenza dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) è limitata: solo un terzo degli italiani è a conoscenza di questi obiettivi che abbracciano sfide dalla povertà all'uguaglianza di genere. Questa assenza di consapevolezza può ostacolare una ampia partecipazione nell'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile²⁵.

Emerge che l'85% del campione associ i concetti di sostenibilità ed ambiente, indicando una limitata comprensione degli stessi che esclude aspetti sociali ed economici. Questo sottolinea la necessità di un'interpretazione più ampia²⁶.

Gli studenti risultano più informati sull'Agenda 2030, poiché utilizzano maggiormente i *social media*. Questo rivela l'importanza della comunicazione *online* nella diffusione di informazioni. I mezzi tradizionali e gli eventi dedicati rimangono, ad ogni modo, fonti rilevanti.

L'attenzione principale è rivolta al cambiamento climatico, emergendo una crescente preoccupazione su tale questione, nonché sui temi correlati della tutela della biodiversità e degli investimenti in energie rinnovabili.

Le responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi sono attribuite principalmente al governo e alle aziende, ma una percentuale significativa riconosce l'importanza delle azioni individuali. Questo sottolinea l'interconnessione tra contributi istituzionali e personali.

In sintesi, l'analisi rivela una conoscenza limitata dell'Agenda 2030 e della sostenibilità in Italia. Questo sottolinea l'importanza di un'educazione ed un'informazione più efficaci, sia nelle scuole che attraverso i *media*, per coinvolgere in modo consapevole e attivo la popolazione nella promozione dello sviluppo sostenibile²⁷.

Infine, l'analisi di Deloitte evidenzia come la rilevanza del concetto di sostenibilità sia aumentata grazie alla pandemia, alle tensioni geopolitiche e

²⁵ ASviS, *o.c.*

²⁶ ASviS, *o.c.*

²⁷ ASviS, *o.c.*

alla consapevolezza sui cambiamenti climatici²⁸. Questi fattori hanno condotto a un cambiamento positivo nelle abitudini quotidiane, rendendo l'adozione di stili di vita sostenibili cruciale per il pianeta e le future generazioni.

In Italia, oltre il 66% sta adottando abitudini più sostenibili, specialmente i giovani, mentre un ulteriore 23% inizia a prendere in considerazione i cambiamenti ecologici. Gli italiani associano la sostenibilità a una gestione più efficiente degli sprechi, come la riduzione dei rifiuti e il miglioramento del riciclo, oltre all'uso responsabile delle risorse come l'acqua²⁹.

L'interesse per i prodotti biologici, le filiere certificate e l'economia circolare cresce tra i consumatori italiani, nonostante ostacoli come il costo più elevato e la difficile reperibilità di prodotti sostenibili. L'educazione alla sostenibilità è fondamentale per favorire scelte informate. Un marchio sostenibile, infatti, richiede un impegno autentico, focalizzandosi sugli aspetti sostanziali come la produzione e l'impatto ambientale. L'implementazione di comportamenti sostenibili si sta diffondendo in Italia grazie alla maggiore consapevolezza e all'interesse dei cittadini. Nonostante sfide economiche e informative, il cambiamento verso uno stile di vita sostenibile è in atto con conseguenti impatti positivi sul futuro del pianeta³⁰.

4. L'indagine condotta dal progetto ESCOP4Green, come anticipato, non si esaurisce nella raccolta dei dati del questionario e nel loro esame, ma si abbina a uno strumento di contatto diretto con imprenditori, professionisti, funzionari ed autorità locali utilizzando lo strumento delle interviste.

Le video-interviste, condotte dal gruppo di ricerca ESCOP4Green, testimoniano casi di successo nelle comunità energetiche, ma mostrano

²⁸ Deloitte Italia, *Il cittadino consapevole*, cit., p. 6.

²⁹ Deloitte Italia, *o.c.*

³⁰ Deloitte Italia, *o.c.*, p. 33.

anche le difficoltà iniziali di chi intraprende il percorso di creazione delle stesse³¹ (V.Z. Gjorgjevski, S. Cundeva e G.E. Georghiou, 2021).

Nel progetto si è deciso di dedicare una particolare attenzione al settore energetico ed all'industria della carta per una molteplicità di ragioni. Il settore energetico rappresenta più di ogni altro la base per la realizzazione della transizione ecologica e un punto nevralgico per la realizzazione di molteplici obiettivi dell'Agenda ONU quali, ad esempio, la lotta alla povertà, la produzione e il consumo sostenibile. Il settore della carta è, invece, stato scelto perché più di ogni altro rappresenta una sfida per l'ambiente e per la competitività del mercato. Nonostante l'esistenza di una rilevante tradizione di produzione della carta l'Italia, ma più in generale, l'Unione europea ha difficoltà nei mercati internazionali. In entrambi i settori sono rilevabili esempi virtuosi di processi produttivi sostenibili³² (S. Pätäri, A. Tuppurä, A. Toppinen e J. Korhonen, 2016) che emergono dalle interviste effettuate.

Ogni singola intervista prende le mosse da due interrogativi: quali sono gli esempi di successo? Quali sono gli ostacoli incontrati e come sono stati superati?

Lo scopo delle interviste è di capire come vengano in concreto attuate le politiche di sostenibilità³³ (E.M. Gui e I. MacGill, 2018). L'indagine ha dimostrato che la realizzazione di tali misure negli ambiti energetico e della produzione della carta è ostacolata da diversi fattori. Pertanto, occorre

³¹ In dottrina, molteplici sono i significati attribuiti alla «comunità energetica». Sono state intese come comunità energetiche civiche, comunità energetiche sostenibili, comunità energetiche pulite, comunità sostenibili, comunità energetiche rinnovabili e comunità a basse emissioni di carbonio. Ma il punto fondamentale è che la comunità si è diffusa nella società civile come una opportunità a beneficio di tutti. V.Z. GJORGJEVSKI, S. CUNDEVA e G.E. GEORGHIOU, *Social arrangements, technical designs and impacts of energy communities: A review*, in *Renewable Energy*, 169, 2021, p. 1138 ss., spec. p. 1140.

³² S. PÄTÄRI, A. TUPPURÄ, A. TOPPINEN e J. KORHONEN, *Global sustainability megaforges in shaping the future of the European pulp and paper industry towards a bioeconomy*, in *Forest Policy and Economics*, 66, 2016, p. 38 ss., spec. 45.

³³ E.M. GUI e I. MACGILL, *Typology of future clean energy communities: An exploratory structure, opportunities, and challenges*, in *Energy Research & Social Science*, 35, 2018, p. 94 ss., spec. p. 104.

comprendere le problematiche ed i limiti per avviare il processo di transizione ecologica³⁴ (I. Abad, A. Ehrenmann e X. Lambin, 2020).

Tuttavia, dalle testimonianze ottenute durante le ricerche di ESCOP4Green, emerge che le difficoltà riscontrate nella fase iniziale di costituzione delle comunità energetiche, come quelle di carattere burocratico, non sono insuperabili. I casi di successo oggetto di intervista mostrano che la creazione di comunità energetiche e, dunque, il consumo e la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuiscono alla transizione verde³⁵ (M.L. Lode, G. Te Boveldt, T. Coosemans e L. Ramirez Camargo, 2022).

Anche l'industria della carta è impegnata in tale processo che risulta necessario per diminuire l'uso intensivo di risorse come la cellulosa, acqua ed energia elettrica. Si tratta, difatti, di tre risorse ampiamente impiegate per la produzione della carta, altamente impattanti in termini di emissione di CO₂. Ciò accade perché la filiera produttiva del settore è lunga e parte dalle fasi di utilizzo dell'energia, cellulosa e carta, riciclo della carta, produzione grafica ed editoriale, fino alle attività di commercio, distribuzione e trasporto³⁶ (M. Sun, Y. Wang, L. Shi e J.J. Klemeš, 2018).

Si ritiene utile riportare in sintesi il contenuto delle interviste effettuate che sono peraltro fruibili nella loro interezza sul sito del progetto ESCOP4Green³⁷.

a) Intervista a Maurizio Onnis – Sindaco di Vilanovaforru

³⁴ I. ABAD, A. EHRENMANN e X. LAMBIN, *On the Viability of Energy Communities*, in *The Energy Journal*, 41, 2020, p. 113 ss., spec. p. 116.

³⁵ M.L. LODE, G. TE BOVELDT, T. COOSEMANS e L. RAMIREZ CAMARGO, *A transition perspective on Energy Communities: A systematic literature review and research agenda*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 163, 2022, p. 12.

³⁶ M. SUN, Y. WANG, L. SHI e J.J. KLEMEŠ, *Uncovering energy use, carbon emissions and environmental burdens of pulp and paper industry: A systematic review and meta-analysis*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 92, 2018, p. 831.

³⁷ L'indirizzo del sito del progetto è il seguente: <https://escop4green.unicam.it/it>.

La comunità energetica del comune di Vilanovaforru viene definita dal Sindaco stesso, oltre che come un grande successo, anche come un'esperienza di sopravvivenza di fronte alla burocrazia. Essa è l'esempio di una triplice esperienza di successo ambientale, sociale ed economico. Maurizio Onnis è il Sindaco del comune di Vilanovaforru ed è il promotore delle iniziative che hanno dato origine alla comunità energetica³⁸ (I. Otamendi-Irizar, O. Grijalba, A. Arias, C. Pennese e R. Hernández, 2022).

Nel 2020, dopo la Direttiva (UE) 2018/2001³⁹ che promuove l'auto-produzione e l'autoconsumo di energia elettrica da fonti rinnovabili, il Sindaco insieme ad alcuni cittadini decide di costituire una comunità energetica in modo da conferire benefici ambientali, sociali ed economici alla popolazione del territorio. Dopo aver scelto il *partner* tecnico, nel gennaio 2021 viene realizzato lo studio di fattibilità della comunità energetica. Successivamente, nel marzo del 2021, viene organizzato il primo incontro con i cittadini per proseguire con il progetto e per informare la popolazione dei benefici nell'adesione alla comunità energetica. Nel luglio del 2021, viene redatto e registrato lo statuto della comunità energetica⁴⁰.

A seguito delle manifestazioni d'interesse dei cittadini, chiariti i benefici nella costituzione della comunità ed installati i pannelli fotovoltaici, nel novembre del 2021, nasce la comunità energetica di Vilanovaforru. Dalla pianificazione tecnica alla costituzione della comunità energetica, è

³⁸ Esistono alcune caratteristiche comuni delle comunità energetiche locali: democratizzazione e decentralizzazione, gestione dei benefici, globalità, intelligenza olistica e digitalizzazione, sistema territoriale e comunità centrali, *governance* basata sulla collaborazione e potere dei cittadini, strutture di avvio e gestione delle comunità energetiche locali. I. OTAMENDI-IRIZAR, O. GRIJALBA, A. ARIAS, C. PENNESE e R. HERNÁNDEZ, *How can local energy communities promote sustainable development in European cities?*, in *Energy Research & Social Science*, 84, 2022, pp. 10-12.

³⁹ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

⁴⁰ È quindi importante il ruolo delle politiche europee e statali nel miglioramento delle comunità energetiche per poter superare il problema della burocrazia e raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione entro il 2030 (la riduzione del 55% di emissioni climalteranti rispetto al 1990) e il 2050 (net-zero). In altre parole, è necessario semplificare il processo di creazione e registrazione delle comunità. I. OTAMENDI-IRIZAR, O. GRIJALBA, A. ARIAS, C. PENNESE e R. HERNÁNDEZ, *How can local energy communities*, cit., p. 12.

trascorso solo un anno, grazie all'atteggiamento attivo e partecipativo dei cittadini di Vilanovaforru. Tuttavia, il percorso per la costituzione della comunità energetica non è stato privo di ostacoli. Basti pensare al processo di registrazione dei documenti fino al riconoscimento da parte del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) dell'attività della comunità energetica: dalla nascita alla sua connessione alla rete elettrica italiana è passato del tempo, e solo nel dicembre del 2022 è stato completato il procedimento di registrazione presso il GSE⁴¹ (G.L. Kyriakopoulos, 2022).

Il Sindaco sostiene che la costituzione della comunità energetica è anche una vittoria sulla burocrazia statale. Tuttavia, come previsto dalla normativa, gli incentivi sono applicati a partire dal momento in cui è stata presentata la richiesta di registrazione presso il GSE e, di conseguenza, la comunità energetica di Vilanovaforru è considerata pienamente operativa⁴².

A fronte delle molteplici difficoltà riscontrate, la creazione di una comunità energetica può essere semplificata in poche fasi, come 1) analisi del contesto (spazio fisico, membri interessati, ricerca e finanziamento dei pannelli solari); 2) determinazione degli obiettivi della comunità energetica rinnovabile (CER) quali sviluppo territoriale, lotta alla povertà energetica, autosufficienza energetica degli membri; 3) individuazione dei fondatori e dei produttori e scelta del modello giuridico (es. associazione o cooperativa); 4) attivazione: coinvolgimento dei soci, raccolta delle manifestazioni di interesse e autorizzazioni; 5) raccolta dei dati di consumo,

⁴¹ Le comunità energetiche, infatti, non possono esistere senza l'accesso a tecnologie adeguate, come i pannelli fotovoltaici. G.L. KYRIAKOPOULOS, *Energy Communities Overview: Managerial Policies, Economic Aspects, Technologies, and Models*, in *Journal of Risk and Financial Management*, 2022, p. 2.

⁴² Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), controllato al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha come scopo principale la promozione e lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tra i suoi compiti vi sono: «ritiro e collocamento sul mercato di energia rinnovabile, erogazione e gestione degli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, rilascio dei certificati verdi, della qualificazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili e dei certificati di garanzia dell'origine di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, supporto alle istituzioni e le pubbliche amministrazioni su tematiche legate allo sviluppo delle energie rinnovabili, divulgazione e promozione delle fonti rinnovabili e del loro utilizzo», v. www.gse.it.

elaborazione di progetti e di piani economico-finanziari degli impianti di generazione, scelta della forma di finanziamento dell'impianto (sostegno pubblico, risorse proprie, prestito bancario, ESCO, *crowdfunding*); 6) costituzione della entità giuridica della CER (statuto, regolamento interno, elezione dei rappresentanti, individuazione del soggetto delegato preposto alla distribuzione dell'energia elettrica condivisa, apertura della partita IVA, ecc.); 7) installazione dell'impianto (scelta dell'operatore economico e richiesta di connessione al gestore di rete); 8) richiesta al GSE: avvio della procedura per accedere all'incentivo per l'energia condivisa.

In altre parole, questo significa che la prima cosa da fare è individuare l'area in cui verranno installati i pannelli fotovoltaici. Si procede, poi, con la scelta del modello giuridico da adottare tenendo in considerazione l'assenza di finalità lucrative che caratterizza le comunità energetiche e le peculiarità territoriali, economiche e sociali della situazione concretamente considerata. La creazione della comunità e la definizione dei suoi statuti sono i primi passi.

In questo contesto, il Sindaco Maurizio Onnis ritiene che raccogliere le adesioni, presentando i benefici correlati alla comunità energetica, sia stato semplice, in quanto nessuno di loro avrebbe dovuto installare, ad esempio, pannelli solari sulle proprie case. I cittadini del comune di Vilanovaforru hanno mostrato una forte attenzione e sensibilità alle tematiche ambientali. Ciò rientra nell'obiettivo delle comunità energetiche, che è quello di essere un soggetto senza scopo di lucro (*non profit*) in grado di produrre benefici ambientali, sociali ed economici per i membri della comunità e per il territorio in cui opera⁴³ (C.E. Hoicka, J. Lowitzsch, M.C. Brisbois, A. Kummar e L.R. Camargo, 2021).

⁴³ Soddisfare le considerazioni tecniche delle comunità energetiche richiede modelli di business adeguati, con una comprensione del contesto vissuto, compreso il profilo socioeconomico e demografico della comunità partecipante. C.E. HOICKA, J. LOWITZSCH, M.C. BRISBOIS, A. KUMMAR e L.R. CAMARGO, *Implementing a just renewable energy transition: Policy advice for transposing the new European rules for renewable energy communities*, in *Energy Policy*, 156, 2021, p. 6.

Tra i benefici della comunità energetica, vi sono, difatti, la riduzione della bolletta, l'accesso alle tariffe incentivanti, la valorizzazione dell'energia elettrica non direttamente autoconsumata e immessa in rete ed i vantaggi fiscali.

Senza dubbio, il collegamento tra la consapevolezza ambientale e l'aspetto economico è stato un importante incentivo per stimolare i cittadini a intraprendere la creazione della comunità energetica⁴⁴. Il surplus economico della comunità derivante dagli incentivi e dalla vendita dell'energia in eccesso può essere, difatti, utilizzato per ridurre i costi per l'approvvigionamento elettrico e, di conseguenza, per sostenere anche i soggetti più fragili⁴⁵ (J. Lowitzsch, 2019).

Guardando al futuro, con il nuovo scenario normativo⁴⁶ e la possibilità di collegamento al quadro elettrico principale, il Sindaco Maurizio Onnis spera di estendere la comunità energetica a tutta la città⁴⁷.

La comunità energetica di Vilanovaforru testimonia come la consapevolezza e la mobilitazione dei cittadini rappresentino due ingredienti fondamentali nell'era della transizione energetica. Si capisce che favorire pratiche sostenibili è fondamentale per la transizione ecologica, processo in cui la partecipazione attiva dei cittadini assume particolare rilevanza. Considerando tutto ciò, il Sindaco Maurizio Onnis ritiene che, oltre ai benefici sociali, ambientali ed economici, il suo percorso è anche un'espressione di resilienza di fronte alla burocrazia.

b) Intervista a Ottavia D'Agostino – Responsabile Energia di Legambiente Campania San Giovanni a Teduccio (Napoli)

⁴⁴ C.E. HOICKA, J. LOWITZSCH, M.C. BRISBOIS, A. KUMMAR e L.R. CAMARGO, *o.c.*, p. 6.

⁴⁵ J. LOWITZSCH, *The Consumer at the Heart of the Energy Markets?*, in ID. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 62.

⁴⁶ L'Italia ha recepito la direttiva RED II in una prima fase attraverso l'emanazione e conversione in legge del d.l. 162/2019 (Decreto Milleproroghe) e successivamente con il d.lg. 199/2021 e il d.lg. 210/2021.

⁴⁷ Il successo dell'implementazione della RED II incide sugli *ownership patterns* nei mercati energetici. Almeno una parte della quota di mercato sarà distribuita tra i nuovi membri delle comunità energetiche. K. RAWORTH, *A Doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21st century*, in *The Lancet Planetary Health*, 1, 2017, p. 48 s.

Tra le ragioni del successo della comunità energetica di San Giovanni a Teduccio, c'è il supporto offerto dalla Fondazione con il Sud, che ha donato i pannelli e ha sostenuto le spese necessarie per realizzare questa esperienza sociale, ambientale ed economica. Tra i vantaggi ambientali, vi è la produzione di energia pulita; tra quelli sociali la possibilità di usufruire di agevolazioni fiscali per la promozione sociale nel territorio della comunità; tra quelli economici il risparmio sulla bolletta energetica.

Ottavia D'Agostino è un ingegnere ed è membro della comunità energetica di San Giovanni a Teduccio, un quartiere di Napoli⁴⁸.

La nascita della comunità energetica di San Giovanni a Teduccio è stata travagliata, in quanto non è stato semplice far comprendere le potenzialità ed i benefici di una comunità energetica a persone ignare di cosa fossero i gruppi di autoconsumo⁴⁹ (I. Savelli e T. Morstyn, 2021).

Nonostante le difficoltà iniziali, oggi, lo statuto di questa comunità energetica è diventato un modello in tutta Italia⁵⁰.

⁴⁸ Pertanto, il finanziamento è una parte essenziale per un'effettiva transizione energetica. Anche perché l'efficiente integrazione delle rinnovabili nel mercato elettrico dipende dalla struttura del mercato, dai meccanismi di prezzo e dai sussidi. J. LOWITZSCH, *Introduction: The Challenge of Achieving the Energy Transition*, in ID. (a cura di), *Energy Transition*, cit., p. 12.

⁴⁹ «Se considerate e sostenute, queste relazioni sociali possono indurre i membri ad agire verso obiettivi condivisi per il loro quartiere, ovvero possono generare, o rafforzare, la volontà di cooperare per raggiungere obiettivi comuni che le persone percepiscono come preziose per il proprio territorio». I. SAVELLI e T. MORSTYN, *Better together: Harnessing social relationships in smart energy communities*, in *Energy Research & Social Science*, 78, 2021, p. 4.

⁵⁰ È possibile citare altri esempi di comunità energetiche italiane, anche come *community energy enterprise*, per confrontarle con le comunità energetiche intervistate, come le comunità Dossoenergia e Kennedy. Dossoenergia srl è una *community energy enterprise* con sede a Castelleone, un comune di 9.000 abitanti della provincia di Cremona nella regione Lombardia e Kennedy srl è una *community energy enterprise* con sede a Inzago, un comune di circa 12.000 abitanti situato nel nord est dell'area metropolitana di Milano. Ciò dimostra che una comunità energetica può anche essere un'impresa, anche se qui l'attenzione è rivolta a comunità energetiche come associazioni o cooperative. «Per le imprese energetiche di comunità si intende la proprietà condivisa tra individui locali (o azionisti) e l'impresa è sviluppata sia per sostenere gli investimenti in progetti energetici locali sia per aprire il progetto in modo partecipativo, con l'obiettivo di produrre benefici (sociali ed economici) tra la più ampia comunità locale». L. TRICARICO, *Is community earning enough? Reflections on*

Superate le prime sfide, nel giugno del 2022, la comunità energetica ha raccolto e inviato tutti i documenti necessari per la registrazione presso il GSE. Due mesi dopo, la richiesta di registrazione è stata respinta, a causa di incongruenze tecniche tra i documenti presentati per la registrazione, e l'intera procedura è stata ripetuta *ex novo*⁵¹.

Il riconoscimento è finalmente arrivato a dicembre del 2022, come un bel regalo di Natale per i membri della comunità di San Giovanni a Teduccio. Sebbene stiano ancora aspettando di ricevere i primi incentivi dalla comunità energetica, la convinzione dei membri della comunità energetica è solida e la loro percezione iniziale è sensibilmente cambiata. La diffidenza è stata sostituita dalla fiducia e le perplessità, dalla sicura convinzione di aver intrapreso il cammino verso la transizione ecologica⁵² (N. Verkade e J. Höffken, 2019).

I membri della comunità energetica sono venti famiglie del quartiere San Giovanni a Teduccio a Napoli, sebbene la capacità progettuale sia di quaranta nuclei familiari, il che dimostra la volontà della comunità energetica di aumentare le proprie dimensioni. Altro punto di forza della comunità energetica è rappresentato da un severo impegno per l'informazione e l'educazione energetica, all'avvio scopo di sensibilizzare i membri della comunità energetica, dai bambini agli adulti⁵³.

L'obiettivo della comunità è raggiungere il numero di quaranta famiglie e coinvolgere quelle che inizialmente non si sono impegnate nella creazione

engagement processes and drivers in two Italian energy communities, in *Energy Research & Social Science*, 72, 2021, p. 4.

⁵¹ Anche perché l'energia elettrica prodotta viene inoltre scambiata e venduta secondo il sistema di scambio sul posto del GSE con la rete nazionale. L. TRICARICO, *o.c.*, p. 5.

⁵² Le attività delle comunità energetiche possono essere comprese meglio attraverso la lente del concetto di pratiche collettive. N. VERKADE e J. HÖFFKEN, *Collective Energy Practices: A Practice-Based Approach to Civic Energy Communities and the Energy System*, in *Sustainability*, 11, 2019, p. 1 s.

⁵³ Non si può ignorare l'importanza delle comunità energetiche per finalità di giustizia sociale, in quanto esse garantiscono l'accesso all'energia. Ciò significa che le transizioni energetiche orientate verso le rinnovabili spesso conducono alla considerazione dell'energia come bene essenziale. K.E.H. JENKINS, *Energy Justice, Energy Democracy, and Sustainability: Normative Approaches to the Consumer Ownership of Renewables*, in J. LOWITZSCH (a cura di), *Energy Transition*, cit., p. 79 s.

della comunità energetica. Si spera, quindi, in un continuo coinvolgimento delle persone ed in una maggiore consapevolezza dell'uso di energia elettrica, ad esempio attraverso il monitoraggio del consumo⁵⁴.

c) Intervista a Sergio Olivero – responsabile Business&Finance Innovation dell'Energy Center del Politecnico di Torino, promotore della comunità energetica rinnovabile di Magliano Alpi

La comunità di Magliano Alpi è stata costituita nel dicembre 2020, in conformità con il decreto che ha temporaneamente recepito la direttiva europea sulle comunità energetiche. La costituzione della comunità di energia rinnovabile di Magliano Alpi ci fa comprendere la natura poliedrica di una comunità di autoconsumo. Il *team* della CER di Magliano Alpi è composto da ingegneri, informatici ed avvocati. Tutti attivamente partecipi alla vita della comunità⁵⁵.

L'ingegnere Sergio Olivero è responsabile dell'area di *business* e innovazione finanziaria del centro energetico del Politecnico dell'Università di Torino ed è anche presidente della CER di Magliano Alpi⁵⁶.

Attualmente, circa quaranta membri compongono la CER che è stata premiata per le sue buone pratiche ed il suo carattere innovativo, sia ambientale, sociale ed economico nel territorio in cui è installata. Ad esempio i produttori di energia elettrica possono ottenere i certificati verdi direttamente dal GSE⁵⁷.

A differenza di altre comunità energetiche che hanno lamentato difficoltà burocratiche, la CER di Magliano Alpi non ha riscontrato molti

⁵⁴ K.E.H. JENKINS, *Energy Justice, o.c.*, p. 81.

⁵⁵ Un gruppo multidisciplinare all'interno della comunità energetica è importante in quanto ciò consente un migliore controllo, gestione e coordinamento della comunità, oltre al superamento delle barriere tecniche, economiche, sociali e politiche. G. DI LORENZO, E. STRACQUALURSI, L. MICHELI, L. MARTIRANO e R. ARANEO, *Challenges in Energy Communities: State of the Art and Future Perspectives*, in *Energies*, 15, 2022, p. 4.

⁵⁶ Così si dimostra come il finanziamento è una parte cruciale per la creazione di una comunità energetica. L. HOLSTENKAMP, *Financing Consumer (Co-)Ownership of Renewable Energy Sources*, in J. LOWITZSCH (a cura di), *Energy Transition*, cit., p. 132.

⁵⁷ P. ALSTONE, D. GERSHENSON e D.M. KAMMEM, *Decentralized energy systems for clean electricity access*, in *Nature Climate Change*, 2015, p. 311.

problemi nella procedura che coinvolge il GSE. Al contrario, nella sua esperienza si registra un dialogo aperto e ragionevole con il GSE. La sfida piú grande per Magliano Alpi ha riguardato i membri della comunità stessa che erano ignari dei temi della transizione energetica⁵⁸ (R. Trevisan, E. Ghiani e F. Pilo, 2023).

Nell'esperienza del Dott. Sergio Olivero, la comunità energetica ha rivitalizzato l'economia locale, soprattutto durante la fase di installazione dei pannelli solari, perché la comunità locale ha lavorato all'impianto tecnico delle comunità⁵⁹. La testimonianza della CER di Magliano Alpi è particolarmente significativa per almeno due ragioni. Innanzitutto, ci mostra il volto polivalente delle comunità di autoconsumo, ma soprattutto ci conferma le utilità economico-produttive delle iniziative *green*⁶⁰ (L. Petrichenko, A. Sauhats, I. Diahovchenko e I. Segeda, 2022).

d) Intervista a Stefano Monticelli – Presidente di Federconsumatori Lazio promotore della CER «Le Vele»

La comunità energetica «Le Vele» è nata a Roma, nei pressi dell'Istituto Leonarda Vaccari. Si definisce come un ente morale responsabile dell'assistenza a bambini con disabilità ed alle loro famiglie. L'Istituto ha appreso dell'esistenza delle comunità energetiche attraverso il gruppo di ricerca *Enabling Consumer to Become Prosumer in the Energy transition Era*

⁵⁸ La comunicazione e la diffusione delle informazioni sono cruciali, poiché solo la partecipazione attiva dei cittadini può aumentare l'interesse per le comunità energetiche. R. TREVISAN, E. GHIANI e F. PILO, *Renewable Energy Communities in Positive Energy Districts: A Governance and Realisation Framework in Compliance with the Italian Regulation*, in *Smart Cities*, 6, 2023, p. 577.

⁵⁹ A. BORRONI e F. VAN TULDER, *Consumer (Co-)Ownership in Renewables in Italy*, in J. LOWITZSCH (a cura di), *Energy Transition*, cit., p. 307.

⁶⁰ Esistono, tuttavia, ostacoli alla creazione pratica di comunità energetiche in quanto sono necessari investimenti iniziali relativamente ingenti e l'attuazione dei progetti dipende dalla capacità amministrativa e tecnica e dalle normative nazionali. Gli ostacoli normativi dovrebbero essere, pertanto, rimossi per consentire la partecipazione dei prosumatori e degli operatori dei sistemi di distribuzione. L. PETRICHENKO, A. SAUHATS, I. DIAHOVCHENKO e I. SEGEDA, *Economic Viability of Energy Communities versus Distributed Prosumers*, in *Sustainability*, 14, 2022, p. 24.

(ECPE)⁶¹. Esso, difatti, desideroso di ridurre i consumi e di impegnarsi in un progetto di innovazione sostenibile sulla scia dei risultati raggiunti dal gruppo di ricerca ECPE⁶², ha avviato la costituzione di una comunità energetica.

Inizialmente, ci sono state difficoltà nel conseguire i finanziamenti per i pannelli fotovoltaici, poiché i pannelli solari hanno un costo economico e la questione tecnologica è cruciale per installare questi strumenti necessari per produrre energia solare. Quello che è interessante nel caso della comunità energetica avviata dall'Istituto Leonarda Vaccari è che gli abitanti della zona circostante, venuti a conoscenza della nascita della comunità, hanno manifestato il loro desiderio di farne parte⁶³.

e) Intervista a Paolo Tamagnini – Responsabile Ricerca e Sviluppo – Cartiere gruppo Fedrigoni SpA

Paolo Tamagnini è un dottore in chimica e la sua vita professionale è da sempre concentrata sul controllo di qualità e sulla scoperta di nuovi tipi di carta nell'industria di riferimento. L'azienda del Dott. Tamagnini ha guadagnato una considerevole fetta di mercato in Europa e dispone di diversi stabilimenti in Italia, tra Fabriano, Pioraco, Verona ed Arco, producendo «carta di sicurezza», «carta per uso artistico», «carta per

⁶¹ Per maggiori informazioni sulle attività ed i risultati del progetto, è possibile consultare il sito al seguente indirizzo, <https://ecpe.unicam.it/it/node/1>.

⁶² Tra i risultati della ricerca del progetto ECPE, dell'Università di Camerino (Italia), coordinato dalla Prof.ssa Lucia Ruggeri, si annovera la Carta dei diritti dei prosumeri, con l'intento di stabilire «diritti fondamentali che devono essere garantiti dalla legislazione nazionale prevista per il *prosumer*, dal diritto di informazione all'ingresso nel mercato senza costi aggiuntivi, al diritto di rivendita dell'energia non utilizzata e un sistema competitivo e inclusivo che eviti monopoli e oligopoli che potrebbero danneggiare o addirittura escludere il *prosumer* dal mercato energetico. Senza dimenticare anche i diritti che promuovono l'inclusione sociale e lo sviluppo del prosumerismo nel territorio come motore di sviluppo economico, lavoro e benessere sociale», disponibile in <https://ecpe.unicam.it/en/results/prosumers-chart>.

⁶³ J. LOWITZSCH, *The CSOP-Financing Technique: Origins, Legal Concept and Implementation*, in ID. (a cura di), *Energy Transition*, cit., p. 163.

stampa», «carta per disegno tecnico», «carta adesiva» e «carta tridimensionale» solo per citarne alcuni esempi.

Per ottimizzare la produzione di queste tipologie di carta in modo sostenibile, ovvero eco-sostenibile, il gruppo sta adottando diverse misure per promuovere la sua visione sostenibile. A titolo di esempio, il centro di innovazione e ricerca che sta per essere inaugurato a Verona promuove la ricerca sostenibile per l'industria della carta.

Il gruppo ha poi deciso di eliminare dal processo di produzione alcuni composti chimici e di sostituirli con composti più facilmente degradabili, che non causino inquinamento ambientale. Per ridurre l'uso di plastica, il gruppo autoproduce la cellulosa, e, ove possibile, la sostituisce con fibre di canapa, bambù e canna da zucchero come alternative per la produzione di carta⁶⁴.

5. Come si è anticipato, per comprendere come e in che misura le persone conoscano i temi della sostenibilità, i ricercatori hanno elaborato un apposito questionario. Esso è stato uno strumento fondamentale per avviare la ricerca ed è stato messo in linea sul sito del progetto a partire dal 27 febbraio 2023, giorno di lancio del progetto⁶⁵. Esso è composto da otto domande redatte in lingua italiana e inglese e la sua diffusione è stata favorita da apposite iniziative di disseminazione e comunicazione organizzate in collaborazione con gli *stakeholder* del progetto che lo hanno distribuito tra i loro contatti.

Il questionario, erogato su una piattaforma di accesso aperto, ha ottenuto oltre duecento risposte provenienti da soggetti di varie nazionalità.

L'obiettivo del questionario è capire se i consumatori, i rappresentanti di gruppi sociali, i rappresentanti delle micro, piccole e medie imprese o altri soggetti, come ricercatori e professionisti autonomi, sono coinvolti ed

⁶⁴ S. PÄTÄRI, A. TUPPURA, A. TOPPINEN e J. KORHONEN, *Global sustainability*, cit., p. 46.

⁶⁵ Il post del giornalista Flavio Fabbri relativo all'evento di lancio del progetto è visibile al seguente link: https://www.linkedin.com/posts/flavio-fabbri-1912656_unicam-universitacamerino-pnrr-activity-7038863817878986752-XR0f?utm_source=share&utm_medium=member_desktop.

in che misura, nel processo di transizione ecologica, sia digitale che energetica.

Per questa ragione, la seconda domanda interroga l'intervistato sulla rilevanza che il cambiamento climatico ha nella sua vita. Le risposte alla seconda domanda rilevano la portata dell'impatto del cambiamento climatico sulla società.

La terza domanda mostra un discreto livello di conoscenza dell'Agenda 2030 dell'ONU da parte di più della metà degli intervistati.

Il *Green Deal* è un argomento utile per molti, ma ancora non abbastanza conosciuto. Tuttavia, quando viene spiegato cos'è il pacchetto *Fit for 55*, le risposte aumentano quasi unanimemente a favore del supporto al pacchetto europeo. Queste risposte sono evidenti nelle domande quattro, cinque e sei.

In merito al *RePowerEU*, le risposte mostrano che molti dei duecento intervistati non comprendono appieno la posizione dell'Unione europea sull'argomento energetico, ma sono convinti che le imprese debbano adottare politiche di responsabilità sociale, nell'esercizio delle loro attività produttive.

6. Dalle risposte al questionario ESCOP4Green possono trarsi le seguenti conclusioni. Innanzitutto, si può affermare che, nonostante l'impegno dell'Unione europea nel promuovere e sostenere la transizione ecologica, molti cittadini europei ancora non conoscono completamente i relativi progetti e le iniziative. Si può altrettanto affermare che gli stessi cittadini ritengono il cambiamento climatico una questione di grande rilevanza per la loro vita quotidiana.

Pertanto, se da un lato questo implica la necessità di implementare la conoscenza delle misure intraprese dall'Unione europea, dall'altro conferma che i partecipanti non ignorano i temi dell'emergenza climatica, nonostante il diffuso negazionismo.

Le video-interviste del progetto ESCOP4Green testimoniano che, nonostante l'annoso processo burocratico in fase di costituzione delle comunità energetiche, vi è grande attenzione ed interesse collettivo per gli

aspetti sociali, economici ed ambientali. L'attenzione alla sostenibilità è un elemento comune in tutte le esperienze indagate dal gruppo.

Sempre dalle video-interviste emerge una forte consapevolezza circa il ruolo che l'iniziativa non solo pubblica ma anche privata, svolge nella transizione ecologica. La promozione di misure sostenibili e l'adozione di materiali alternativi alla cellulosa ed alle fonti fossili testimoniano un serio impegno della società in tutte le sue componenti agli obiettivi di decarbonizzazione e di lotta al cambiamento climatico.

Riferimenti bibliografici

ABAD I., EHRENMANN A. e LAMBIN X., *On the Viability of Energy Communities*, in *The Energy Journal*, 2020, p. 311 ss.;

ALSTONE P., GERSHENSON D. e KAMMEM D.M., *Decentralized energy systems for clean electricity access*, in *Nature Climate Change*, 5, 2015, p. 305 ss.;

ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Roma, 2022;

ATKINSON P., COFFEY A. e DELAMONT S., *A debate of our canon*, in *Qualitative Research*, London, 2001;

AZAROVA V., COHEN J., FRIEDL C. e REICHL J., *Designing local renewable energy communities to increase social acceptance: Evidence from a choice experiment in Austria, Germany, Italy, and Switzerland*, in *Energy Policy*, 132, 2019, p. 1176 ss.;

BORRONI A. e VAN TULDER F.R., *Consumer (Co-)Ownership in Renewables in Italy*, in J. LOWITZSCH (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 295 ss.;

Deloitte Italia, *Il cittadino consapevole: comportamenti sostenibili per guidare strategie innovative a sostegno di una rapida transizione ecologica*, Milano-Roma, 2022;

DI LORENZO G., STRACQUALURSI E., MICHELI L., MARTIRANO L. e ARANEO R., *Challenges in Energy Communities: State of the Art and Future Perspectives*, in *Energies*, 15, 2022;

Eurostat, *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2022 edition*, disponibile in www.ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-flagship-publications/-/ks-09-22-01;

GARETTO R., *The ECPE Questionnaire on Energy Transition, Energy Communities, Prosumerism, and Renewable Energy Directive. Methodological Approach*, in RUGGERI L. (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Madrid, 2021;

GJORGJEVSKI V.Z., CUNDEVA S. e GEORGHIOU G.E., *Social arrangements, technical designs and impacts of energy communities: A review*, in *Renewable Energy* 169, 2021, p. 1138 ss.;

GUI E.M. e MACGILL I., *Typology of future clean energy communities: An exploratory structure, opportunities, and challenges*, in *Energy Research & Social Science*, 35, 2018, p. 94 ss.;

HOICKA C.E., LOWITZSCH J., BRISBOIS M.C., KUMMAR A. e RAMIREZ CAMARGO L., *Implementing a just renewable energy transition: Policy advice for transposing the new European rules for renewable energy communities*, in *Energy Policy*, 156, 2021;

HOLSTENKAMP L., *Financing Consumer (Co-)Ownership of Renewable Energy Sources*, in LOWITZSCH J. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 115 ss.;

ISLAM M.R. e FARUQUE C.J., *Introduction: Qualitative research: an effectual research tools for behavioural sciences*, in ISLAM M.R. e FARUQUE C.J. (a cura di), *Qualitative research: Tools and techniques*, North Charleston, 2016;

JENKINS K.E.H., *Energy Justice, Energy Democracy, and Sustainability: Normative Approaches to the Consumer Ownership of Renewables*, in LOWITZSCH J. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 79 ss.

JICK T.D., *Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action*, in *Administrative Science Quarterly*, New York, 1979;

KIRCHHER J., REIKE D. e HEKKERT M., *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 2017, p. 221 ss.;

KYRIAKOPOULOS G.L., *Energy Communities Overview: Managerial Policies, Economic Aspects, Technologies, and Models*, in *Journal of Risk and Financial Management*, 15, 2022, p. 521;

LAWRENCE B.S., *Levels of Analysis and the Qualitative Study of Quantitative Data*, in YAMMARINO F.J. e DANSERAU F. (a cura di), *Multi-level Issues in Organizational Behavior and Processes*, Bingley, 2005;

Lifegate, *Osservatorio Nazionale sulla Sostenibilità*, Milano-Roma, 2022;

LODE M.L., TE BOVELDT G., COOSEMANS T. e RAMIREZ CAMARGO L., *A transition perspective on Energy Communities: A systematic literature review and research agenda*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 163, 2022;

LOWITZSCH J., *The Consumer at the Heart of the Energy Markets?*, in ID. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 59 ss.;

LOWITZSCH J., *Introduction: The Challenge of Achieving the Energy Transition*, in ID. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 1 ss.;

LOWITZSCH J., *The CSOP-Financing Technique: Origins, Legal Concept and Implementation*, in ID. (a cura di), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Cham, 2019, p. 163 ss.;

NOWAK S., *Methodology of Social Research. General Problems*, Dordrecht-Boston, 1977;

OLSEN W.K., *Triangulation in social research: Qualitative and quantitative methods can really be mixed*, in M. HOLBORN (a cura di), *Developments in Sociology*, Ormskirk, 2004;

OTAMENDI-IRIZAR I., GRIJALBA O., ARIAS A., PENNESE C. e HERNÁNDEZ R., *How can local energy communities promote sustainable development in European cities?*, in *Energy Research & Social Science*, 84, 2022;

PÄTÄRI S., TUPPURA A., TOPPINEN A. e KORHONEN J., *Global sustainability megaforges in shaping the future of the European pulp and paper industry towards a bioeconomy*, in *Forest Policy and Economics*, 66, 2016, p. 38 ss.;

PETRICHENKO L., SAUHATS A., DIAHOVCHENKO I. e SEGEDA I., *Economic Viability of Energy Communities versus Distributed Prosumers*, in *Sustainability*, 14, 2022;

Pew Research Center, *In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing to Alter How They Live and Work*, Washington D.C., 2021;

RAWORTH K., *A Doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21st century*, in *The Lancet Planetary Health*, 1, 2017, p. 148 ss.;

SAVELLI I. e MORSTYN T., *Better together: Harnessing social relationships in smart energy communities*, in *Energy Research & Social Science*, 78, 2021;

SUN M., WANG Y., SHI L. e KLEMEŠ J.J., *Uncovering energy use, carbon emissions and environmental burdens of pulp and paper industry: A systematic review and meta-analysis*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 92, 2018, p. 823 ss.;

TASHAKKORI A. e TEDDLIE C., *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, London, 1998;

TREVISAN R., GHIANI E. e PILO F., *Renewable Energy Communities in Positive Energy Districts: A Governance and Realisation Framework in Compliance with the Italian Regulation*, in *Smart Cities*, 6, 2023, p. 563 ss.;

TRICARICO L., *Is community earning enough? Reflections on engagement processes and drivers in two Italian energy communities*, in *Energy Research & Social Science*, 72, 2021;

UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 ottobre 2015;

United Nations, *Whats New*, disponibile in www.un.org/en/climatechange/reports;

VERKADE N. e HÖFFKEN J., *Collective Energy Practices: A Practice-Based Approach to Civic Energy Communities and the Energy System*, in *Sustainability*, 11, 2019.

Parte II

Transizione ecologica ed energetica: quadro regolatorio e prassi applicative

LUCIA RUGGERI

Diritto della transizione e sostenibilità: tra tutela del mercato e protezione della persona

SOMMARIO: 1. L'approccio regolatorio europeo alle transizioni verdi e digitali. L'impatto sui diritti e sui doveri delle persone, delle imprese e degli enti: necessità di una indagine. – 2. Il *Recovery Fund* e il mutamento di paradigma del sostegno finanziario. – 3. Diritto europeo pro-transizione e ambiente. Il concetto di danno non significativo e il suo rapporto con una tutela elevata della persona. – 4. La proposta di direttiva sulla *due diligence* della sostenibilità. – 5. Conclusioni.

1. Con una inversione metodologica, che costituisce una innovazione rispetto alla storia economica che ha connotato passati processi di trasformazione, l'Unione europea utilizza lo strumento legislativo per favorire e accompagnare le transizioni¹ (M. Passalacqua, 2021) cercando di accelerare trasformazioni «giuste» nei processi produttivi e nella società. L'uso della legge per ridisegnare l'assetto del mercato poggia su una più ampia riflessione² effettuata dalla Commissione europea per addivenire ad una più efficiente politica legislativa: modificare l'approccio legislativo³ (R. Van Gestel, H.-W. Micklitz, L.M. Poiares Pessoa Maduro, 2012) per promuovere transizioni giuste⁴.

¹ In tal senso, v. M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale. Verso un diritto eventuale*, in ID., *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2021, p. 6.

² V. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, *Better Regulation: Joining forces to make better laws*, COM/2021/219 final, 2021, in https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf.

³ Sul tema della «*law in transition*» con riflessioni che riguardano in generale i rapporti tra ricerca giuridica e società v. R. VAN GESTEL, H.-W. MICKLITZ e L.M. POIARES PESSOA MADURO, *Methodology in the New Legal World*, Fiesole, 2012.

⁴ Così, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, p. 22.

Nei vari documenti europei incentrati sulla transizione si riscontra un aumento della consapevolezza circa l'importanza del fattore legislativo e, piú in generale, della componente giuridica, per orientare e sostenere le transizioni. L'Unione europea si avvale principalmente di piani industriali che assumono la veste di accordi tra Commissione e Stati, operando sulla base dell'art. 173 Tratt. FUE e, a loro volta, gli Stati recepiscono con leggi i piani frutto dell'accordo conducendo ad una integrazione tra obiettivi legislativi e obiettivi propri dell'azione di governo e amministrativa.

Questo processo richiede un esame dei rapporti tra transizioni e diritto, della natura del diritto transizionale e, piú in generale, conduce ad una riflessione sul ruolo ermeneutico di taluni principi espressi dal diritto delle transizioni. Scopo del presente lavoro è individuare in quale misura il diritto europeo delle transizioni abbia dato vita a principi e regole nuove e in qual modo possa aver determinato cambiamenti su diritti e doveri di persone, imprese e enti. L'analisi di alcuni cambiamenti operati dalla legislazione europea in materia di transizione verde permette di individuare alcuni profili utili alla ricostruzione di istituti giuridici verificando fino a che punto la meritevolezza dello scopo che anima il legislatore europeo sia compatibile con la salvaguardia di livelli elevati di protezione della persona. In questo senso l'esperienza italiana costituisce un importante oggetto di studio perché in questo Paese, a differenza di altri Stati membri, la rigidità della Costituzione rende necessario operare un bilanciamento tra esigenze del mercato e tutela della persona favorendo soluzioni legislative ed ermeneutiche che evitino lesioni alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana⁵ (P. Perlingieri, 1995).

2. Favorire le imprese europee impegnate in processi di trasformazione e implementare le transizioni ha, innanzitutto, comportato un cambio di paradigma nel sistema di finanziamento europeo. In base all'art. 122, paragrafo 2 Tratt. FUE «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o

⁵ In tal senso, P. PERLINGIERI, *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 84 ss., ora in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, p. 255.

sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato». In chiave euro-unitaria l'intervento di sostegno dell'economia di singoli Stati era finora limitato a casi connotati da emergenzialità ed eccezionalità. Ciò è ribadito anche dall'art. 136, paragrafo 3 Tratt. FUE ove si stabilisce che «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Con il Regolamento (UE) 2021/241⁶ è stato istituito un dispositivo per la ripresa e la resilienza che, per contro, ha determinato una modifica del sistema di condizionalità previsto dal Trattato in quanto il sostegno finanziario non avviene per rimediare a situazioni emergenziali di volta in volta descritte dal singolo Stato membro, ma, alla luce della crisi economica determinata dalla pandemia, l'aiuto e il sostegno dato dall'Unione europea assumono una valenza diversa: non più rimedi a un fatto eccezionale, ma interventi di sostegno a una trasformazione durevole della situazione⁷ (G. Schneider, 2022).

È qui che si coglie l'importanza strategica delle transizioni digitali, ecologiche ed energetiche: esse compaiono come obiettivo generale nell'art. 4, paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2021/241 ove si stabilisce che lo strumento normativo sostiene «la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'art. 2, punto 11 del Regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050

⁶ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁷ Sul tema, con riguardo alla trasformazione del diritto di impresa europeo, v. G. SCHNEIDER, *L'«emergenza» della sostenibilità nel prisma del new normal del diritto d'impresa europeo*, in *Nuovo dir. soc.*, 2022, p. 846 ss.

e della transizione digitale». Se si esaminano i pilastri elencati nel Regolamento (UE) 2021/241⁸ (G. Contaldi, 2020) si evidenzia come ai primi due posti siano significativamente collocati la transizione verde e la trasformazione digitale e come nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza⁹ (I. Macrì, 2022) sia necessario dimostrare in qual misura si rafforzino e si accelerino queste transizioni¹⁰ (M. Renna, 2021). Come ben è stato evidenziato¹¹ (G. Rossi, 2017), lo scopo di favorire le transizioni determina un significativo allontanamento dal Trattato: pur di favorire le transizioni si modificano le regole dei singoli mercati conformandole al raggiungimento di questo «interesse comune» dell'Unione europea. In questa prospettiva, ci si interroga se l'intero pacchetto normativo europeo adottato dopo la pandemia e, ora dopo la guerra in Ucraina, sia da leggere come un diritto «transizionale» connotato da principi e regole propri non necessariamente allineato con principi e regole pre-crisi, ma sicuramente funzionale a una visione di insieme degli interventi normativi effettuati nei singoli mercati. Questo approccio determinato dalla necessità di favorire le transizioni verde e digitale è un'occasione di ripensamento di approcci regolatori settoriali che finivano per determinare una competizione tra mercati dei diversi Stati dell'Unione europea con fenomeni di tutela al ribasso dei diritti sociali e di massima valorizzazione della libertà economica di impresa¹² (E. Navarretta, 2017). Attualmente, invece, la pianificazione di sostegni mirati ad accelerare le transizioni determina una necessità di interpretare il singolo intervento normativo ispirato a tale pianificazione alla luce dell'intero quadro regolatorio europeo con un cambio di paradigma che non è solo legislativo, ma anche di tipo ermeneutico. Il mercato interno europeo è

⁸ In argomento, v. G. CONTALDI, *Il «Recovery Fund»*, in *Studi integr. eur.*, 3, 2020, p. 587 ss.

⁹ Con riguardo al piano italiano, v. I. MACRÌ, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *AziendaItalia*, 1, 2022, p. 38 ss.

¹⁰ In argomento sul mutamento della condizionalità determinato dal *Recovery Fund*, v. M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, pp. 157 ss.

¹¹ V. G. ROSSI, *La questione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. econ.*, 2017, p. 276 ss.

¹² Sul punto, v. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017, p. 121 ss.

sottoposto ad una valutazione di insieme e questa prospettiva sistematica è frutto della necessità di rendere competitiva¹³ (V. Lember, R. Kattel e T. Kalvet, 2014; R. Caranta e P.C. Gomes, 2021) l'area europea rispetto a Paesi terzi che cavalcano i processi transizionali accogliendo all'interno dei loro territori operatori economici *leader* nei processi transizionali¹⁴ (F. Bilancia, 2021). In questa visione di insieme l'approccio regolatorio europeo espresso dal *Recovery Fund* conferma che lo scopo ultimo di ogni intervento normativo è costituito dalla salvaguardia del mercato europeo, una salvaguardia minacciata dalle transizioni che in Europa sono da promuovere, mentre in altre aree del mondo costituiscono già il motore dell'economia. La pianificazione coinvolge gli enti pubblici¹⁵ (A. Moliterni, 2022; A. Caprara, 2023) ma, almeno nelle intenzioni del legislatore europeo, resta funzionale al libero mercato e alla tutela del valore prodotto dagli operatori economici europei¹⁶ (M. Libertini, 2013) che, proprio perché in difficoltà, si affidano alla leva legislativa che, pertanto, finisce con l'assumere una connotazione di diritto transizionale con forti somiglianze con il diritto adottato in situazioni post-belliche¹⁷ (M. Passalacqua, 2021). In questa prospettiva gli atti normativi europei diventano strumento che promuove la concorrenzialità dell'intera Unione europea con un'attenuazione e sospensione di divieti anche in materia di aiuti di stato e conseguente possibile rafforzamento di intese che nel passato sarebbero

¹³ Sul ruolo delle politiche pubbliche nei processi di innovazione, v. V. LEMBER, R. KATTEL e T. KALVET (a cura di), *Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives*, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014. Sullo sviluppo di contratti pubblici per l'innovazione, v. R. CARANTA e P.C. GOMES, *Public procurement and innovation*, in *ERA Forum – Journal of the Academy of European Law*, 2021, p. 371 ss.

¹⁴ In argomento, v. le riflessioni di F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1, 2021, p. 41 ss.

¹⁵ In argomento, con riguardo al ruolo svolto nei processi di innovazione in funzione di transizione da enti pubblici, v. A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 442 s.; A. CAPRARA, *Università (pubblica) e sviluppo sostenibile*, in *Contr. impr.*, 1, 2023, p. 177 s.

¹⁶ Sul tema v. M. LIBERTINI, *Concorrenza e coesione sociale*, in *Pers. merc.*, 2, 2013, p. 116 ss., in particolare, p. 127 s.

¹⁷ In argomento, v. M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale*, cit., p. 9.

state considerate in contrasto con i principi della concorrenza¹⁸ (L. Ammanati, 2021; A. Maliterni 2021). In questo contesto, quindi, favorire la transizione nell'Unione europea costituisce un obiettivo così impellente da determinare, anche se in via provvisoria, la sospensione di regole di funzionamento su cui era basato il Trattato. Per questa ragione ha un suo fondamento prospettare il diritto transizionale come un diritto basato su impellenza e urgenza con conseguente ricorso a deroghe ed eccezioni. Se, dunque, la pianificazione frutto del diritto transizionale si pone nel suo complesso come strumento regolatorio fondato sul concetto di necessità, non sembra comunque precluso all'interprete valutare fino a che punto deroghe e eccezioni siano compatibili con scale gerarchiche valoriali domestiche. In questa prospettiva, gli interpreti saranno da un lato vincolati al rispetto del diritto unionale transizionale, ma all'un tempo dovranno sempre verificare che tale diritto sia informato al rispetto dell'art. 6 Tratt. FUE. Di conseguenza, nel diritto transizionale l'interprete ha necessità di verificare costantemente che deroghe ed eccezioni abbiano il loro fondamento nella realizzazione di transizioni fondate sul rispetto di quei principi generali che tutelano i diritti fondamentali contenuti nella Carta di Nizza, garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Valutare la giustizia della transizione verde significa, pertanto, inserire la protezione dell'ambiente in un contesto più ampio che permetta di valutare il rispetto anche di altri diritti fondamentali e, nel caso dell'Italia, non arretrare circa lo standard di tutela elevato previsto dall'art. 2 cost.

3. La competitività dei mercati per favorire i processi transizionali costituisce un fine che spiega la progressiva formazione di fondi attraverso i quali si sostengono gli operatori economici che investono nelle transizioni. Occorre, pertanto, domandarsi se il «*favor transitionis*» oltre a giustificare

¹⁸ In argomento, v. L. AMMANATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2021; A. MALITERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei «sustainability agreements»*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2021, p. 354 ss.;

deroghe al sistema di aiuti finora operato dall'Unione europea possa anche comportare una diversa modulazione di principi considerati cardine del Trattato. Si pensi alla protezione dell'ambiente, valore protetto dal Trattato di Lisbona¹⁹ e oggetto di specifica disciplina nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁰. Da una logica rimediabile di tipo risarcitorio fondata sul principio «chi inquina paga»²¹ (L. Coutron, 2018; P. Wennerås, 2019) progressivamente si è adottata una tutela anticipata volta a evitare danni all'ambiente²² (B. Pozzo, 2010; M. Meli, 2011) e sempre più attenta a salvaguardarne la salubrità in funzione degli interessi di cui sono portatrici anche le generazioni future²³ (E. Caterini, 2018; M. Pennasilico, 2014).

¹⁹ V. art. 3.3 in cui si prevede che l'Unione europea «si adoperava per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, (...) e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)».

²⁰ Ai sensi dell'art. 37 Carta UE, difatti, «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

²¹ Il principio «chi inquina paga» ora previsto nell'art. 191, paragrafo 2 Tratt. FUE, era presente nell'art. 174, paragrafo 2 Trattato CE. Secondo il Trattato l'azione comunitaria in materia ambientale deve essere informata ai principi di precauzione nonché ispirata all'azione preventiva e alla correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. Questi principi fondano anche la Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente. Utile anche la lettura della giurisprudenza della Corte di Giustizia formata sulla prevenzione dei danni agli «habitat». V. Corte giust., 17 aprile 2018, c. 441/17, Commissione europea c. Repubblica di Polonia. Per un commento, v. L. COUTRON, *La Cour de justice au secours de la forêt de Białowieża*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2018, p. 321 ss.; P. WENNERÅS, *Saving a forest and the rule of law: Commission v. Poland*, in *Comm. Market L. Rev.*, 56, 2, 2019, p. 541.

²² V. al riguardo, art. 5 della Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. In argomento v., tra gli altri, B. POZZO, *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 1 ss. Sulle modalità della riparazione del danno ambientale, v. M. MELI, *Il risarcimento del danno ambientale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 9, 2011, p. 848 ss.

²³ Ciò emerge anche nell'ordinamento italiano. Nel 2022 la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha aggiunto il seguente comma all'art. 9 cost.: «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Sul concetto di sostenibilità quale parametro di valutazione delle iniziative, pubbliche e private, E. CATERINI, *Sostenibilità e*

Il *Recovery Fund* ha posto all'attenzione di ogni Stato il rispetto del principio di «non arrecare un significativo danno all'ambiente». Un principio giuridico che merita di essere analizzato in quanto posto come vincolo da rispettare per ogni ente pubblico o privato che benefici della «mano pubblica» europea.

Questo principio, introdotto dall'art. 17 del Regolamento tassonomia²⁴ (Aa.Vv., 2021), in base all'art. 5, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241 deve essere rispettato da ogni Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'interpretazione del concetto di «danno significativo» è stata oggetto di apposito intervento da parte della Commissione che ai fini dell'approvazione dei piani nazionali ha introdotto delle linee guida applicative²⁵. Non può non segnalarsi che progressivamente, dopo la guerra in Ucraina, dal piú generale principio di «non arrecare danno» si è passati a un piú specifico principio «non arrecare un significativo danno», il che ha indubbiamente accresciuto la necessità di affinare il concetto di «significatività». Come è noto lo sviluppo sostenibile²⁶ costituisce uno scopo che, menzionato nei Trattati, giustifica interventi normativi da parte del legislatore europeo, ma dopo la pandemia si è reso necessario adottare misure che comunque favorissero la ripresa economica del mercato europeo con alcune modifiche rispetto alle politiche adottate con il *Green*

ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale, Napoli, 2018; M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014.

²⁴ Si tratta del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088, tramite la definizione di un sistema di classificazione («tassonomia») delle attività economiche ecosostenibili. Sul nuovo sistema valoriale che informa le politiche finanziarie europee, v. AA.VV., *La finanza per lo sviluppo sostenibile. Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea*, Roma-Milano, 2021, p. 75 ss.

²⁵ Si tratta di Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 2021/C 58/01, 18 febbraio 2021.

²⁶ Sullo sviluppo sostenibile, v. la posizione dell'Unione europea espressa nella Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)*, COM(2001) 264 def., 15 maggio 2001.

Deal europeo. Nel 2019, al momento del varo del *Green Deal*, il principio veniva enunciato nella sua portata più ampia come dovere di «non arrecare danno»²⁷, dopo la pandemia e la guerra in Ucraina il principio verrà invece costantemente enunciato in termini più specifici, come del resto avveniva nell'art. 2, lett. *a* della Direttiva 2004/35/CE in materia di danno ambientale²⁸. Aver limitato espressamente ai soli danni significativi l'operare del principio unitamente alla revisione dell'elenco delle forme di energia finanziabili può essere considerato un rilevante momento di trasformazione delle politiche europee che ha aperto discussioni circa le competenze dell'Unione europea sulla individuazione del concetto stesso di sviluppo sostenibile²⁹ (L. Gotarda, 2023). Indubbiamente dopo il varo del regolamento che ha introdotto una «normativa europea sul clima»³⁰, la sostenibilità ha per oggetto non solo la protezione dell'ambiente, ma è strettamente funzionale e connessa alla lotta al cambiamento climatico con conseguente attribuzione all'Unione e agli Stati³¹ di adottare le misure necessarie per conseguire entro il 2050 l'obiettivo della neutralità climatica. È da rilevare che nella normativa europea sul clima adottata nel 2021 al

²⁷ V. Punto 2.5 «Un impegno a favore dell'ambiente: “non nuocere”», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 21 s.

²⁸ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. La significatività del danno è oggetto di uno specifico corpo normativo della direttiva. Nell'allegato A, infatti, si legge che «gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili» e che «il danno con un provato effetto sulla salute umana deve essere classificato come significativo».

²⁹ L. GOTARDA, *Defining Sustainability: Who Can Solve the Discord on the Taxonomy Regulation?*, Roma, 2023, p. 9 ss. Lo sviluppo sostenibile è preso in considerazione nel Tratt. FUE all'art. 3, paragrafo 3 e all'art. 11 ed è stato oggetto di una specifica Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE*, COM(2009) 400 def., 24 luglio 2009.

³⁰ Si tratta di 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»).

³¹ V. art. 2 della normativa europea sul clima.

considerando 9 ancora permane il riferimento al principio del «non nuocere» così come enunciato dal *Green Deal* europeo, mentre in altre comunicazioni³² o atti normativi³³ si fa strada il più specifico principio di non nuocere declinato sul concetto di danno significativo.

Quando, pertanto, si analizza il concetto di danno e se ne valuta la significatività non solo si deve far riferimento alla protezione dell'ambiente, ma anche agli ostacoli che quella attività può arrecare al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica.

Verificare la portata del principio *Do No Significant Harm* (DNSH) significa valutare una pluralità di aspetti tra cui la protezione dei diritti fondamentali e non solo profili attinenti all'ambiente. In questo contesto, il principio DNSH non può che confrontarsi con il principio di precauzione³⁴ (Corte giust., Caso 616/17, *Blaise e altri*, 2019; Corte giust., Caso 65/21, 73/21-75/21, *SGL Carbon SE e altri c. Commissione europea*, 2022) il cui contenuto risente anche della tutela di diritti fondamentali quali quello alla salute. La tensione sul tema ben emerge a livello di giurisprudenza europea:

³² Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici*, cit.

³³ V. art. 9, paragrafo 4 del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e art. 6, paragrafo 1, lett. *l* del Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il Regolamento (UE) 2021/1060. V. anche considerando 6 del Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

³⁴ Il principio di precauzione (art. 191, paragrafo 2 Tratt. FUE) in materia ambientale, ha assunto una portata sempre più ampia. In numerose decisioni la Corte di Giustizia lo ha ritenuto applicabile in politiche europee ulteriori quali quelle in materia di protezione della salute pubblica, di politica agricola comune o, più in generale, di misure di protezione della salute umana, in materia di mercato interno. Così Corte giust., 1° ottobre 2019, c. 616/17, *Blaise e altri*, punto 41 e, da ultimo, Corte giust., 16 giugno 2022, cause riunite c. 65/21 P e da c. 73/21 P a c. 75/21 P, *SGL Carbon SE e altri c. Commissione europea*, punti 95 e 96.

l'Austria, infatti, ha richiesto l'annullamento³⁵ del Regolamento delegato (UE) 2022/1214³⁶ per aver qualificato senza averne la competenza il gas fossile e l'energia nucleare come «ambientalmente sostenibili». Secondo l'Austria la Commissione europea avrebbe operato una classificazione contraria al principio DNSH violando anche il Trattato che impone il rispetto del principio di precauzione. Negli Orientamenti tecnici sull'operare del DNSH, del resto, la Commissione ribadisce che solo la Corte di Giustizia ha competenza a interpretare il diritto dell'Unione evidenziando il ruolo della Corte e delle sue pronunce nel delineare il concetto di danno significativo³⁷. Per questo, Tribunale europeo e Corte di Giustizia costituiranno un importante punto di riferimento sulla concreta applicazione del principio dopo la sua adozione generalizzata in tutti gli strumenti regolatori che favoriscono la transizione. Si segnalano, ad esempio, i ricorsi aventi per oggetto il Regolamento Tassonomia presentati da associazioni ambientaliste contro decisioni della Commissione europea per violazione del principio DNSH³⁸ (Tribunale UE, Caso T-215/23, ClientEarth c. Commissione europea; Caso T-214/23, Greenpeace c. Commissione europea; Caso T-575/22, Robin Wood c. Commissione europea). Di rilevanza notevole sarà anche la pronuncia del Tribunale di Lussemburgo sul ricorso intentato da alcune associazioni ambientaliste francesi, tedesche e belghe³⁹ (Tribunale UE, Caso T-583/22, Fédération

³⁵ Ricorso proposto al Tribunale europeo il 7 ottobre 2022, t. 625/22, Austria c. Commissione (2023/C 24/59). La Bulgaria è entrata nel processo a sostegno della posizione della Commissione europea.

³⁶ Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione del 9 marzo 2022 che modifica il Regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il Regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche.

³⁷ Così, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici*, cit., p. 1.

³⁸ V., da ultimo, ricorso proposto il 18 aprile 2023, t. 215/23, ClientEarth c. Commissione europea, e ricorso proposto il 18 aprile 2023, t. 214/23, Greenpeace c. Commissione europea. Un altro ricorso è stato proposto il 16 settembre 2022, t. 575/22, Robin Wood c. Commissione europea.

³⁹ Ricorso proposto il 16 settembre 2022, t. 583/22, Fédération environnement durable c. Commissione europea.

environnement durable c. Commissione europea) contro la Commissione europea in materia di applicazione del principio DNSH previsto dal Regolamento delegato (UE) 2021/2139⁴⁰.

Sicuramente il dibattito sulla significatività del danno è collegabile al concetto di misurabilità e di gravità: tematiche sviluppatesi anche giurisprudenzialmente a seguito dell'implementazione della Direttiva 2004/35/CE⁴¹ (G. Greco, 2019).

Come si può constatare la transizione verde accentua la necessità di adottare soluzioni ermeneutiche che diano contenuti ragionevoli a principi e a formule adottate dall'Unione europea, ma con ricadute domestiche. Se, infatti, la nozione di danno non significativo ha carattere autonomo e spetta soltanto all'Unione europea individuarne contenuto e obiettivi, si comprende come lo spazio lasciato ai Paesi membri per l'adozione di standard più elevati di tutela dell'ambiente e più in generale delle persone si riduce. Nel diritto transizionale il principio DNSH potrebbe essere visto come un parametro di portata europea non modulabile a livello nazionale in ragione della necessità e dell'urgenza di aiutare la competitività del mercato europeo rispetto alle economie di Paesi terzi.

4. A ben vedere la fonte primigenia del diritto transizionale è costituita dall'Agenda ONU 2030, programma globale che individua nello sviluppo sostenibile una meta ineludibile per garantire benessere alle attuali e alle

⁴⁰ Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021, che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

⁴¹ Per l'Italia si richiama l'art. 300, comma 1 c.a., risalente al 2006, secondo cui per danno si deve intendere «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima». Sulla misurabilità e la gravità del danno v. G. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. Ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA e B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields*, Torino, 2019, p. 27.

future generazioni⁴² (G. Saumier, 2021). Un consumo e una produzione sostenibili costituiscono l'oggetto dell'obiettivo 12 dell'Agenda 2030 per la cui realizzazione è indispensabile non soltanto accrescere la consapevolezza dei consumatori circa le pratiche di produzione adottate dalle aziende presso cui comprano beni o servizi, ma occorre anche che siano adottati strumenti che stimolino e supportino una produzione improntata alla sostenibilità. In questa direzione sono stati compiuti importanti passi a livello internazionale⁴³ (UN Human Rights, 2011) quali, ad esempio, l'adozione da parte delle Nazioni Unite di principi che orientano il mercato verso la tutela di diritti umani e il varo da parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico di una linea guida dedicata al commercio responsabile⁴⁴ (OECD, 2018) e i *Global standards for sustainability impacts* (GRI Standards)⁴⁵ (K. Hummel e D. Jobst, 2022).

Su scala europea un importante passo è costituito dalla presentazione nel 2022 di una proposta di direttiva sul «Dovere di diligenza e

⁴² In una prospettiva di diritto internazionale privato l'Agenda 2030 assume una peculiare valenza innovativa determinando un maggior ruolo per cittadini, imprese ed enti tutti impegnati anche nell'adozione di pratiche negoziali improntate alla sostenibilità al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda. In argomento, v. G. SAUMIER, *SDG 12: Sustainable Consumption and Production*, in R. MICHAELS, V. RUIZ ABOU-NIGM e H. VAN LOON (a cura di), *The Private Side of Transforming our World – UN Sustainable Development Goals 2030 and the Role of Private International Law*, Cambridge-Antwerp-Chicago, 2021, disponibile in <https://www.intersentiaonline.com/permalink/7a005f4c216430beb9b333db9279e2b5>.

⁴³ Si fa riferimento, in particolare, a United Nations Human Rights, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*, 2011, disponibile in https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

⁴⁴ V. OECD, *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, 2018, disponibile in <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.

⁴⁵ V. K. HUMMEL e D. JOBST, *An Overview of Corporate Sustainability Reporting Regulations in the European Union*, 2023, p. 30 ss., ove si opera un'analisi degli EU sustainability reporting standards, consultabili nel Regolamento delegato (UE) della Commissione, del 31 luglio 2023, che integra la Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità, C/2023/5303 final. Al riguardo si segnala la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda i termini per l'adozione di principi di rendicontazione di sostenibilità per taluni settori e per talune imprese di paesi terzi COM(2023) 596 final, 17 ottobre 2023.

responsabilità d'impresa»⁴⁶ (G. Ballerini, 2022; E. Barcellona, 2022), in corso di esame da parte dei competenti organi europei. Prevedere che l'impresa abbia dei doveri comportamentali affinché siano da essa perseguiti obiettivi ambientali e di etica sociale dischiude scenari nuovi non solo dal punto di vista strettamente legislativo, ma soprattutto apre la strada a soluzioni giuridiche circa lo statuto dell'impresa e i suoi doveri.

In questo scenario di particolare interesse è l'analisi dell'impatto della proposta in contesti come quello italiano connotati da un ordinamento costituzionale di tipo rigido ove è presente un criterio di bilanciamento chiaramente improntato alla massima tutela della persona, dell'ambiente e dell'utilità sociale⁴⁷ (P. Perlingieri, 2016). In caso di contrasto tra mercato, iniziativa economica, l'art. 41 cost. in modo chiaro opta per la prevalenza della tutela di profili essenzialmente non patrimoniali sulle libertà di mercato. La valenza precettiva dell'art. 41 cost. è oggetto di un ampio e risalente dibattito, ma lo sviluppo delle politiche europee improntate al *Green Deal* ha reso quanto mai attuale affrontare il tema declinandolo anche in ambiti quali quello della *due diligence* aziendale. A ciò si aggiunga la riforma costituzionale che nel 2022⁴⁸ (G. Ballerini, 2022; S.A. Cerrato, 2022) ha introdotto nell'art. 41 cost. quale valore espressamente protetto l'ambiente accentuando il dibattito sul ruolo della protezione ambientale nel sistema

⁴⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 def. In argomento v., tra gli altri, G. BALLERINI, *Spunti problematici su sostenibilità, modifiche alla Costituzione italiana e Proposta di Direttiva europea sulla dovuta diligenza*, in *Studium iuris*, 2022, p. 999 ss.; E. BARCELLONA, *La sustainable corporate governance nelle proposte di riforma del diritto europeo: a proposito dei limiti strutturali del c.d. stakeholderism*, in *Riv. soc.*, 2022, p. 1 ss.

⁴⁷ Sulla correlazione tra ambiente e tutela della persona e della sua dignità, P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi «ecologica» del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 321 ss.; J. VAN ZEBEN, *The Role of the EU Charter on Fundamental Rights in Climate Litigation*, in *Wageningen Law Series*, 2, 2021.

⁴⁸ In argomento v., per tutti, G. BALLERINI, *Spunti problematici su sostenibilità*, cit., p. 1000 ss.; valorizzando il principio di solidarietà (art. 2 cost.), S.A. CERRATO, *Appunti per una «via italiana» all'ESG: l'impresa «costituzionalmente solidale» (anche alla luce dei «nuovi» artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *An. gjur. econ.*, 2022, p. 77 ss., specificamente p. 101 ss.

valoriale italiano. Secondo alcuni autori⁴⁹ (M. Libertini, 2009), l'art. 41 cost. non comporta una conformazione dello statuto dell'impresa, ma piú riduttivamente determina la necessità che ogni operatore economico nel condurre la sua azione non entri mai in contrasto con la tutela della persona, con l'ambiente e con l'utilità sociale. Questi valori si porrebbero, pertanto, come limiti esterni all'attività di impresa e non avrebbero una natura direttamente precettiva. L'adozione della direttiva sulla *due diligence*, in questa prospettiva, finirebbe con l'essere una attuazione dei principi internazionali ed europei in materia di sostenibilità e non determinerebbe significative innovazioni circa ruolo e statuto dell'impresa. A ben vedere, però, recenti interventi giurisprudenziali possono indicare nuovi *trend* applicativi dell'art. 41 cost. che renderebbero gli obiettivi ESG (*Environment, Social and Governance*) precettivi proprio grazie e in ragione di una lettura dell'art. 41 cost. come norma con componenti immediatamente precettive⁵⁰ (S. Zuccarino, 2022). Si pensi, ad esempio, alla pronuncia resa dal Consiglio di Stato nel caso comune di Torino contro Fiat Chrysler⁵¹ (Cons. St. 2021). Il giudice, pur applicando un quadro regolatorio antecedente alla riforma costituzionale del 2022, non esita a considerare l'ambiente oggetto di protezione costituzionale sulla base degli artt. 9 e 32 cost., in virtù di norme che a suo avviso non sono meramente programmatiche, ma senz'altro precettive.

Desti particolare interesse anche il passaggio della decisione in cui si precisa che l'iniziativa imprenditoriale è «costituzionalmente conformata dal canone del rispetto della “utilità sociale” (art. 41)». È evidente che l'espressa inclusione dell'ambiente all'interno dell'art. 41 cost. rafforza la soluzione ermeneutica data dal giudice amministrativo che considera

⁴⁹ M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, p. 27 s.

⁵⁰ V., in tal senso, S. ZUCCARINO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione del contratto*, in *Annali della SISDiC*, 2022, p. 70 s.

⁵¹ Cons. St., 2 dicembre 2021, ricorsi nn. 03828/2021; 04912/2021; 04928/2021; 04968/2021.

l'impresa vincolata alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente, la cui compromissione è evidentemente contraria alla «utilità sociale».

Il danno ambientale provocato da un'impresa, pertanto, è sempre da ritenersi ingiusto⁵² (Cass. 5650/1996) e come tale sanzionabile con i rimedi anche della responsabilità civile⁵³ (M. Zarro, 2022) perché la protezione data dalla Costituzione all'ambiente è una protezione forte fondata sull'utilità sociale e, dal 2022 resa ancor più pregnante, dall'espressa menzione della salute e dell'ambiente nell'art. 41 cost. In questo senso, fondamentale rilevanza assume una pronuncia resa dal Consiglio di Stato in Adunanza plenaria⁵⁴ (Cons. St. 10/2019) con la quale si sono delineate le caratteristiche proprie della tutela dell'ambiente costituite non solo dalla tutela in funzione risarcitoria, ma anche da una protezione connotata da una funzione ripristinatoria-reintegratoria di protezione dell'ambiente che non limita la tutela al solo equivalente monetario dei danni prodotti, ma impone di prevenire la verificazione del danno e, qualora il danno si sia verificato, pone a carico del responsabile la rimozione e i relativi oneri. Alla luce della giurisprudenza costituzionale⁵⁵ (V. Cariello, 2022), che orienta e guida le letture del danno ambientale date dalla giurisprudenza amministrativa, il danno ambientale⁵⁶ si concreta nella rilevanza economica

⁵² La tutela dell'ambiente trova il suo fondamento direttamente nella Costituzione. Al riguardo utile è il richiamo di Cass., 19 giugno 1996, n. 5650 che non ha esitato a considerare risarcibili i danni subiti dai comuni colpiti dal disastro del Vajont, ancorché al momento del verificarsi del disastro non fosse presente nell'ordinamento una fattispecie che espressamente contemplasse il danno ambientale, previsione introdotta in Italia soltanto nel 1986, dall'art. 18 della l. n. 349 del 1986 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale). Con questa pronuncia della Corte di Cassazione la tutela dell'ambiente assume una dimensione dinamica «come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli art. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale».

⁵³ Per un'analisi dell'impatto del principio di solidarietà sull'istituto della responsabilità civile e sulla categoria del danno da cambiamento climatico v. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 153 ss.

⁵⁴ Si tratta di Cons. St., 22 ottobre 2019, n. 10.

⁵⁵ Sul tema v. V. CARIELLO, *Per un diritto costituzionale della sostenibilità (oltre la «sostenibilità ambientale»)*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2022, p. 427 ss.

⁵⁶ Per un'analisi del danno ambientale v. F. PARENTE, *Territorio ed eco-diritto: dall'ecologia ambientale all'ecologia umana*, Napoli, 2022, p. 95 ss.

che la compromissione dell'ambiente riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici (F. Parente, 2022). Secondo il giudice amministrativo, infatti, l'ambiente, anche se considerato un bene non appropriabile, sempre «si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo»⁵⁷ (Corte cost. 641/1987). Si comprende che in ambito italiano l'adozione della proposta di direttiva ben si inserisce in un quadro valoriale già pronto ad esercitare un controllo di meritevolezza sull'attività di impresa. Pur nella diversità di opinioni è innegabile che la previsione costituzionale che espressamente prevede il rispetto dei principi internazionali ed europei come limite all'attività legislativa, agevola la formazione di soluzioni ermeneutiche rispettose di principi adottati da fonti straniere e, sicuramente, favorisce una lettura pro-attiva degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. L'intervento legislativo europeo si affianca, peraltro, allo sviluppo di prassi comportamentali ideate e promosse dalle stesse imprese impegnate nel cammino della sostenibilità con una confluenza connotata dalla crescente consapevolezza che occorre rendere effettiva la protezione dell'ambiente⁵⁸ (P.M. Sanfilippo, 2022). Introdurre nello statuto dell'impresa accanto e oltre il tradizionale interesse lucrativo, il perseguimento di ulteriori interessi di cui sono portatori *stakeholder* esterni ad essa⁵⁹ (F. Denozza, 2021; A. Genovese, 2022; G.D. Mosco e R. Felicetti, 2022; G. Ballerini, 2022), ma con essa in relazione contrattuale o di fatto (si pensi alle comunità e ai territori in cui l'impresa è radicata) è alla base di

⁵⁷ Così Corte cost., 31 dicembre 1987, n. 641.

⁵⁸ Al riguardo v. P. M. SANFILIPPO, *Tutela dell'ambiente e «assetti adeguati» dell'impresa: compliance, autonomia ed enforcement*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2022, p. 999.

⁵⁹ In argomento, con riguardo alla proposta di direttiva europea v., F. DENOZZA, *Lo scopo della società, tra short-termism e stakeholders empowerment*, in *Orizzonti dir. comm.*, 1, 2021, p. 29 ss. Sulle declinazioni di *sustainable corporate governance*, A. GENOVESE, *La «sustainable corporate governance» delle società quotate. Note introduttive*, in *Corp. gov.*, 1, 2022, p. 97 ss.; G. D. MOSCO e R. FELICETTI, *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 201 ss. e G. BALLERINI, *Spunti problematici su sostenibilità*, cit., p. 999 ss.

riforme legislative nazionali⁶⁰ (C. Amatucci, 2022; Assonime, 2021) e, ora, grazie all’iniziativa del legislatore europeo può concretizzarsi in una serie di dettagliati obblighi comportamentali che l’Unione europea propone di tarare e implementare proporzionalmente alla dimensione dell’impresa e, comunque, ricomprendendo anche imprese radicate in Paesi terzi⁶¹.

La direttiva richiede alle aziende europee di sviluppare piani di transizione che limitino l’aumento della temperatura globale a 1,5°C, così da permettere il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 come stabilito nell’Accordo di Parigi. Il cuore della nuova regolamentazione è costituito dalla previsione di specifici assetti di governance dell’impresa dedicati al raggiungimento di questo obiettivo e, all’un tempo, dallo stimolo effettuato sugli investitori istituzionali a orientare il loro sostegno su imprese che perseguono gli obiettivi ESG⁶² (F. Azmat, W.M. Lim, A. Moyeen, R. Voola, G. Gupta, 2023). La *due diligence* richiesta agli investitori ricomprende non solo le attività delle aziende sulle quali orientano i loro investimenti, ma anche sui fornitori e sui clienti delle aziende. In questo contesto, le regole in corso di approvazione si collegano ad altre già presenti nell’ordinamento europeo dedicate alla rendicontazione della sostenibilità

⁶⁰ In argomento cfr. C. AMATUCCI, *Responsabilità sociale dell’impresa e obblighi degli amministratori. La giusta via di alcuni legislatori*, in *Giur. comm.*, 2022, p. 632 ss. Per un approfondito esame in chiave comparata v. ASSONIME, *Doveri degli amministratori e sostenibilità*, Rapporto 18 marzo 2021 – Note e Studi, 6/2021, in http://www.assonime.it/attivita-editoriale/studi/Pagine/Note-e-Studi-6_2021.aspx, p. 49 ss.

⁶¹ In base alla proposta di direttiva sono tenute agli obblighi le società dell’UE con più di 250 dipendenti in media e un fatturato netto mondiale superiore a 40 milioni di euro nell’esercizio finanziario precedente all’ultimo esercizio; le società dell’UE che sono capogruppo di un gruppo con 500 dipendenti e un fatturato netto mondiale superiore a 150 milioni nell’ultimo esercizio finanziario; le società non UE che hanno generato un fatturato mondiale superiore a 150 milioni di euro, di cui almeno 40 milioni di euro nell’Unione Europea nell’esercizio finanziario precedente all’ultimo esercizio finanziario. Anche le società non UE che sono capogruppo di un gruppo con 500 dipendenti e un fatturato mondiale superiore a 150 milioni e di almeno 40 milioni sono stati generati nell’Unione nell’ultimo esercizio per il quale sono stati redatti i bilanci annuali saranno tenute al rispetto della direttiva.

⁶² F. AZMAT, W.M. LIM, A. MOYEEN, R. VOOLA e G. GUPTA, *Convergence of business, innovation, and sustainability at the tipping point of the sustainable development goals*, in *Journal of Business Research*, 167, 2023, p. 114170 ss.

delle imprese⁶³ o già presenti nell'ordinamento nazionale, come ad esempio, gli obblighi previsti dal d.lg. 231/2021 italiano⁶⁴ (Aa.Vv., 2021). Durante l'iter di approvazione della direttiva sono emersi forti contrasti che hanno condotto a una approvazione da parte del Parlamento nel giugno 2023 con una ridotta maggioranza e con significativi emendamenti. Nel testo approvato è scomparso l'articolo che introduceva l'obbligo di sorvegliare l'attuazione di processi e misure di diligenza in materia di diritti umani e ambiente. Allo stato attuale resta, però, l'obbligo per gli amministratori di adottare strategie aziendali compatibili con la transizione sostenibile secondo l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici⁶⁵. Restano comunque anche nel testo approvato dal Parlamento, l'obbligo per le aziende di valutare le proprie attività e quelle svolte nella propria filiera o nel proprio *network* distributivo individuando i rischi a cui esse possono esporre i diritti umani dei lavoratori, dei clienti e delle comunità in cui operano. Ciò determina un controllo delle prassi contrattuali con conseguente scomparsa di forme di negoziazione che presentano un evidente indice di rischio (pattuizione di prezzi troppo bassi oppure consegne in tempi troppo accelerati)⁶⁶ (M. Angiolillo, 2023).

È evidente che con sempre maggiore difficoltà lo studio dell'impresa potrà essere scisso dal sistema valoriale espresso dal sistema italo-europeo delle fonti: la direttiva, in altri termini, non può che porsi in quel solco ben

⁶³ Si tratta della Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che modifica il Regolamento (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

⁶⁴ Per un accurato commento della legislazione introdotta dal d.lgs. 231/2021, v. AA.VV., *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza a vent'anni dalla sua promulgazione*, Commentario diretto da M. Levis e A. Perrini, Bologna, 2021.

⁶⁵ L'eliminazione dell'art. 26 del testo originario della proposta riduce l'impatto della direttiva sul perseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU non essendo più previsto un controllo circa il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente. Resta, invece, la necessità per le aziende di adottare sistemi di remunerazione variabile che tengano conto anche del raggiungimento degli obiettivi climatici da essa stessa dichiarati e previsti (art. 15).

⁶⁶ Sul punto v. M. ANGIOLILLO, *Ambiente e diritti, così Bruxelles metterà sotto esame le aziende*, in *Il Sole 24 ore*, 18 settembre 2023, disponibile in <https://www.econopoly.ilssole24ore.com/2023/09/18/ue-due-diligence-sostenibilita/>.

delineato dalla giurisprudenza italiana in materia di ambiente che ha evidenziato la portata precettiva e vincolante di alcuni valori. Questi operano come parametro di meritevolezza dell'attività di impresa e possono costituire il fondamento per gli obblighi di controllo e di vigilanza, per l'adozione di sanzioni, essere base per reclami, ma soprattutto fondare doveri comportamentali in funzione di prevenzione della lesione. L'adozione della direttiva nel tempo potrebbe, pertanto, sprigionare una dinamica virtuosa spostando l'attenzione non solo a evitare di dirottare investimenti pubblici o privati su aziende che non operano secondo parametri di sostenibilità, ma potrebbe favorire lo sviluppo di una cultura della sostenibilità sostenuta e protetta da sistemi di *alert* che possano prevenire la lesione. Una dinamica questa sviluppatasi in materia di crisi di impresa che ha condotto all'adozione di politiche legislative impegnate a evitare la crisi o a governarla in modo da evitare che l'impresa cessi la sua attività con danni rilevanti per l'intera collettività che su di essa fondava parte del proprio benessere.

5. Introdurre un ventaglio di obblighi circa la previsione e la valutazione dei rischi che quella determinata attività di impresa può arrecare ai diritti umani o all'ambiente o alla lotta in atto contro i cambiamenti climatici significa porre al centro la persona con un mutamento del paradigma disciplinare che avvicina sempre più il diritto privato e il diritto pubblico disvelando il comune denominatore di ogni potere privato e pubblico costituito dalla promozione del benessere delle persone⁶⁷ (P. Perlingieri, 2020). In questa prospettiva, la Costituzione italiana di impronta personalista e solidarista può dare un rilevante contributo per lo sviluppo di una sostenibilità e di una protezione dell'ambiente a misura di uomo.

Si pensi, al riguardo, alla possibilità di sottoporre a giudizio di meritevolezza quelle pratiche di acquisto che potrebbero causare una violazione di diritti umani come negoziazioni di prezzi irragionevoli o

⁶⁷ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4^a ed., Napoli, 2020, pp. 135, 137-140.

richieste su tempistiche di produzione irrealistiche. L'assenza di meritevolezza in Italia potrebbe condurre a una invalidità delle clausole attivando strumenti ermeneutici collaudati dalla giurisprudenza che fonda le sue decisioni sul precetto costituzionale, conducendo all'elaborazione di soluzioni in linea con la legalità costituzionale, che è anche europea e internazionale.

Nella proposta di direttiva rafforzare un consumo e una produzione sostenibili significa anche fornire strumenti per permettere a qualsiasi persona che abbia subito una violazione dei propri diritti per responsabilità di pratiche aziendali, di entrare in contatto e sollevare reclami. Le aziende dovrebbero predisporre di contatti con enti, ONG, sindacati e altre associazioni che siano a conoscenza del contesto locale e possano aiutare ad identificare, prevenire o rimediare a eventuali violazioni.

Lo sviluppo sostenibile cui è improntato il diritto transizionale determina una maggiore attenzione a investimenti che abbiano anche una ricaduta reputazionale⁶⁸ (M. Libertini, 2021) con conseguente crescente evidenziazione di profili quali il contenuto ecologico dei beni e dei servizi prodotti. In questo scenario, la leva legislativa rafforza obblighi di trasparente comunicazione circa le performance decarbonizzanti di prodotti e servizi⁶⁹, la prestazione energetica di edifici⁷⁰ saldando la

⁶⁸ In argomento, in tal senso, v. M. LIBERTINI, *Sulla proposta di direttiva UE su «Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese»*, in *Riv. soc.*, 2021, p. 325 ss., che ritiene che la *Corporate Social Responsibility* sia frutto di analisi di tipo economico nelle quali un ruolo centrale e strategico è assunto dagli investimenti di carattere reputazionale. Il rispetto dei diritti umani, dell'ambiente è strategico per l'impresa in quanto, potenziandone l'immagine, aumenta la fiducia di investitori e consumatori.

⁶⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali), COM(2023) 166 *final*, 22 marzo 2023.

⁷⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica e che modifica il Regolamento (UE) 2023/955 (rifusione) e proposta del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la Direttiva 2009/125/CE. In argomento v. B. DELMAU, *Eu Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy. Opportunities and Shortcomings*, Cambridge, 2013, p. 60 ss.

transizione ecologica con i principi dell'economia circolare (B. Delmau, 2013).

L'economia delle innovazioni proprio per questo crescente *appeal* basato sulla sua vocazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile può essere, però, l'ambiente favorevole a forme di abusi e di comportamenti sleali e scorretti. Per questa ragione l'autonomia privata informata ai principi dello sviluppo sostenibile non può essere sottratta al controllo di liceità e di meritevolezza⁷¹ (P. Perlingieri, 2020; S. Polidori, 2017; C. Mignone, 2017) che in ordinamenti come quello italiano implicano una lettura in chiave sempre personalista anche delle nuove economie.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza a vent'anni dalla sua promulgazione*, Commentario diretto da M. Levis e A. Perrini, Bologna, 2021;

ANGIOLILLO M., *Ambiente e diritti, così Bruxelles metterà sotto esame le aziende*, in *Il Sole 24 ore*, 18 settembre 2023, disponibile in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2023/09/18/ue-due-diligence-sostenibilita/>;

AA.VV., *La finanza per lo sviluppo sostenibile. Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea*, Roma-Milano, 2021;

AMATUCCI C., *Responsabilità sociale dell'impresa e obblighi degli amministratori. La giusta via di alcuni legislatori*, in *Giur. comm.*, 2022, p. 632 ss.;

AMMANATI L., *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in PASSALACQUA M. (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2021;

⁷¹ In tal senso, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, 4ª ed., Napoli, 2020, p. 99 ss. Sul controllo di meritevolezza ed alla differenza qualitativa rispetto a quello di liceità, S. POLIDORI, *Il controllo di meritevolezza sugli atti di autonomia negoziale*, in G. PERLINGIERI e M. D'AMBROSIO (a cura di), *Fonti, metodo e interpretazione. Primo incontro di studio dell'associazione dei dottorati di diritto privato*, Napoli, 2017, p. 402 e C. MIGNONE, *Meritevolezza dell'iniziativa, monetizzazione del benessere e nuovi modelli di welfare sussidiario*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 118 ss.

ASSONIME, *Doveri degli amministratori e sostenibilità*, Rapporto 18 marzo 2021 – Note e Studi, 6/2021, disponibile in http://www.assonime.it/attivita-editoriale/studi/Pagine/Note-e-Studi-6_2021.aspx;

AZMAT F., LIM W.M., MOYEEN A., VOOLA R. e GUPTA G., *Convergence of business, innovation, and sustainability at the tipping point of the sustainable development goals*, in *Journal of Business Research*, 167, 2023, p. 114170 ss.;

BALLERINI G., *Spunti problematici su sostenibilità, modifiche alla Costituzione italiana e Proposta di Direttiva europea sulla dovuta diligenza*, in *Studium iuris*, 2022, p. 999 ss.;

BARCELLONA E., *La sustainable corporate governance nelle proposte di riforma del diritto europeo: a proposito dei limiti strutturali del c.d. stakeholderism*, in *Riv. soc.*, 2022, p. 1 ss.;

BILANCIA F., *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1, 2021, p. 41 ss.;

CAPRARA A., *Università (pubblica) e sviluppo sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2023, 1, p. 177 s.;

CARANTA R. e GOMES P.C., *Public procurement and innovation*, in *ERA Forum – Journal of the Academy of European Law*, 2021, p. 371 ss.;

CARIELLO V., *Per un diritto costituzionale della sostenibilità (oltre la «sostenibilità ambientale»)*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2022, p. 427 ss.;

CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018;

CERRATO S.A., *Appunti per una «via italiana» all'ESG: l'impresa «costituzionalmente solidale» (anche alla luce dei «nuovi» artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *An. giur. econ.*, 2022, pp. 77 ss.;

CONTALDI G., *Il «Recovery Fund»*, in *Studi integr. eur.*, 3, 2020, p. 587 ss.;

COUTRON L., *La Cour de justice au secours de la forêt de Białowieża*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2018, p. 321 ss.;

DELMAU B., *Eu Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy. Opportunities and Shortcomings*, Cambridge, 2013;

DENOZZA F., *Lo scopo della società, tra short-termism e stakeholders empowerment*, in *Orizzonti dir. comm.*, 1, 2021, p. 29 ss.;

GENOVESE A., *La «sustainable corporate governance» delle società quotate. Note introduttive*, in *Corp. gov.*, 1, 2022, p. 97 ss.;

GRECO G., *Il danno ambientale nel T.U. Ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in PASSALACQUA M. e POZZO B. (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields*, Torino, 2019, p. 27;

GOTARDA L., *Defining Sustainability: Who Can Solve the Discord on the Taxonomy Regulation?*, Roma, 2023;

HUMMEL K. e JOBST D., *An Overview of Corporate Sustainability Reporting Regulations in the European Union*, 2023, p. 30 ss.;

LEMBER V., KATTEL R. e KALVET T. (a cura di), *Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives*, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014;

LIBERTINI M., *Sulla proposta di direttiva UE su «Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese»*, in *Riv. soc.*, 2021, p. 325 ss.;

LIBERTINI M., *Concorrenza e coesione sociale*, in *Pers. merc.*, 2, 2013, p. 116 ss.;

LIBERTINI M., *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, p. 27 s.;

MACRÌ I., *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Aziendaitalia*, 1, 2022, p. 38 ss.;

MALITERNI A., *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei «sustainability agreements»*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2021 p. 354 ss.;

MELI M., *Il risarcimento del danno ambientale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 9, 2011, p. 848 ss.;

MIGNONE C., *Meritevolezza dell'iniziativa, monetizzazione del benessere e nuovi modelli di welfare sussidiario*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 118 ss.;

MOLITERNI A., *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del pnrr*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 442 s.;

MOSCO G. D. e FELICETTI R., *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 201 ss.;

NAVARRETTA E., *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017;

OECD, *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, 2018, disponibile in <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>;

PARENTE F., *Territorio ed eco-diritto: dall'ecologia ambientale all'ecologia umana*, Napoli, 2022;

PASSALACQUA M., *Green deal e transizione digitale. Verso un diritto eventuale*, in ID., *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2021;

PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4^a ed., Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, 4^a ed., Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi «ecologica» del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 321 ss.;

PERLINGIERI P., *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 84 ss., ora in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, p. 255;

POLIDORI S., *Il controllo di meritevolezza sugli atti di autonomia negoziale*, in PERLINGIERI G. e D'AMBROSIO M., *Fonti, metodo e interpretazione. Primo incontro di studio dell'associazione dei dottorati di diritto privato*, Napoli, 2017, p. 402;

POZZO B., *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 1 ss.;

RENNA M., *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, p. 157 ss.;

ROSSI G., *La questione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. econ.*, 2017, p. 276 ss.;

SANFILIPPO P.M., *Tutela dell'ambiente e «assetti adeguati» dell'impresa: compliance, autonomia ed enforcement*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2022, p. 999;

SAUMIER G., *SDG 12: Sustainable Consumption and Production*, in MICHAELS R., RUIZ ABOU-NIGM V. e VAN LOON H. (a cura di), *The Private Side of Transforming our World – UN Sustainable Development Goals 2030 and the Role of Private International Law*, Cambridge-Antwerp-Chicago, 2021, disponibile in <https://www.intersentiaonline.com/permalink/7a005f4c216430beb9b333db9279e2b5>;

SCHNEIDER G., *L'«emergenza» della sostenibilità nel prisma del new normal del diritto d'impresa europeo*, in *Nuovo dir. soc.*, 2022, p. 846 ss.;

United Nations Human Rights, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*, 2011, disponibile in

https://www.obcbr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessbr_en.pdf;

VAN GESTEL R., MICKLITZ H.-W. e POIARES PESSOA MADURO L.M., *Methodology in the New Legal World*, Fiesole, 2012;

VAN ZEBEN J., *The Role of the EU Charter on Fundamental Rights in Climate Litigation*, in *Wageningen Law Series*, 2, 2021;

WENNERÅS P., *Saving a forest and the rule of law: Commission v. Poland*, in *Comm. Market L. Rev.*, 56, 2, 2019, p. 541.

ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022;

ZUCCARINO S., *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione del contratto*, in *Annali della SISDiC*, 2022, p. 70 s.

Giurisprudenza

Cass., 19 giugno 1996, n. 5650;

Cons. St., 2 dicembre 2021, ricorsi nn. 03828/2021; 04912/2021; 04928/2021; 04968/2021;

Cons. St., 22 ottobre 2019, n. 10;

Corte giust., 1° ottobre 2019, c. 616/17, Blaise e altri;

Corte giust., 16 giugno 2022, cause riunite c. 65/21 P, c. 73/21 P- c. 75/21 P, SGL Carbon SE e altri c. Commissione europea;

Corte giust., 17 aprile 2018, c. 441/17, Commissione europea c. Repubblica di Polonia;

Tribunale UE, 7 ottobre 2022, t. 625/22, Austria c. Commissione (2023/C 24/59);

Tribunale UE, 18 aprile 2023, t. 215/23, ClientEarth c. Commissione europea;

Tribunale UE, 18 aprile 2023, t. 214/23, Greenpeace c. Commissione europea;

Tribunale UE, 16 settembre 2022, t. 575/22, Robin Wood c. Commissione europea;

Tribunale UE, 16 settembre 2022, t. 583/22, Fédération environnement durable c. Commissione europea.

SARA ZUCCARINO

Il principio dello sviluppo sostenibile all'interno del framework europeo. Dal New Green Deal europeo alla tassonomia delle attività sostenibili

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo dell'ONU e della normativa di *soft law* in tema di sviluppo sostenibile: da Stoccolma 1972 all'Agenda 2030. – 3. Il principio dello sviluppo sostenibile nel reticolato normativo primario della UE. – 4. L'itinerario europeo della transizione verde: Il *New Green Deal*. – 5. La classificazione UE delle attività ecosostenibili quale volano della transizione ecologica. – 6. Rilievi conclusivi.

1. Scopo del presente contributo è analizzare, senza pretese di esaustività, le tappe fondamentali della evoluzione della normativa multilivello dell'Unione europea in tema di sviluppo sostenibile. Si intende mettere in luce l'importanza che la sostenibilità ha nei processi decisionali non solo delle autorità pubbliche ma anche dei singoli cittadini, sempre più coscienti del fatto che «i comportamenti umani che collidono con lo sviluppo sociale ed ecologico sono comportamenti negativi che coinvolgono l'interesse di tutta la popolazione»¹ (A. Vesto, 2022).

Il legislatore, non solo europeo, è sempre più attento ad orientare la sua attività in chiave antropocentrica ed ecosostenibile sì da promuovere una conversione «ecologica» dell'economia di mercato e perseguire il «benessere globale»² (A. Jordan, V. Graveey e C. Adelle, 2021). In questa direzione si

¹ A. VESTO, *Sostenibilità ambientale e proprietà energetica*, Napoli, 2022, p. 255. Sul ruolo fondamentale che il consumatore ha nella transizione ecologica, v. C. ZARRO, *Circular Economy and Sustainable Remedies*, in E. GIORGINI e M. GIULIANI (a cura di), *Waste life, Law and management*, Napoli, 2021, p. 53; C. D'ORTA, *Green Deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un «ambientalismo maturo»*, in *Comp. dir. civ.*, 2021, p. 99 ss. Con particolare riferimento al consumatore energetico, si rinvia, *ex multis*, a L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *revista-aji.com*, 2022, p. 3291.

² Per una più approfondita analisi del sistema normativo multilivello della UE, v. A. JORDAN, V. GRAVEEY e C. ADELLE, *EU Environmental policy at 50: retrospect and prospect*, in *ID., Environmental policy in the EU*, London-New York, 2021, p. 357 ss.

pone, ad esempio, la legislazione italiana che, all'art. 3 *quater* del d.lg. n. 4 del 16 gennaio 2008 enuncia: «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».

Come si analizzerà nelle pagine che seguono, il reticolato normativo della UE si fonda sulla consapevolezza che l'attività economica, pubblica e privata, non persegue solo fini economici ma anche sociali ed ambientali³ (Corte cost. 85/2013), in considerazione della preminenza assiologica accordata alla persona umana ed alla sua effettiva tutela⁴ (P. Perlingieri, 2020).

La regolamentazione europea, nell'attenzione alle istanze di carattere etico-ambientale, è diretta a bilanciare le esigenze dello sviluppo tecnologico ed economico, inarrestabile ed incontenibile, al rispetto del valore della persona umana nella sua declinazione esistenziale-ambientale. In ragione di tale prospettiva, si intende ricostruire l'endiadi «sviluppo sostenibile» quale sintesi verbale di una pluralità dei principi identificativi del sistema costituzionale europeo⁵ (G. Perlingieri, 2020). Sì che lo sviluppo

³ Sul punto interessanti spunti si traggono dalla impostazione giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana e della Corte di Giustizia sul noto caso dell'Ilva. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; Corte edu, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414; Corte edu, sez. I, 5 maggio 2022, n. 4642 tutte consultabili su *Juris data on line*. Le richiamate pronunce chiariscono che la salvaguardia della continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale non significa pregiudicare diritti quali la tutela della salute e dell'ambiente. Al fine di evitare l'affermazione «esclusiva» di un diritto rispetto agli altri, è necessario procedere ad un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei valori ordinamentali. Così P. PERLINGIERI, «Dittatura del relativismo» e «Tirannia dei valori», in TORQUATO G. TASSO, *Fatto e diritto. L'ordinamento tra realtà e norma*, Napoli, 2012, p. 127 ss.

⁴ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, Napoli, 2020, p. 262.

⁵ Sul punto si rinvia alle pagine di G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e retorica dei diritti*. *A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 101. L'a. precisa che con il termine sostenibilità si deve intendere la necessità di adeguare le attività giuridicamente rilevanti alla logica complessiva dell'ordinamento giuridico. Sui concetti di sviluppo sostenibile e di sostenibilità v. P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 322 il quale sottolinea che: «[s]e lo sviluppo di un Paese non è dato dal PIL (secondo una

sostenibile, nell'orientare assiologicamente l'attività regolatoria dell'Unione europea, diventa parametro valutativo dell'agire dei soggetti pubblici e privati⁶ (E. Caterini, 2018; M. Pennasilico, 2015).

2. Al fine di avviare una proficua analisi sull'evoluzione dello sviluppo sostenibile, è indispensabile soffermarsi, seppur brevemente e senza pretese di completezza, sul ruolo di sensibilizzazione svolto dall'ONU. È indubbio che i documenti, frutto delle diverse Conferenze ONU sul tema ambientale, hanno contribuito a sensibilizzare il contesto culturale mondiale, rendendolo terreno fertile per lo sviluppo della sostenibilità

Il punto di partenza è la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, svoltasi a Stoccolma nel 1972, durante la quale viene attenzionato il tema ambientale in correlazione all'obbligo dell'uomo di salvaguardare e preservare il suo *habitat*. La Conferenza di Stoccolma ha il merito di aver acceso i riflettori sulla necessità di superare un modello economico fondato sulla crescita quantitativa, su emissioni inquinanti e sfruttamento incontrollato di risorse in quanto non idoneo ad assicurare, nel lungo periodo, il perseguimento di un livello crescente di qualità della vita.

Tale impostazione viene approfondita dalla *World Commission on Environment and Development* (WCED), nel rapporto «*Our Common Future*» del 4 agosto 1987, noto anche come «Rapporto Brundtland», dal cognome del Presidente della Commissione, nel quale è definito come sostenibile quello «sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri». In altre parole, si afferma la necessità di conciliare la tutela ambientale con

concezione ragionieristica, economicistica dei rapporti sociali e umani), ma dipende dal grado di realizzazione del benessere e della qualità della vita degli uomini, lo sviluppo è “sostenibile” quando garantisce il pieno e libero sviluppo della persona umana».

⁶ Sull'importanza di una legislazione per principi che, accompagnata da una interpretazione assiologica, può condurre più lontano nella realizzazione degli obiettivi posti dalla transizione sostenibile, v. E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018, p. 91; M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *personaemercato.it*, 2015, p. 37 ss. il quale parla di «Stato sociale e ambientale di diritto». Con particolare riferimento al settore energetico, v. L. RUGGERI, *o.c.*, p. 3308.

la crescita economica e, al contempo, prevedere una responsabilità intergenerazionale nell'impiego delle risorse umane. A tal proposito, diviene centrale il c.d. “principio di precauzione” quale strumento fondamentale della sostenibilità. Più precisamente, inizia a farsi strada l'idea che lo sviluppo sostenibile deve realizzarsi nel rispetto di un «egualitarismo intergenerazionale»⁷. Lo snodo centrale della sostenibilità, infatti, risiede nella «ricerca di una condizione, sia pur variabile, di equilibrio e di proporzionalità, nella quale l'uso accorto e razionale delle risorse naturali, il piano degli investimenti e la competitività delle imprese, l'equa distribuzione delle condizioni del benessere umano [...] devono essere tutti in sintonia e interagire in una dimensione dinamica di “circularità”, “effettività” e “relazionalità intergenerazionale”»⁸. Non è qui possibile, né invero sarebbe utile all'analisi che si sta avviando, procedere ad un'attenta ricostruzione del richiamato principio. In estrema sintesi, è opportuno però rilevare che esso orienta le scelte dell'oggi in modo da garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente e della salute anche a fronte di rischi potenziali non ancora compiutamente e definitivamente dimostrati⁹.

Altra tappa fondamentale di questa *road map* che si sta abbozzando è rappresentata dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e sviluppo (UNCED), nota come «*Earth Summit*», tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, durante la quale si afferma il diritto dell'uomo «ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura». Dagli atti della conferenza si evince il superamento del dualismo sviluppo economico – tutela ambientale. Si afferma un modello economico che sia in grado di bilanciare le esigenze di crescita economica e lo sviluppo umano e sociale, sí da realizzare l'obiettivo della salvaguardia del pianeta per le generazioni attuali e future. L'ambiente viene considerato «quale vero e proprio elemento determinante della stessa

⁷ A. VESTO, *o.c.*, p. 283.

⁸ M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in *rqda.eu*, p. 10.

⁹ Sul principio esaminato nel testo, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, cit., p. 327.

economia di mercato, in grado di misurare, su scala globale, il livello di benessere da quest'ultima prodotto a favore della società»¹⁰.

Successivamente, con il vertice mondiale delle Nazioni Unite svoltosi a Johannesburg nel 2002, il concetto di sviluppo sostenibile viene posto in relazione oltre che con lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente anche con lo sviluppo sociale e, soprattutto, con la lotta alla povertà. Si afferma una stretta interazione tra le questioni ambientali, economiche e sociali al fine di garantire livelli di vita equi, sani e compatibili non solo per l'uomo ma anche per tutto l'ecosistema.

La tridimensionalità politica, economica e sociale dello sviluppo sostenibile viene ipostatizzata nell'Agenda 2030, «*Transforming Our World*», adottata con una risoluzione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite il 25 settembre 2015, nella quale sono stati sintetizzati i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile (c.dd. *Sustainable Development Goals* – SDGs). In particolare, e per quanto di interesse all'indagine, l'Agenda 2030 delinea un modello di crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile (obiettivo 8) e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile (obiettivo 9) sí da assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età (obiettivo 3). La realizzazione di tali obiettivi presuppone l'implementazione di modelli sostenibili di produzione e di consumo (obiettivo 12), un approvvigionamento energetico ispirato ai canoni di affidabilità e sostenibilità (obiettivo 7) ed una complessiva tensione verso la conservazione dell'integrità dell'ambiente ed il contrasto ai cambiamenti climatici (obiettivo 13).

L'Agenda 2030 ha contribuito ad orientare le strategie dell'azione pubblica (e privata) verso una «ecologia economica»¹¹.

¹⁰ A. VESTO, *o.c.*, p. 257.

¹¹ In questa direzione si pone la raccomandazione presente nella enciclica del Santo Padre – PAPA FRANCESCO – *Laudato si'*. *Lettera enciclica sulla cura della casa comune*, Bologna, 2015, consultabile online su: vaticano.va, nella quale si sottolinea la biunivocità tra degrado ambientale e sociale e si invita al superamento di una logica prettamente individualista al fine di realizzare un modello di ecologia integrale che protegga il bene comune e guardi al futuro, in un'ottica intergenerazionale.

Il rapporto di reciproca interdipendenza che lega il profilo economico a quello sociale ed ambientale, sottolineato nell'Agenda 2030, appare, come vedremo nel paragrafo che segue, in linea con i principi fondamentali della UE. Quest'ultima, specialmente nell'ultimo periodo, persegue l'idea di una società in cui lo sviluppo economico non può prescindere dalla realizzazione di un elevato livello di tutela della salute e di conservazione dell'integrità del patrimonio ambientale¹². In tale direzione si richiamano, *ex multis*, «La risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile – il futuro sostenibile dell'Europa», adottata nel 2017, e la più recente «Verso un'Unione sempre più sostenibile entro il 2030», elaborata nel 2019, nella quale, come meglio si dirà, si esortano le istituzioni europee a elaborare una strategia globale diretta ad integrare gli SDGs (*Sustainable Development Goals*) in tutte le relative iniziative politiche della UE.

3. L'Unione europea, fin dalla sua fondazione, ha inteso perseguire, attraverso un approccio «olistico» e «politiche transettoriali», l'obiettivo di dar vita ad una società in cui lo sviluppo economico si collega al perseguimento di un elevato livello di tutela della salute e di conservazione del patrimonio ambientale.

Tale impostazione trova conferma nelle fonti di rango primario¹³. Segnatamente, il Tratt. UE inserisce tra gli obiettivi della politica comunitaria quello di promuovere un progresso economico e sociale

¹² C. IPPOLITA MARTINI, *Il principio di precauzione come strumento di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda Onu 2020*, in *revista-aji.com*, p. 912. G. VETTORI, *Diritti e coesione sociale. Appunti per il seminario fiorentino del giorno 8 giugno 2012*, in *Pers. merc.*, 2012, p. 4.

¹³ Si può dire che il dibattito sullo sviluppo sostenibile è presente già nel Trattato di Roma (1957) in cui l'art. 2 apprestava linee di sviluppo economico per gli Stati membri garantendo un'espansione continua ed equilibrata. In seguito, con gli artt. 130R, 130S e 130T dell'Atto Unico Europeo del 1986, la tutela ambientale è divenuta obiettivo primario dell'Unione europea. Il punto di svolta decisivo si ha, però, con il Trattato di Maastricht del 1992 nel quale, espressamente, si afferma la necessità di una crescita economica sostenibile, attenta alla salvaguardia dell'ambiente. In questa direzione si pone il successivo Trattato di Amsterdam del 1997 che, nel raccordare lo sviluppo equilibrato delle attività economiche ad un livello alto di tutela ambientale, afferma la stretta correlazione tra tutela ambientale e sviluppo sostenibile.

equilibrato e sostenibile. A tal fine, l'art. 3, paragrafo 3, prescrive che: «[L]'unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»¹⁴. Il riferimento allo sviluppo sostenibile diventa un obiettivo da raggiungere, in termini globali, secondo la formulazione di cui all'art. 3, paragrafo 5 Tratt. UE nel quale possiamo leggere che: «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi [...]. Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra». Nel perseguire tali fini, le istituzioni europee provvedono ad elaborare, nel rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà, soluzioni multilaterali volte a «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (art. 21, paragrafo 2, lett. d) e «a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali» (art. 21, paragrafo 2, lett. f).

L'evoluzione del concetto di «sviluppo sostenibile» viene confermato dal Trattato di Lisbona. Più precisamente, l'art. 11 Tratt. FUE prevede che: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

A suffragio della impostazione descritta, si richiama l'art. 37 Carta UE nel quale si sancisce che: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»¹⁵.

¹⁴ Per un'analisi del concetto di economia sociale di mercato strettamente correlato allo sviluppo sostenibile, sia consentito rinviare a S. ZUCCARINO, *Il contratto «conformato» quale statuto normativo del mercato energetico*, Napoli, 2021, p. 42 ss. e bibliografia ivi citata.

¹⁵ Sulle fonti del diritto europeo, v. N. LIPARI, *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in AA.VV., *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, Atti del 4° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 2010, p. 633 ss. P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza*

Le norme richiamate confermano l'obiettivo della UE di ritagliarsi il ruolo di *leader* mondiale della sostenibilità.

Partendo da tali premesse normative, è possibile argomentare che lo sviluppo sostenibile, nel suo approccio tridimensionale, si pone al centro della tavola valoriale dell'UE e costituisce l'*humus* di una moderna nozione di ordine pubblico al quale deve essere conformata la politica europea e l'intero sistema ordinamentale¹⁶ (P. Perlingieri, 2009).

La prospettiva evocata viene confermata anche dalle Carte costituzionali dei Paesi membri. A titolo semplificativo, si richiama la Costituzione italiana che, agli artt. 9, comma 3, e 41, comma 2, così come modificati dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha inserito, all'interno dei diritti fondamentali della persona, la tutela dell'ambiente e della biodiversità¹⁷.

L'art. 9, comma 3, infatti, prevede l'impegno della Repubblica a tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e l'art. 41 cost., nell'affermare che «l'iniziativa economica privata è libera» (comma 1), precisa che la stessa «non può svolgersi in

normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale, Padova, 2006, p. 117 ss., spec. p. 132. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e interpretazione*, Napoli, 2020, p. 146 ss. Sulla struttura multilivello delle fonti europee, cfr. A. ZOPPINI, *Il diritto privato e le «libertà fondamentali» dell'Unione europea. (Principi e problemi della drittwirkung nel mercato unico)*, in *judicium.it*. L'a. si sofferma sull'applicazione diretta delle norme del Trattato alla regolamentazione dei rapporti privati.

¹⁶ Così, P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in P. D'ADDINO (a cura di), *Mercato ed etica*, Napoli, 2009, p. 328 ss.; ID., *Diritto dei contratti e dei mercati*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 877 ss. il quale, nel richiamare l'art. 1, nn. 3 e 4, del Trattato di Lisbona, punta i riflettori sulla inversione di rotta operata dall'Unione europea, diretta a sottolineare la rilevanza del mercato quale strumento di composizione di interessi diversi in un'ottica di matrice solidaristica.

¹⁷ Nella stessa direzione del costituente italiano si pone, la Costituzione spagnola che all'art. 45 riconosce in capo a tutti i cittadini «il diritto a un ambiente adeguato e adatto a garantire lo sviluppo della persona» prevedendo, tra l'altro, su tutti i cittadini il dovere di preservare l'ambiente e l'onere dello Stato di vigilare circa la razionale utilizzazione delle risorse naturali così da preservare le generali condizioni di vita in funzione di principi di solidarietà collettiva. Analogamente l'art. 20 della Carta costituzionale tedesca, il quale afferma che «lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario in conformità alla legge e al diritto».

contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla salute, all'ambiente, alla libertà, alla dignità umana» (comma 2). Per realizzare questa finalità «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (comma 3)¹⁸. Alla luce di tali previsioni, non può sfuggire che la sostenibilità ambientale è il distillato della vocazione personalistica dell'ordinamento in quanto, nel promuovere un uso ragionevole e responsabile delle risorse naturali, preserva l'ecosistema, luogo nel quale trova «pieno sviluppo» la persona umana e, pertanto, tutela quest'ultima, nell'ottica di superamento di una logica di «antropocentrismo individualista»¹⁹. In sintesi, l'ambiente si erge ad elemento assiologico conformante le dinamiche del mercato e della giuridicità al fine di realizzare il principio dello sviluppo sostenibile, paradigma del progresso della società postmoderna²⁰.

Riannodando le considerazioni svolte, dall'analisi normativa appena condotta emerge che la sostenibilità, lungi dall'essere una formula vaga o evanescente, esprime un elevato grado di normatività ed un elevato potere assiologico.

4. In uno scenario caratterizzato da eventi climatici estremi, emergenze pandemiche, crisi economiche e sociali, la politica europea è protesa a favorire la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in grado di assicurare benessere, inclusione sociale, riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e dell'ambiente.

¹⁸ Sulla riforma costituzionale esaminata nel testo, v., *ex multis*, E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *federalismi.it*, 2023; L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità dal diritto internazionale alla Costituzione*, *ivi*.

¹⁹ P. PERLINGIERI, *Produzione, beni e benessere*, cit., p. 510, ove si legge che: «[a]l centro dell'ordinamento è non lo Stato, non il mercato, ma la persona: interesse superiore è il suo pieno e libero sviluppo, la sua dignità».

²⁰ Sulla rilevanza della sostenibilità ambientale quale valore dell'ordinamento italo-europeo, diretto a conformare la giuridicità, imprescindibile è lo studio di M. PENNASILICO, *La sostenibilità ambientale*, cit., p. 17. L'a., nel procedere ad una lettura della vigente legalità costituzionale alla luce della rilevanza dello sviluppo sostenibile, promuove un'inversione di rotta ecologica.

In ragione di tale prospettiva, l'UE è attiva, specialmente negli ultimi anni, sul tema della sostenibilità sì da porre la transizione ecologica al centro dei suoi interventi normativi, anche alla luce del principio di sussidiarietà secondo il quale: «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri, né a livello centrale né a livello regionale o locale, ma possono, piuttosto, a motivo della portata o degli effetti dell'azione proposta, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (art. 5, paragrafo 3, Tratt. UE). Le istituzioni europee hanno interesse ad armonizzare la disciplina in un settore strategico come quello relativo alla sostenibilità. È indubbio che delegare la risposta di tali questioni «globali» a scelte autonome e differenziate degli enti sovrani è un'opzione poco efficiente poiché contribuisce ad incrementare la frammentazione della regolazione giuridica a discapito, come meglio si dirà nel paragrafo che segue, delle esigenze di certezza sul piano degli *standard* comportamentali richiesti e di parità di condizioni nella competizione fra operatori economici all'interno dello stesso mercato europeo.

L'impostazione verde dell'Europa ha la sua massima espressione nella comunicazione dell'11 dicembre 2019 con la quale la Presidente della Commissione europea – Ursula von der Leyen – ha presentato il *Green Deal* europeo²¹. Come è noto, si tratta di un piano strategico nel quale sono indicate le azioni che la Commissione intende perseguire per indirizzare la crescita economica del vecchio continente al fine di «riconciliare l'economia con il nostro pianeta». In altre parole, lo sviluppo sostenibile, nella sua declinazione sociale, ambientale ed economica, diviene il principio guida di tutte le politiche europee sia economiche sia sociali²² (R. Pepper e H.

²¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *The European Green Deal*, COM/2019/640, 11 December 2019, in *eur-lex.europa.eu*.

²² Sul punto, v. R. PEPPER e H. HOBBS, *The Environment is All Rights: Human Rights, Constitutional Rights and Environmental Rights*, in *Melbourne University Law Review*, 44, 2, 2020, p. 634.

Hobbs, 2020). Più precisamente, tale piano mira a raggiungere una proficua coesistenza di sviluppo economico e sociale, nonché neutralità climatica attraverso una strategia di investimenti in tecnologie verdi, soluzioni sostenibili e rispettose dell'ambiente e delle imprese²³ (M.C. Gaeta, 2023).

Tra gli obiettivi proposti dalla Commissione è utile richiamare, ai fini della presente trattazione: l'assunzione di impegni climatici più ambiziosi, la decarbonizzazione del settore energetico, la tutela della biodiversità e la lotta all'inquinamento in tutte le sue forme, nonché la transizione verso un'economia circolare, una mobilità sostenibile ed una maggiore efficienza energetica degli edifici. È indubbio che le finalità ora richiamate possono essere realizzate solo attraverso una transizione giusta ed inclusiva che preveda la partecipazione attiva dei cittadini e l'impiego dei capitali, pubblici e privati, a favore del clima e dell'ambiente.

Riannodando le considerazioni svolte, possiamo sostenere che attraverso il *Green Deal*, l'Europa intende realizzare una tabella di marcia che ha come obiettivo quello di raggiungere un nuovo punto di equilibrio tra l'esigenza di crescita economica della popolazione e mantenimento dell'ecosistema mondiale.

In questa direzione si pone, ad esempio, la *European Climate Law*, Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021²⁴. Attraverso un atto normativo direttamente applicabile agli Stati membri, si definisce «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050» (art. 1, paragrafo 2), in conformità a quanto stabilito, in ambito internazionale, dall'Accordo di Parigi²⁵. A tal

²³ M.C. GAETA, *Strumenti di diritto privato per la sostenibilità ambientale nell'industria automobilistica 4.0: un'analisi giuridico-ecodinamica*, in *revista-aji.com*, 2023, p. 2083.

²⁴ Per un maggiore approfondimento si consiglia di visitare il sito climate.ec.europa.eu.

²⁵ L'Accordo di Parigi, adottato nel 2015 e ratificato dalla UE con la decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, ha l'obiettivo di «rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà». Si tratta di uno strumento che ha efficacia vincolante ma la mancata previsione di meccanismi di *enforcement* ha inciso, profondamente, sulla sua effettività. Sul tema, v. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima. Dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.

fine «le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri *adottano* le misure necessarie, rispettivamente a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica [...], tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo» (art. 2, paragrafo 2). In estrema sintesi, nel riprendere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, la norma in esame delinea la strategia da seguire, delegando, poi, la regolazione concreta e di dettaglio ai singoli Stati membri²⁶.

La richiamata legge sul clima si pone in armonia con il c.d. pacchetto «*Fit for 55*» che consiste in un insieme di proposte volte ad aggiornare gli atti normativi sí da realizzare una politica dell'UE sempre in linea con gli obiettivi climatici. In tal modo si conferma la posizione *leader* della UE nella lotta globale contro i cambiamenti climatici e, soprattutto, l'intenzione di trasformare la UE nel primo continente climaticamente neutro entro il 2050. Come si legge sul sito *consilium.europa.eu*, le istituzioni europee intendono predisporre una serie di misure normative dirette a garantire una transizione giusta e socialmente equa; mantenere e rafforzare l'innovazione e la competitività dell'industria della UE assicurando allo stesso tempo parità di condizioni rispetto agli operatori economici dei Paesi terzi²⁷.

²⁶ L'art. 5, paragrafo 4 del Regolamento (UE) 2021/1119 prevede che: «gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici». La Commissione vigila, periodicamente, che la politica europea e dei singoli Stati membri sia coerente con il conseguimento della strategia indicata. In mancanza di tale coerenza può formulare raccomandazione ai Singoli Stati membri. Questi dovranno dare conto di come intendono «tenere in debita considerazione» le raccomandazioni ricevute e, eventualmente, motivare, la loro decisione di discostarsi dalle stesse. (art. 7)

²⁷ La normativa inerente al pacchetto *Fit for 55* è in continua evoluzione. Ad esempio, nel solo mese di aprile 2023, sono stati adottati atti legislativi in tema di revisione del sistema di scambio di quote di emissione (ETS, *Emissions Trading Scheme*); sono state stabilite le norme per istituire un fondo sociale per il clima, mirato a sostenere famiglie e microimprese che rischiano di sopportare costi eccessivi a causa della transizione ecologica. Infine, è stato formalizzato il nuovo meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM, *Carbon Border Adjustment Mechanism*), che comporta una sorta di tassa per le imprese straniere

Ulteriore strumento che appare strettamente correlato alla realizzazione del *Green Deal* è il piano *Next-Generation EU*²⁸, che ha destinato importanti ed ingenti risorse, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale europeo (QFP) 2021-2027, ad investimenti diretti a contribuire ad una transizione giusta verso un'economia sostenibile, circolare, efficiente in termini di energia, basata sulle energie rinnovabili, climaticamente neutra e resiliente ai cambiamenti climatici²⁹.

È indubbio che la profonda crisi, generata dal Covid-19, ha agito da acceleratore per il sostegno politico alla transizione verde che, come argomentato, era già in cima all'agenda dell'UE con il *Green Deal* europeo. Il fulcro del piano «*Next-generation EU*» è il Regolamento (UE) 2021/241, modificato, di recente, dal Regolamento (UE) 2023/435³⁰. Come precisato nell'art. 4, paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2021/241, l'obiettivo «è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 [...], conformandosi all'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, e aumentando la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico dell'Unione mediante la necessaria riduzione della dipendenza

più inquinanti che intendono esportare merci nel Mercato Unico Europeo. Per un approfondimento su tale evoluzione si rinvia a consilium.europa.eu.

²⁸ V. commission.europa.eu.

²⁹ Quasi testualmente, il cons. 3 del Regolamento (UE) 2021/783, consultabile su eur-lex.europa.eu.

³⁰ Tale regolamento è stato predisposto a séguito del conflitto ucraino e, come si legge sul sito eur-lex.europa.eu, «aggiunge ulteriori obiettivi includendo un riferimento specifico per aumentare la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico dell'Unione mediante la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione, anche aumentando l'uso delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia».

dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione, anche potenziando la diffusione delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo».

La stretta connessione tra gli interventi regolamentari citati ed il *Green Deal* si fonda, in particolar modo, sulla previsione di una serie di vincoli che gravano, a valle, sui Piani nazionali di ripresa e resilienza. In particolare, ai fini della presente indagine, si richiama quello riguardante il rispetto del principio del «*Do not significant harm*», noto anche con l'acronimo DNSH di cui all'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852³¹ che sarà oggetto del paragrafo che segue. In estrema sintesi, il piano per la ripresa e resilienza ha l'obiettivo di stimolare le azioni idonee a costruire un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa.

5. Il progetto della «*EU Taxonomy of Sustainable activities*» nasce nell'ambito del «Piano di Azione europeo per finanziare la crescita sostenibile», predisposto nel 2018³² e inserito, successivamente, nel più generale *Green Deal* dell'Unione europea del 2019 e, recentemente, nel Piano «*Fit for 55*» che, come visto, indica, principalmente ma non solo, una serie di politiche necessarie per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione. Attraverso il richiamato *Action Plan*, le istituzioni europee mirano ad indirizzare i flussi di capitale, specialmente quelli

³¹ Sul principio richiamato v., anche, Comunicazione della Commissione, «Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza» del 12 febbraio 2021, COM (2021) 1054 che fornisce linee guida per valutare il rispetto del principio DNSH da parte di un'attività e/o misura che si intende adottare.

³² COM (2018) 97, consultabile su eur-lex.europa.eu.

privati³³, verso un'economia piú sostenibile; gestire i rischi finanziari derivanti dai cambiamenti climatici, dall'esaurimento delle risorse e dalle questioni sociali; promuovere e rafforzare la trasparenza nella misurazione e nella comunicazione delle *performance* di sostenibilità. Piú precisamente, si intende promuovere un modello economico che prenda in considerazione i fattori ambientali, sociali e di *governance* (ESG)³⁴ (M.A. Ciocia, 2021).

In tale contesto, vede la luce il Regolamento (UE) 2020/852, d'ora innanzi RT, sulla tassonomia delle attività ecocompatibili. Il legislatore europeo intende fornire, nel rispetto del principio di sussidiarietà, «una comprensione condivisa e olistica dell'ecosostenibilità delle attività e degli investimenti» (Considerando 6). L'art. 1 del RT afferma, infatti, che lo scopo della normativa è quello di consentire la misurazione del grado di ecosostenibilità di un investimento. In altre parole, la tassonomia UE istituisce un sistema di classificazione unitario ed uniforme delle attività e degli investimenti ecosostenibili. Nell'introdurre questo «esperanto», la normativa si presenta come uno strumento di trasparenza in merito alla sostenibilità ambientale di una certa attività economica idoneo a far fronte a situazioni patologiche create dal mercato come, per esempio il fenomeno del *greenwashing*, anche noto come «ecologismo di facciata», connesso all'impiego di dichiarazioni e di *claims* di sostenibilità ingannevoli o autoreferenziali, basati su elementi non oggettivi e non verificabili. In estrema sintesi, si tratta di una pratica ingannevole consistente nel dimostrare un finto impegno ecologico allo scopo di catturare l'attenzione dei consumatori attenti alla sostenibilità.

È indubbio che la previsione di una nozione uniforme di «attività economica ecosostenibile» – nel facilitare il confronto tra le opportunità di investimento, anche transfrontaliero, nell'Unione – garantisce la certezza

³³ La necessità di una maggiore partecipazione dei privati al finanziamento delle spese legate alla transizione verde emerge già dalla Decisione (UE) 1386/2013 del Parlamento e del Consiglio, consultabile su eur-lex.europa.eu.

³⁴ Sull'evoluzione del concetto in esame, v. M.A. CIOCIA, *Le tappe dello sviluppo sostenibile*, in ID. e C. GHIONNI, *Attività d'impresa e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2021, p. 1 ss.

del diritto, gli interessi dei consumatori e la parità di condizioni per le società nel mercato unico.

Ai sensi dell'art. 3 RT, un'attività economica per essere sostenibile deve, cumulativamente:

1) Contribuire, in modo sostanziale, al raggiungimento di uno o più dei sei obiettivi ambientali consistenti, *ex art. 9 RT*, nella mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; transizione verso un'economia circolare, con riferimento anche alla riduzione e riciclo dei rifiuti; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi³⁵.

2) Essere svolta in modo da non arrecare un danno significativo a nessuno dei citati obiettivi (principio del «*do not significantly harm*», anche noto con l'acronimo DNSH)³⁶. Ai fini della tassonomia, pertanto, è necessario che l'attività economica non solo realizzi uno o più *goals* ambientali ma anche che non impedisca la realizzazione degli altri.

3) Essere svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia, *rectius* non deve avvenire, *ex art. 18 del RT*, in violazione dei diritti fondamentali dell'uomo e dei principi e diritti fondamentali nel lavoro. Con tale previsione il legislatore europeo intende anticipare la tassonomia «sociale», oggetto di attenzione.

4) Essere conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione, ai sensi dell'art. 10 del RT.

Si precisa che i requisiti richiesti *sub a, b e c* sono definiti, in modo generico, rispettivamente, dagli artt. 16, 17 e 18 RT e sono declinati, nel dettaglio, nei c.dd. criteri di vaglio tecnico (*Technical Screening Criteria, TSC*). Tali criteri sono elaborati, per ognuna delle attività prese in

³⁵ Per una più attenta descrizione delle attività che, in concreto, realizzano i citati obiettivi, si rinvia, rispettivamente, agli artt. 10-15 del RT.

³⁶ A titolo esemplificativo, una attività economica arreca un danno significativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento (obiettivo 5) se detta attività causa un aumento delle emissioni di sostanze inquinanti rispetto alla situazione esistente prima del suo inizio. Sul principio richiamato, v. G.M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni*, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 151 ss.

considerazione³⁷, dalla Piattaforma per la finanza sostenibile³⁸ e, una volta approvati dagli organi legislativi europei, sono adottati nella forma di regolamenti delegati. Ad oggi sono stati pubblicati il *Climate Delegated Act* (Regolamento (UE) 2021/2139), il *Taxonomy Disclosures Delegate Act* (Regolamento (UE) 2021/2178) e, dopo un acceso dibattito, il *Complementary Climate Delegated Act* (Regolamento (UE) 2022/1214)³⁹ che ha ammesso nella tassonomia il settore del gas naturale e dell'energia nucleare. Secondo la Commissione si tratta di attività di «transizione», ossia di attività che non possono ancora essere sostituite da alternative a bassa emissione di carbonio, tecnologicamente ed economicamente accessibili, ma contribuiscono alla mitigazione dei cambiamenti climatici e possono svolgere un ruolo importante nella transizione, nell'attesa che emergano soluzioni migliori⁴⁰ (L. Giurato, 2021).

In ragione di quanto sin qui detto, non può sfuggire la funzione di trasparenza del mercato assoluta dalla tassonomia. La conferma di questo assunto la ritroviamo nella individuazione di puntuali prescrizioni informative, previste in capo ad imprese finanziarie e non finanziarie, relative alle misure da loro adottate in materia di ambiente, impatto sociale e *governance*.

In quest'ottica diviene centrale l'analisi dell'art. 8 del RT che, al paragrafo 1, prevede che: «qualsiasi impresa soggetta all'obbligo di pubblicare informazioni di carattere non finanziario ai sensi [...] della direttiva 2013/34/UE include, nella dichiarazione di carattere non

³⁷ In base all'impianto della tassonomia in esame, è possibile distinguere due categorie di attività economica. La prima riguarda le attività «ammissibili», ovvero quelle attività che presentano i criteri di vaglio tecnico e sono, pertanto, incluse negli elenchi degli atti delegati della tassonomia. La seconda riguarda le attività «allineate», *id est* quelle attività che, oltre ad essere ammissibili, soddisfano tutte le condizioni di ecosostenibilità previsti dal regolamento.

³⁸ Consultabile su finance.ec.europa.eu.

³⁹ Tutti consultabili su eur-lex.europa.eu. L'elenco delle attività economiche rilevanti ai fini della tassonomia è stato, nel giugno del 2023, integrato dai Regolamenti delegati sulla finanza sostenibile.

⁴⁰ Sulla transizione energetica, v. L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del "Recovery Plan"*, in *ambienteditto.it*, 2021, p. 841 ss.

finanziario o nella dichiarazione consolidata di carattere non finanziario, informazioni su come e in che misura le attività dell'impresa sono associate ad attività economiche considerate ecosostenibili», ai sensi della tassonomia⁴¹.

Tali informazioni dovranno essere rese, nel rispetto dei *template* indicati dal Regolamento delegato 2021/2178 e, precisamente, in termini di fatturato proveniente da prodotti o servizi associati ad attività economiche ecosostenibili e/o in termini di spese associate alle stesse (*ex art. 8 RT* per le società non finanziarie). Nel caso di prodotti finanziari, sarà necessario informare il mercato in quale misura (percentuale) gli investimenti finanziati da quei prodotti/portafogli sono allineati alla tassonomia (artt. 5, 6, 7 RT). Grazie all'utilizzo di tali metriche il legislatore mira a tradurre le informazioni relative alle *performance* ambientali in variabili finanziarie e, quindi, in termini economici⁴².

L'avvento della tassonomia conferma la consapevolezza, raggiunta anche nei sistemi economici capitalistici, che le scelte strategiche di investimento non possono prescindere dalle variabili ambientale al fine di attuare il principio dello sviluppo sostenibile che, come si è argomentato

⁴¹ Per una migliore analisi dei soggetti coinvolti nel *framework* giuridico degli obblighi di trasparenza, è necessario richiamare la nuova Direttiva (UE) 2464/2022, meglio conosciuta come «*Corporate Sustainability Reporting Directive*» che sarà analizzata, in questo volume, nel contributo di G. Russo al quale si rinvia. In estrema sintesi, la direttiva che dovrà essere recepita entro luglio 2024 istituisce obblighi di *disclosure* e di *corporate due diligence* per le imprese di determinate dimensioni diretti a identificare, prevenire, mitigare e tenere conto degli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente nelle operazioni dell'azienda, nelle sue filiali e nelle sue catene di valore. In base a tale atto normativo, le imprese interessate dovranno predisporre un piano per garantire che la loro strategia aziendale sia in linea con gli accordi di Parigi. Sul punto, v. K. HUMMEL e D. JOBST, *The Current State of Corporate Sustainability Reporting Regulation in the European Union*, 2022, consultabile *online* in *papers.ssrn.com*; F.E. MEZZANOTTE, *Recent Law Reforms in EU Sustainable Finance: Regulating Sustainability Risk and Sustainable Investments*, 2022, *ivi*. Con riferimento al settore dell'energia elettrica, v. J. LEE e A. MATTIA SERAFIN, *Corporate Disclosure, ESG, and Green Fintech in the Energy Industry*, 2022, *ivi*; M. ZARRO, *Tutela dell'ambiente e responsabilità dell'impresa nella recente Proposta di direttiva sulla due diligence aziendale*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 1212 ss.

⁴² Un importante strumento di orientamento è rappresentato dal *Taxonomy compass* consultabile sul sito *europa.eu*.

nelle pagine che precedono, è sintesi dell'assiologia costituzionale europea⁴³.

È utile sottolineare che le imprese, coinvolte nella tassonomia, rendendo edotto il mercato delle loro *performance* ESG, attireranno gli investitori (istituzionali e privati) interessati a finanziare attività economiche allineate. In tal modo si genera un circolo virtuoso in quanto le aziende, proprio al fine di attrarre più investimenti, saranno indotte a pianificare misure dirette ad aumentare la loro quota di attività allineate alla tassonomia quali, per esempio, interventi di efficientamento energetico, installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile etc.⁴⁴.

La prospettiva evocata potrebbe indurre gli operatori del mercato, per ora non destinatari del Regolamento, a fare un uso volontario della tassonomia al fine di avere migliori occasioni di investimento e finanziamento come può essere, ad esempio, l'accesso alle risorse finanziarie per i progetti indicati nei PNRR il cui stanziamento è, infatti, condizionato ad una rigorosa verifica dei potenziali impatti degli interventi sull'ambiente. In questa direzione si pone il considerando 15 del RT in cui si afferma che: «fissare i criteri di ecosostenibilità delle attività economiche potrebbe incoraggiare gli operatori economici non soggetti al presente regolamento a pubblicare e divulgare volontariamente sui loro siti le informazioni relative alle proprie attività economiche ecosostenibili. Le informazioni non solo permetteranno ai partecipanti ai mercati finanziari e agli altri attori interessati dei mercati finanziari di individuare facilmente gli operatori economici che svolgono attività economiche ecosostenibili, ma faciliteranno anche tali operatori economici nella raccolta di fondi per le loro attività ecosostenibili».

Provando a ricapitolare quanto si è sin qui detto, la tassonomia è un potente strumento di realizzazione degli obiettivi del *Green Deal* europeo.

⁴³ «La persona ed il rispetto dell'*habitat* costituiscono l'idea forte» del sistema valoriale europeo. La persona e la sua tutela è principio preminente e «non sacrificabile da interessi esclusivamente patrimoniali» così P. PERLINGIERI, *Produzione, beni*, cit., p. 513.

⁴⁴ Sul punto, *Taxonomy: Final report of Technical Expert Group on Sustainable Finance*, p. 16, consultabile online sul sito finance.ec.europa.eu.

Essa, sebbene non imponga al mercato di investire esclusivamente nelle attività economiche ecosostenibili né indichi i requisiti obbligatori per gli investimenti pubblici o per le attività private, svolge un ruolo centrale nella promozione dello sviluppo sostenibile.

6. Dalle pagine che precedono emerge che l'Europa ci consegna un quadro normativo complesso, caratterizzato da una pluralità di fonti multilivello. Sí che risulta arduo il compito dell'interprete che, al fine di districarsi nella giungla normativa descritta, dovrà analizzare le regole di dettaglio alla luce dei principi. A tal fine, come si è avuto modo di argomentare nelle pagine che precedono, assume una posizione centrale il concetto di sviluppo sostenibile⁴⁵. Esso esprime un elevato grado di normatività non solo perché codificato da disposizioni a livello sovranazionale, europeo e nazionale ma in quanto strettamente connesso al valore della persona umana⁴⁶. Risulta, allora, particolarmente significativa la posizione di chi sostiene che la sostenibilità, non solo ambientale, è un sostantivo che conforma le categorie giuridiche ed economiche al fine di «assicurare il rispetto della [...] gerarchia dei valori» e la «preminenza della funzione personalista su quella mercantile e patrimonialista»⁴⁷. A tal proposito, va precisato che il bilanciamento tra sostenibilità economica e sostenibilità ambientale, che ispira il reticolato normativo descritto, garantisce uno sviluppo che pone al centro la persona e la coesione sociale. In tale prospettiva, può qualificarsi come sostenibile solo quello sviluppo che ha come riferimento la persona umana.

La ricostruzione offerta mira a promuovere una impostazione «antropocentrica» della complessità sociale ed economica, al fine di garantire i diritti fondamentali dell'uomo e la cura del Pianeta e raggiungere l'equilibrio tra esigenze economiche e obiettivi di *longtermism* sociali ed ambientali.

⁴⁵ P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 71.

⁴⁶ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., III, p. 83.

⁴⁷ G. Perlingieri, «Sostenibilità», cit., p. 102. Sul punto v. anche F. BERTELLI, *Profili civilistici del «Dieselgate»*, Napoli, 2021, p. 176.

Riferimenti bibliografici

- BERTELLI F., *Profili civilistici del «Dieselgate»*, Napoli, 2021;
- CARUSO G.M., *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni*, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 151 ss.;
- CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018;
- CIOCIA M.A., *Le tappe dello sviluppo sostenibile*, in ID. e GHIONNI C., *Attività d'impresa e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2021, p. 1 ss.;
- D'ORTA C., *Green Deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un «ambientalismo maturo»*, in *Comp. dir. civ.*, 2021, p. 99 ss.;
- DEL CORONA L., *La tutela della biodiversità dal diritto internazionale alla Costituzione*, in *federalismi.it*, 2023;
- DELL'ANNO P., *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in AMIRANTE D. (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006, p. 117 ss.;
- GAETA M.C., *Strumenti di diritto privato per la sostenibilità ambientale nell'industria automobilistica 4.0: un'analisi giuridico-ecodinamica*, in *revista-aji.com*, 2023, p. 2083;
- GIURATO L., *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla “rivoluzione verde e transizione ecologica” del “Recovery Plan”*, in *ambientediritto.it*, 2021, p. 841 ss.;
- HUMMEL K. e JOBST D., *The Current State of Corporate Sustainability Reporting Regulation in the European Union*, 2022, in *papers.ssrn.com*;
- IPPOLITA MARTINI C., *Il principio di precauzione come strumento di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibili dell'Agenda Onu 2020*, in *revista-aji.com*, p. 912;
- JONA E., *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *federalismi.it*, 2023;
- JORDAN A., GRAVEEY V. e ADELLE C., *EU Environmental policy at 50: retrospect and prospect*, in ID., *Environmental policy in the EU*, London-New York, 2021, p. 357 ss.;
- LEE J. e MATTIA SERAFIN A., *Corporate Disclosure, ESG, and Green Fintech in the Energy Industry*, 2022, in *papers.ssrn.com*;
- LIPARI N., *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in AA.VV., *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, *Atti del 4° Convegno Nazionale SISDiC*, Napoli, 2010, p. 633 ss.;
- MEZZANOTTE F.E., *Recent Law Reforms in EU Sustainable Finance: Regulating Sustainability Risk and Sustainable Investments*, 2022, in *papers.ssrn.com*;

- PENNASILICO M., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in *rqda.eu*, p. 10;
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *personaemercato.it*, 2015, p. 37 ss.;
- PEPPER R. e HOBBS H., *The Environment is All Rights: Human Rights, Constitutional Rights and Environmental Rights*, in *Melbourne University Law Review*, 44, 2, 2020, p. 634;
- PERLINGIERI G., «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti». A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 101;
- PERLINGIERI P., «Dittatura del relativismo» e «Tirannia dei valori», in TORQUATO G. TASSO, *Fatto e diritto. L’ordinamento tra realtà e norma*, Napoli, 2012, p. 127 ss.;
- PERLINGIERI P., *Diritto dei contratti e dei mercati*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 877 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e interpretazione*, Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L’analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 322;
- PERLINGIERI P., *Relazione conclusiva*, in D’ADDINO P. (a cura di), *Mercato ed etica*, Napoli, 2009, p. 328 ss.;
- RUGGERI L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *revista-aji.com*, 2022, pp. 3291, 3308;
- S. NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima. Dal protocollo di Kyoto all’accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.;
- VESTO A., *Sostenibilità ambientale e proprietà energetica*, Napoli, 2022;
- VETTORI G., *Diritti e coesione sociale. Appunti per il seminario fiorentino del giorno 8 giugno 2012*, in *Pers. merc.*, 2012, p. 4;
- ZARRO C., *Circular Economy and Sustainable Remedies*, in GIORGINI E. e GIULIANI M. (a cura di), *Waste life, Law and management*, Napoli, 2021, p. 53;
- ZARRO M., *Tutela dell’ambiente e responsabilità dell’impresa nella recente Proposta di direttiva sulla due diligence aziendale*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 1212 ss.;
- ZOPPINI A., *Il diritto privato e le «libertà fondamentali» dell’Unione europea. (Principi e problemi della drittwirkung nel mercato unico)*, in *judicium.it*;

ZUCCARINO S., *Il contratto «conformato» quale statuto normativo del mercato energetico*, Napoli, 2021.

Giurisprudenza

Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85;

Corte edu, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414;

Corte edu, sez. I, 5 maggio 2022, n. 4642.

MANUELA GIOBBI

*Sostenibilità ambientale, dimensione energetica e diritti umani**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Ambiente e energia. Il principio *no one is left behind*. – 3. Sviluppo sostenibile e «dimensione energetica». – 4. Responsabilità per riscaldamento globale. *Climate change litigation*. – 5. Risoluzione *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Diritti umani. – 6. Rilievi conclusivi.

1. L'uso accorto e razionale delle risorse naturali costituisce uno degli aspetti di primaria importanza per la sostenibilità ambientale e la tutela dei diritti umani¹. L'azione per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea mira a tutelare le persone e gli ecosistemi e a far sí che ciascuna attività possa essere riferibile al principio di precauzione, ma anche al principio del «non nuocere» posto alla base del *Green Deal* europeo² al fine di non superare i c.d. *Planetary Boundaries*, oltre i quali i cambiamenti ecologici vengono considerati irreversibili³ (M. Pennasilico, 2020).

L'attuazione di tali principi richiede il contributo collaborativo di tutti i settori. La trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e la

* Il presente lavoro è un risultato delle attività svolte come ricercatrice grazie al programma PON «Ricerca e Innovazione» 2014-2020, Asse IV, Azione IV.6 – «Contratti di ricerca su tematiche Green», CUP J15F21001070008, condotto presso l'Università di Camerino.

¹ Art. 191, paragrafo 1 Tratt. FUE. L'uso responsabile delle risorse naturali ha assunto una progressiva centralità. Il Trattato di Maastricht del 1992 prevedeva tra gli obiettivi l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Successivamente tali finalità sono state confermate dai Trattati di Amsterdam e di Lisbona.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 *final*; Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, in GUUE, 9 luglio 2021, L 243/1.

³ Sull'argomento v., M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *rqda.it*, 2020, p. 9.

«dimensione energetica» divengono tutti fattori determinanti per la preservazione degli interessi ambientali e il pieno sviluppo della persona umana⁴ (M. Pennasilico, 2014). Così, anche la relazione tra energia e ambiente presuppone un equilibrio tra le risorse «ereditate» e quelle da «preservare» all'interno delle complesse dinamiche del consumo e della produzione, affinché, conformandosi allo sviluppo sostenibile e alla solidarietà, non vengano compromessi i bisogni delle generazioni presenti e future.

2. L'ampia utilità offerta dall'uso ragionevole ed equo delle fonti energetiche rinnovabili per il conseguimento della neutralità climatica e dello sviluppo sostenibile⁵ (Direttiva 2018/2001/UE) è già stata posta in rilievo dal *Report Our Common Future*, c.d. Rapporto Brundtland⁶.

Nel Rapporto si specifica che la scelta di sistemi produttivi sostenibili corrisponde al futuro livello di salubrità dell'ambiente e della fornitura di servizi essenziali per la vita umana. La possibilità di accedere all'energia viene indicata come un bisogno umano che tuttavia può essere soddisfatto solamente mediante un cambiamento delle tecniche di produzione. Dalla mancata equità della distribuzione energetica dipende inoltre il livello della povertà, la quale costituisce uno dei principali fattori del degrado ambientale e un parametro di valutazione del livello di qualità della vita.

La recente normativa europea sull'uso delle fonti rinnovabili⁷ prevede l'obbligo per ogni Stato membro di adeguare i piani nazionali per l'energia

⁴ Sul punto v., M. PENNASILICO, *Ambiente e diritti umani*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 45 ss. ove rileva che il diritto all'ambiente si colloca tra i diritti umani di «terza generazione» altrimenti definiti «diritti collettivi» o «solidali».

⁵ Nel cons. 45, Direttiva (UE) 2018/2001 si evidenzia l'opportunità di assicurare la coerenza tra gli obiettivi della normativa europea con il diritto dell'ambiente dell'Unione, oltre che del contributo dell'energia rinnovabile al conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e cambiamenti climatici.

⁶ United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future* del 1997, c.d. Rapporto Brundtland, in www.unep.org/are/admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/brundtland-report.html.

⁷ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in GUUE, 21 dicembre 2018, L 328/82.

e il clima alla «dimensione dei diritti umani» affinché *no one is left behind*, come peraltro già espresso dal *Next Generation EU* e quale presupposto necessario a garantire la piena attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030. Affinché il principio che «nessuno venga lasciato indietro» diventi effettivo occorre adottare misure di contrasto alla povertà e al degrado ambientale in tutte le manifestazioni e dimensioni, in quanto le conseguenze dannose vanno ad incidere sulle persone e in misura ancora maggiore su coloro che si trovano in condizioni di vulnerabilità. La necessità di modificare i comportamenti energetici, facendo sí che ogni scelta possa inserirsi in un processo di salvaguardia degli ecosistemi e di tutela delle persone diventa dunque uno degli obiettivi principali da realizzare.

La diversificazione della produzione energetica assume in tale contesto una dimensione in evoluzione che non può essere considerata scindibile dallo sviluppo sostenibile, proprio in quanto riferibile ad una pluralità di interessi tutti meritevoli di tutela. In tal senso, ogni istanza di protezione degli ecosistemi trova sempre la propria finalità negli interessi di tutti gli individui presenti e futuri, come peraltro indicato nel programma dell'Agenda 2030.

Se l'ambiente costituisce un bene comune, la cui decarbonizzazione è in parte dipendente dalla variabilità della generazione energetica, l'uso ottimale delle risorse naturali diventa funzionale al raggiungimento di un ragionevole equilibrio tra i bisogni delle persone ed uno sviluppo sostenibile eterogeneo e globalizzato⁸ (Regolamento 2018/1999/UE).

L'uso dell'energia da fonti rinnovabili in conformità al principio della sostenibilità è sempre proteso ad elevare la qualità dell'ambiente, nonché a promuovere il rispetto dei diritti umani. Tuttavia, uno sviluppo sostenibile economico, sociale, ambientale, che risulti anche equilibrato ed integrato costituisce una sfida globale e non solamente un programma dei singoli Stati. Si delinea in tale contesto la necessità di un quadro normativo volto

⁸ Il Regolamento (UE) 2018/1999 che disciplina la *governance* dell'Unione dell'energia e l'azione per il clima, include tra le cinque dimensioni dell'energia proprio il processo di decarbonizzazione. Le ulteriori dimensioni riguardano la sicurezza energetica, il mercato interno dell'energia, l'efficienza energetica, la ricerca, l'innovazione e la competitività.

ad accentuare la rilevanza internazionale di un contemperamento complessivo e unitario di tali diritti⁹ (P. Perlingieri, 2016).

L'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili diviene allora una specifica «dimensione»¹⁰ dello sviluppo sostenibile¹¹, che non è solo economica, ma è funzionale al benessere di tutte le generazioni¹² (P. Perlingieri, 2005; M. Pennasilico, 2014; G. Arconzo, 2021).

3. La *green energy* introduce un sistema produttivo che attribuisce una diversa centralità alla tutela della persona e contribuisce alla salvaguardia di

⁹ P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 322, il quale rileva che la problematica dell'ambiente e dello sviluppo deve essere affrontata in una prospettiva unitaria «facendo perno sulla pluralità delle fonti non soltanto nazionali e di livello ordinario, ma anche di rango costituzionale, europeo e internazionale»; ID., *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, p. 76 ss.

¹⁰ Il ruolo fondamentale dell'energia nella decarbonizzazione del sistema era già stato prospettato nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. La dimensione energetica del cambiamento climatico, COM(97) def. del 14 maggio 1997. Nella Comunicazione la «dimensione energetica» nel cambiamento climatico veniva indicata come obiettivo per «concretizzare in maniera economicamente razionale gli impegni assunti per ridurre le emissioni».

¹¹ Secondo la definizione della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo del 1987, nota come Rapporto Brundtland, lo sviluppo è sostenibile quando è capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri. Tra i pilastri della sostenibilità sono specificamente indicati il rispetto per i diritti umani e per la natura. V. United Nations General Assembly del 15 settembre 2005, in www.who.int/hiv/universalaccess2010/worksummit.pdf. La rilevanza della solidarietà intergenerazionale è stata recentemente delineata dalle recenti pronunce della Corte costituzionale anche come «strumento per la determinazione dei costi e dei benefici afferenti alle generazioni future». Si afferma il dovere di non privare le generazioni future del benessere garantito dalla preservazione delle risorse naturali.

¹² 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*, cit., p. 77 ss.; M. PENNASILICO, *Il "diritto civile dell'ambiente": premesse di metodo*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 11; G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese, individui*, *Atti di convegno*, Università degli Studi di Milano, 2021, p. 159 ss. V. inoltre, Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115, in G.U., 24 giugno 2020, n. 26;

una pluralità di interessi¹³. Così, le *energy community*¹⁴ attuando un sistema di autoproduzione distribuita divengono uno strumento di aggregazione sociale per lo sviluppo sostenibile, oltre che di contrasto alla vulnerabilità economica e vanno a funzionalizzare gli aspetti produttivi alla realizzazione del benessere intergenerazionale. Tali configurazioni energetiche consentono di erogare beni e servizi essenziali per la salute e di assicurare ad ogni persona la piena esplicazione della propria personalità¹⁵ (G. Carapezza Figlia, 2017) in un'ottica di preservazione degli ecosistemi naturali.

La «dimensione energetica» assume pertanto la connotazione di beneficio collettivo volto ad adeguare le situazioni patrimoniali ai valori della persona e della solidarietà in termini di accesso e di godimento dei diritti umani. Di conseguenza, la connessione tra sostenibilità e mercato energetico richiede di superare la settorialità e la distinzione tra aspetti

¹³ Il cons. 45, Regolamento (UE) 2018/1999, richiamando l'Accordo di Parigi, precisa che le azioni volte ad affrontare le tematiche energetiche e i cambiamenti climatici contribuiscono alla promozione dei diritti umani e della parità di genere.

L'Accordo raggiunto dalla Conferenza delle Parti (COP21), entrato in vigore il 4 novembre 2016, si inquadra nella cornice più ampia definita dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015 e prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio contributo determinato a livello nazionale (*Inded Nationally Detemined Contribution-INDC*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo. Nella XXVI Conferenza delle Parti (COP26) nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici (UNFCCC) dove, oltre agli accordi sugli obiettivi individuati, sono stati inseriti nel testo finale del *Glasgow Pact* il riferimento alla graduale eliminazione dell'uso del carbone, il programma di lavoro per definire il *Global Goal on Adaption e Loss and Damage*.

¹⁴ Le comunità energetiche sono state introdotte dalle Direttive (UE) 2018/2001 e 2019/944 e recepite rispettivamente con d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 e d.lg. 8 novembre 2021, n. 210.

¹⁵ In proposito, v. G. CARAPEZZA FIGLIA, *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, in E. CATERINI, L. DI NELLA, A. FLAMINI, L. MEZZASOMA e S. POLIDORI (a cura di), *Scritti in onore di Vito Rizzo. Persona, mercato, contratto e rapporti di consumo*, Napoli, 2017, p. 441 ss.

pubblici e privati, nonché di incentivare la cooperazione a livello globale¹⁶ (P. Perlingieri, 2008).

Il raggiungimento di un'adeguata e ragionevole accessibilità all'energia e ai servizi connessi si riflette dunque nella protezione dell'ambiente non come forma di tutela riparatoria, ma piuttosto anticipatoria. L'ambiente non è riducibile ad un mero *habitat*, ma costituisce uno spazio salubre e funzionale in cui sorge un generale obbligo di «non arrecare danno»¹⁷ (P. Perlingieri, 1972; M. Tatarano, 2016). Come delineato dall'art. 41 cost., l'iniziativa economica privata non può essere svolta in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. L'attività economica pubblica o privata deve essere sempre coordinata con i fini sociali e ambientali.

4. L'accesso ai servizi energetici costituisce un elemento imprescindibile dell'inclusione sociale e della riduzione dell'inquinamento. Ciò fa assumere preminenza, anche nel settore energetico, al personalismo e al solidarismo, ponendoli in relazione alle tematiche ambientali, al corretto uso delle risorse naturali improntate al rispetto dei valori e degli interessi non necessariamente patrimoniali. Questo impone una visione della proprietà e del bene comune¹⁸ (M. Francesca, 2017; G. Carapezza Figlia, 2012; I.

¹⁶ Sul punto, P. PERLINGIERI, *Conclusioni dei lavori*, in F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE e R. TOMASSINI (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici*, Firenze University Press, 2008, p. 253 ss.

¹⁷ Sull'argomento, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, 1972, p. 151 ss.; M. TATARANO, *L'uso razionale dell'energia rinnovabile tra proprietà e contratto. Il paradigma degli impianti fotovoltaici*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 165 ss. ove rileva che lo sviluppo sostenibile, quale criterio per la soluzione dei conflitti valoriali trova consacrazione a livello europeo negli artt. 3 Tratt. UE, 11 Tratt. FUE, 37 Carta UE, ma è stato cristallizzato anche nell'art. 3 *quater*, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente).

¹⁸ Sui beni comuni, M. FRANCESCA, *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, in G. PERLINGIERI e A. FACHECHI (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017, p. 477 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 542 ss.; I. GARACI, *Lo statuto giuridico dei «nuovi beni» immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni su recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, p. 435 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli «usi di pubblico generale interesse» ai «beni comuni»*,

Garaci, 2015; G. Carapezza Figlia, 2019) particolarmente funzionale alle utilità essenziali per la realizzazione dei diritti fondamentali, del benessere delle persone e delle comunità sociali¹⁹ (G. Perlingieri, 2022; F. Parente, 2017).

La transizione energetica risponde ad un principio di responsabilità intergenerazione dell'uso delle fonti naturali, ma presuppone anche che gli interessi ambientali vengano perseguiti attraverso scelte eco-compatibili che vanno a incidere sui rapporti negoziali²⁰ (M. Pennasilico, 2014).

La contrattazione, oltre ad essere sempre più globalizzata, non può più essere configurata come uno strumento di regolazione degli interessi individuali delle parti. Se l'atto di autonomia incide su un bene comune come è l'ambiente, deve automaticamente essere escluso che gli effetti possano essere limitati solamente alle parti²¹ (N. Lipari, 2016) e la sussidiarietà introdotta dall'art. 118 cost. ne prova il superamento²² (P. Perlingieri, 2016; Id., 2016; P. Femia, 2004; R. Carleo, 2014; A. Lasso, 2022). In tal modo, i rapporti contrattuali divengono funzionali alla soddisfazione dei bisogni umani. La sostenibilità ambientale richiede di tenere conto delle

in F. MACARIO, A. ADDANTE e D. COSTANTINO (a cura di), *Scritti in memoria di Michele Costantino*, Napoli, 2019, p. 185 ss.

¹⁹ G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 156 ss.; F. PARENTE, *I diritti umani nell'epoca della globalizzazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 153 ss.

²⁰ Sull'argomento, M. PENNASILICO, *L'uso responsabile delle risorse naturali e il "contratto ecologico"*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 162.

²¹ N. LIPARI, *Introduzione*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 15 ss.

²² P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, cit., p. 321 ss.; ID., *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 687 ss.; P. FEMIA, *Sussidiarietà nel diritto privato e principi nel diritto contrattuale europeo*, in P. PERLINGIERI e F. CASUCCI (a cura di), *Fonti e tecniche legislative per un diritto contrattuale europeo*, Napoli, 2004, p. 143 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, in E. CATERINI, L. DI NELLA, A. FLAMINI, L. MEZZASOMA e S. POLIDORI (a cura di), *Scritti in onore di Vito Rizzo. Persona, mercato, contratto e rapporti di consumo*, cit., p. 441 ss.; R. CARLEO, *La sussidiarietà nel linguaggio dei giuristi*, in M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2014, p. 7 ss.; A. LASSO, *Riflessioni su autonomia privata e persona umana*, in G. PASSAGNOLI, F. ADDIS, G. CAPALDO, A. RIZZI e S. ORLANDO (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori, in personaemercato.it*, 2022, p. 1827 ss.

esigenze delle future generazioni e di svolgere ciascuna attività secondo una logica di responsabilità²³ (L. Ruggeri, 2018). Emerge così la sostanziale doverosità di ogni operatore al rispetto dei diritti umani nell'esercizio delle proprie attività produttive. È quindi necessario che anche l'attività delle imprese di rilevanti dimensioni venga conformata alla sostenibilità affinché possa garantire il rispetto dei diritti umani.

A tal proposito, ad esempio, la proposta di direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità²⁴ evidenzia che la «condotta sostenibile delle imprese» si pone come un aspetto fondamentale per la transizione dell'Unione verso un'economia verde e climaticamente neutra. In particolare, la proposta di direttiva rileva che occorre attuare processi globali di attenuazione degli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente direttamente nelle catene del valore.

Per la riduzione di tale impatto le società sono chiamate ad un obbligo trasversale di diligenza nell'adempimento della propria attività²⁵. Si introduce in tal modo un'operatività sostenibile di impresa comprensiva di parametri non solamente finanziari²⁶. Viene attribuita alle società la specifica responsabilità di orientare ogni iniziativa economica verso un sistema produttivo sempre più fondato sui valori. Si tratta di un obbligo globale di diligenza delle imprese finalizzato a contribuire allo sviluppo sostenibile mediante l'adozione di misure atte a prevenire o mitigare le

²³ V. L. RUGGERI, *Turismo sostenible y derechos humanos*, in L. MEZZASOMA e M.J. REYES LÓPEZ (coords), *Turismo y Sostenibilidad*, Cizur Menor (Navarra), 2018, p. 258 ss.

²⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, Commissione europea, COM(2022) 71 final, 2022/0051 (COD).

²⁵ La proposta di direttiva, all'art. 12, al fine di agevolare le imprese prevede che la Commissione dovrebbe individuare delle clausole contrattuali «tipo d'uso volontari» sull'adozione di misure adeguate di prevenzione degli impatti negativi. Sulla sostenibilità delle imprese, I. SPEZIALE, *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 753 ss.

²⁶ Il Codice di *Corporate Governance* 2020, in [borsaitaliana.it/comitato-corporate-governance/homepage/homepage.htm](https://www.borsaitaliana.it/comitato-corporate-governance/homepage/homepage.htm), introduce la nozione di «successo sostenibile» negli obiettivi di *performance* finalizzati a promuovere «il successo sostenibile, comprendendo, ove rilevanti, anche parametri non finanziari».

conseguenze dannose sui diritti umani²⁷. Tali misure «di diligenza», pur assumendo un carattere principale, si configurano tuttavia come un «obbligo di mezzi» in quanto può essere ragionevole garantire la prevenzione o l'attenuazione degli effetti negativi sulle persone e sull'ambiente, ma non anche la certezza della mancata verifica.

Di particolare rilievo è anche la previsione del sistema rimediale a cui possono fare ricorso le persone nel caso in cui «nutrano un legittimo timore»²⁸ che l'attività della società possa avere un impatto negativo sui diritti umani, sulla salute e sulla sostenibilità ambientale, indipendentemente dal fatto che tale timore sia effettivo o solamente potenziale. La tutela non si limita alla salute della persona, ma si estende alla pluralità dei valori.

Si richiede pertanto la predisposizione, da parte delle società, di procedure specifiche per il trattamento dei reclami e la riparazione dei danni che, comunque, non precludono ai reclamanti il diritto di ricorrere alle competenti autorità giurisdizionali²⁹ (M. Libertini, 2021).

Per le imprese si delineano delle ipotesi di responsabilità per riscaldamento globale, stante la consapevolezza degli effetti nocivi conseguenti dalle loro emissioni inquinanti e il fatto che il sistema produttivo è ancora sostanzialmente fondato sull'uso di fonti energetiche fossili. La sostenibilità ambientale diviene quindi un parametro a cui conformare ogni attività economica.

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INI)), P9_TA(2021)0073; OECD *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, Paris, 2023, in <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>. The OECD *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct (the Guidelines)* are recommendations jointly addressed by governments to multinational enterprises to enhance the business contribution to sustainable development and address adverse impacts associated with business activities on people, planet, and society.

²⁸ V. proposta di direttiva COM(2022) 71 *final*, cit., p. 27.

²⁹ V. M. LIBERTINI, *Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Atti di convegno, Università degli Studi di Milano, 2021, p. 96 ss. Secondo l'a. la «consapevolezza dei problemi ambientali è più diffusa che in passato, ma anche la frustrazione per la debolezza delle azioni di contrasto».

L'utilità sociale, la sicurezza e la dignità, richiamati dall'art. 41 cost., così come la sostenibilità ambientale, conseguentemente non rappresentano più solo dei limiti esterni all'iniziativa economica privata³⁰, ma vanno a condizionare complessivamente anche il contenuto contrattuale.

A tal proposito appare interessante la crescente formulazione delle diverse istanze di tutela finalizzate ad ottenere la protezione delle basilari esigenze di vita dal processo di detrimento ambientale³¹ (M. Meli, 2022; M. Robles, 2021). Ad esempio la Commissione sui Diritti umani delle Filippine ha riconosciuto la responsabilità di alcune imprese per l'impatto negativo dell'attività sul clima e la conseguente violazione dei diritti umani alla comunità locale³².

Il rapporto tra diritti umani e cambiamenti climatici è stato oggetto anche del noto caso Olanda c. Urgenda Foundation in cui la Suprema Corte olandese ha invitato le istituzioni governative dell'Olanda a rispettare gli obblighi assunti per la riduzione di emissioni con effetti nocivi sul clima³³.

³⁰ P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, cit., p. 326 ss.

³¹ In argomento, M. MELI, *Persona, mercato e cambiamenti climatici*, in G. PASSAGNOLI, F. ADDIS, G. CAPALDO, A. RIZZI e S. ORLANDO (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, in *personaemercato.it*, 2022, p. 2211 ss.; M. ROBLES, *La «conflittualità» ambientale fra «attributi» (negoziali) e «predicati» (rimediali)*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, p. 616 ss.

³² V. National Inquiry on Climate Change, Commission of Human Rights, Republic of the Philippines, in <https://chr.gov.ph/wp-content/uploads/2022/05/CHRP-NICC-Report-2022.pdf>; M. MELI, *Persona, mercato e cambiamenti climatici*, in G. PASSAGNOLI, F. ADDIS, G. CAPALDO, A. RIZZI e S. ORLANDO (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, cit., p. 2214 ss.

³³ State of the Netherlands c. Urgenda Foundation, in <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>; Supreme Court of the Netherlands, December 20, 2019, in www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/state-of-the-netherlands-v-urgenda-foundation/567B9E3AD5B1712EC8F138195EC53995; M. MEGURO, *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, in *American Journal of International Law*, 2020, 114, 4, p. 729 ss.; A. BANG e M.L. HOLLE, *Making legal History: State liability for negligence in climate change*, in *European Public Law*, 2020, p. 45 ss.; P. COX, *The decision of the Hague district court in the climate case Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, in *Journal of Planning Law*, 2016; C. COUNIL e A.S. TABAU, *New Perspectives for Climate Justice: District Court of The Hague, 24 June 2015, Urgenda Foundation versus the Netherlands*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, 12, 3-4, p. 222 ss.

Alla base della decisione sono stati posti dalla Corte alcuni principi internazionali tra cui il *do no significant harm* (DNSH)³⁴ (Regolamento 2021/241/UE), secondo cui l'impegno degli Stati deve essere finalizzato a non causare danni alla comunità, ma è stata espressamente richiamata anche la responsabilità comune al generale rispetto degli obblighi di protezione dei diritti umani. Sono seguiti ulteriori casi come l'*Affaire du Siècle* e la vicenda *Grande Synthe* con cui è stato ordinato allo Stato francese di adottare le misure utili ad abbassare la percentuale di emissioni nocive, in conformità a quanto previsto dal *Code de l'énergie* e dalla normativa europea sul cambiamento climatico³⁵ (Regolamento 2018/842/UE). Più specificamente la sentenza ha riconosciuto la responsabilità per inadempimento delle obbligazioni assunte dallo Stato francese per la sostenibilità ambientale, il contrasto al cambiamento climatico e la tutela della salute umana.

La Corte edu giunge ad affermare che in presenza di attività pericolose per l'ambiente, gli Stati devono essere ritenuti responsabili per la mancata previsione di misure adeguate e ragionevoli, funzionali alla protezione dell'integrità fisica delle persone di una comunità a rischio, potendosi ravvisare un nesso causale tra gli effetti prodotti dalle emissioni nocive e la violazione degli artt. 2 e 8 Cedu. Tali disposizioni, secondo la Corte edu

³⁴ Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GUUE, 18 febbraio 2021, L 57/17. Il principio di «non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali» viene declinato sugli obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema relativo alle attività ecosostenibili allo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare un danno agli obiettivi indicati nell'accordo di Parigi tra cui la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile o la protezione delle risorse idriche e marine, l'economia circolare, inclusa la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, la protezione e al ripristino di biodiversità e degli ecosistemi; v. Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (c.d. DNSH), in https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-1/CIRCOLARI/2021/32/Allegato-alla-Circolare-del-30-dicembre-2021-n-32_guida_operativa.pdf.

³⁵ Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018, GUUE, 19 giugno 2018, L 156/26.

integrano lo specifico obbligo per ogni Stato di contribuire alla prevenzione del cambiamento climatico³⁶ (K. Dzehtsiarou, 2015).

La connessione tra la tutela dei diritti umani e il dovere di protezione dell'ambiente assunto dagli Stati è stata posta anche a fondamento delle *Climate Change Litigation*, come nel caso López Ostra c. Spagna. In tal caso, la Corte edu ha affermato che *a severe environmental pollution may affect individuals' well-being*³⁷ (Corte edu, Caso López Ostra c. Spagna, 1994) e ha sottolineato che la plurioffensività degli effetti può manifestarsi sia immediatamente, sia in un tempo successivo³⁸. Anche nel noto caso Ilva, la Corte edu ha condannato lo Stato italiano per la mancata protezione della vita e della salute delle persone³⁹ (Corte edu, Caso Cordella c. Italia, 2019).

Per le logiche del mercato si realizza un sostanziale obbligo di uniformarsi alle regole che tutelano i diritti fondamentali dell'uomo⁴⁰ (F. Parente, 2017; M. Pennasilico, 2014). In sostanza, l'attività che provoca un inquinamento ambientale lesivo per la salute delle persone non può mai essere giustificabile.

5. Nella correlazione tra persona, ambiente, dimensione energetica e sviluppo sostenibile si colloca la recente Risoluzione *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁴¹ con la quale è stato affermato «*the right to clean, healthy and sustainable*

³⁶ K. DZEHTSIAROU, *European consensus and the legitimacy of the European Court of Human right*, Cambridge, 2015, p. 2 ss.

³⁷ Corte edu, 9 dicembre 1994, López Ostra c. Spagna, in *federalismi.it*.

³⁸ Corte edu, 21 febbraio 1990, Powell and Rayner c. The United Kingdom, in *federalismi.it*. V. anche, P. PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, p. 318 ss.

³⁹ Corte edu, 24 gennaio 2019, Cordella c. Italia, in <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org>; M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, cit., p. 44 ss.

⁴⁰ F. PARENTE, *I diritti umani nell'epoca della globalizzazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 154 ss.; M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 753 ss.

⁴¹ *Resolution adopted by General Assembly on 28 July 2022, 76/300. The human right to clean, healthy and sustainable environment. Seventy-sixth session. Agenda item 74 (b), promotion and protection of human right: human right questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment*

environment as a human right». L'ambiente salubre e sostenibile viene dunque riconosciuto a livello internazionale come un diritto umano⁴².

La Risoluzione ribadisce che l'uso non sostenibile delle risorse naturali, l'inquinamento dell'aria, del suolo, dell'acqua, al pari del detrimento della biodiversità provoca implicazioni negative dirette o indirette sull'effettivo godimento di tutti i diritti umani. Tali effetti vengono avvertiti dalle comunità di tutto il mondo in modo più acuto dalle donne, dalle persone in situazioni di vulnerabilità, dai bambini, dagli anziani e dalle persone con disabilità⁴³. La sostenibilità assume pertanto un significato diverso in riferimento al contesto sociale in cui si esplica. La promozione del diritto umano a un ambiente salubre e sostenibile, come ribadito anche dalla Risoluzione, richiede la piena attuazione degli accordi ambientali internazionali e, a tal fine, occorre rafforzare la cooperazione tra gli Stati. Lo sviluppo della sostenibilità implica che il diritto ad un ambiente pulito venga disciplinato non solo da ogni Stato, ma attraverso regolamentazioni globali che possano dettare regole uniformi e soddisfare equamente le esigenze di ogni generazione. Una regolamentazione a cui dovrebbe estendersi anche la solidarietà tra gli Stati.

of human right and fundamental freedoms. United Nation General Assembly. A/RES/76/300. Distr.: General 1 August 2022, in www.un.org/en/ga/76/resolutions.shtml.

⁴² Il riconoscimento dell'ambiente «pulito» come diritto umano era già stato inserito nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 dove nel Preambolo si afferma che l'elemento naturale e quello creato dall'uomo costituiscono elementi dell'ambiente che sono essenziali al benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti. Successivamente nella Convenzione di Aarhus del 1998 si afferma che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali e che ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente che assicura la salute, il benessere, il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future.

⁴³ La Risoluzione A/RES76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, riconosce che «*the human rights implications of environmental damage are felt by individuals and communities around the world, the consequences are felt most acutely by women and girls and those segments of the population that are already in vulnerable situations, including indigenous peoples, children, older persons and persons with disabilities*».

6. La tutela dell'ambiente menzionata negli artt. 9 e 41 cost. in séguito alla recente riforma costituzionale, pur in assenza di una specifica previsione, trovava comunque rilievo nell'ambito della protezione del paesaggio ed anche della salute sulla base dell'art. 32 cost. o, comunque, nell'art. 117, comma 2, lett. s) cost.⁴⁴.

Negli orientamenti consolidati della Corte costituzionale e della Cassazione l'ambiente viene qualificato come un bene unitario composto da una pluralità di elementi⁴⁵ (Corte cost., 641/1987; 210/1987; 641/1987; Cass. 5650/1996), utile al soddisfacimento dei bisogni fondamentali della persona e, in quanto tale, comune, aperto e solidale⁴⁶. In tal senso l'esigenza di salvaguardare l'ecosistema assume la prospettiva di equità e solidarietà intergenerazionale⁴⁷.

La sostenibilità, nella sua molteplice connotazione⁴⁸, diviene un principio su cui fondare lo sviluppo di ogni attività funzionale alla tutela

⁴⁴ Riforma degli artt. 9 e 41 cost., prevista dalla l. cost., 11 febbraio 2022, n. 1, modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, in G.U., 22 febbraio 2022, n. 44; Corte cost., 26 luglio 2002, in G.U., 31 luglio 2002, n. 30.

⁴⁵ Corte cost., 30 ottobre 1987, n. 641, in G.U., 13 gennaio 1988, n. 2; Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, c. 329; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, c. 694; Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, p. 679; M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, p. 6 ss.; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, 2021, p. 5 ss.

⁴⁶ Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, I, c. 2302; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, cit., p. 10 ss.; E. LECCESE, *L'ambiente: dal codice di settore alla Costituzione, un percorso al contrario?*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, 4, 2020, p. 3 ss.

⁴⁷ Sul punto, G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese, individui*, cit., p. 158; G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *aisdue.eu*, 2021, p. 88.

⁴⁸ La Risoluzione A/RES/76/300 riconosce che «*the impact of climate change, the unsustainable management and use of natural resources, the pollution of air, land and water, the un sound management of chimica and waste, the resulting loss of biodiversity and the decline in services provided by ecosystems interfere with the enjoyment of a clean, healthy and sustainable environment and that environmental damage has negative implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of all human rights*». In generale sulla trattazione di questioni ambientali e diritti umani v. A. BOYLE, *Human rights and the environment: where next?*, in *European Journal of International Law*, 3, 2012, p.

ambientale e alla protezione degli interessi di persone che non sono ancora esistenti⁴⁹. Emerge in tal senso una titolarità potenziale dell'interesse delle generazioni future verso la conservazione degli ecosistemi naturali⁵⁰. Su tale presupposto, la solidarietà e la sostenibilità, come principi fondanti qualsiasi attività umana, implicano un atteggiamento c.d. «proattivo» teso a preservare l'ambiente⁵¹ (V. Rizzo, 2020). Ne consegue l'esigenza di rimodulare la gestione delle risorse naturali secondo modelli produttivi nuovi e diversificati, affinché possano essere efficacemente conservate o utilizzate in funzione dei bisogni della collettività e della soddisfazione di una pluralità di interessi rilevanti che attengono ai diritti fondamentali⁵² (A. Nervi, 2016).

613 ss.; N. DE SADELEER, *Enforcing EUCHR principles and fundamental rights in environmental cases*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, p. 61 ss.; E. ZAHRADNIKOVA, *European Court of Human right: living the green light to environmental protection?*, in *Queen Mary Law Journal*, 2017, p. 15 ss.

⁴⁹ Rileva L. RUGGERI, *Turismo sostenibile y derechos humanos*, in L. MEZZASOMA e M.J. REYES LÓPEZ (coords), *Turismo y Sostenibilidad*, cit., p.256 ss., che l'essere umano viene protetto non più solo in un'ottica di contemporaneità tra fruizione della norma e la sua vigenza, ma trova protezione in forma anticipata, proprio in quanto la regolamentazione assume un contenuto diretto a proteggere le esigenze di persone che pur non essendo ancora nate, sono portatrici di bisogni essenziali. In argomento v. P. D'ADDINO SERRAVALLE, *Questioni biotecnologiche e soluzioni normative*, Napoli, 2003, p. 44 ss.

⁵⁰ Sull'argomento, F. LONGOBUCCO, *La contrattazione ecologicamente conformata nell'ottica del diritto civile: brevi note*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, p. 1 ss.

⁵¹ In proposito, V. RIZZO, *Green New Deal e profili di responsabilità civile per i danni ambientali: una riflessione suscitata da un recente libro di Lorenzetti*, in R. FAVALE e L. RUGGERI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Flamini*, Napoli, 2020, p. 1198 ss.

⁵² A. NERVI, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 45 ss.; M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 37 ss.; L. RUGGERI, *Turismo sostenibile y derechos humanos*, in L. MEZZASOMA e M.J. REYES LÓPEZ (coords), *Turismo y Sostenibilidad*, cit., p.256 ss., ove si evidenzia che la «ciencia y el progreso socio-economico pueden operar en función del bienestar de quiete vendran luego de nuestro y las exigencias del mentenimiento de la especie humana pueden fungir como limite o prohibición a algunas actividades del hombres».

Riferimenti bibliografici

ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 1 della Costituzione*, in PANTALONE P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese, individui*, Atti di convegno, Università degli Studi di Milano, 2021, p. 158 ss.;

BANG A. e HOLLE M.L., *Making legal History: State liability for negligence in climate change*, in *European Public Law*, 2020, p. 45 ss.;

BOYLE A., *Human rights and the environment: where next?*, in *European Journal of International Law*, 3, 2012, p. 613 ss.;

CARAPEZZA FIGLIA G., *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, in CATERINI E., DI NELLA L., FLAMINI A., MEZZASOMA L. e POLIDORI S. (a cura di), *Scritti in onore di Vito Rizzo. Persona, mercato, contratto e rapporti di consumo*, Napoli, 2017, p. 441 ss.;

CARAPEZZA FIGLIA G., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 542 ss.;

CARAPEZZA FIGLIA G., *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli «usi di pubblico generale interesse» ai «beni comuni»*, in MACARIO F., ADDANTE A. e COSTANTINO D. (a cura di), *Scritti in memoria di Michele Costantino*, Napoli, 2019, p. 185 ss.;

CARLEO R., *La sussidiarietà nel linguaggio dei giuristi*, in NUZZO M. (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2014, p. 7 ss.;

COURNIL C. e TABAU A.S., *New Perspectives for Climate Justice: District Court of The Hague, 24 June 2015, Urgenda Foundation versus the Netherlands*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, 12, 3-4, p. 222 ss.;

COX P., *The decision of the Hague district court in the climate case Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, in *Journal of Planning Law.*, 2016;

D'ADDINO SERRAVALLE P., *Questioni biotecnologiche e soluzioni normative*, Napoli, 2003;

DE SADELEER N., *Enforcing EUCHR principles and fundamental rights in environmental cases*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, p. 61 ss.;

DZEHTSIAROU K., *European consensus and the legitimacy of the European Court of Human right*, Cambridge, 2015;

FEMIA P., *Sussidiarietà nel diritto privato e principi nel diritto contrattuale europeo*, in PERLINGIERI P. e CASUCCI F. (a cura di), *Fonti e tecniche legislative per un diritto contrattuale europeo*, Napoli, 2004, p. 143 ss.;

FRANCESCA M., *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, in PERLINGIERI G. e FACHECHI A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017, p. 477 ss.;

GARACI I., *Lo statuto giuridico dei «nuovi beni» immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni su recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, p. 435 ss.;

LASSO A., *Riflessioni su autonomia privata e persona umana*, in PASSAGNOLI G., ADDIS F., CAPALDO G., RIZZI A. e ORLANDO S. (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, in *personaemercato.it*, 2022, p. 1827 ss.;

LECCESE E., *L'ambiente: dal codice di settore alla Costituzione, un percorso al contrario?*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, 4, 2020, p. 3 ss.;

LIBERTINI M., *Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale*, in PANTALONE P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Università degli Studi di Milano, 2021, p. 96 ss.;

LIPARI N., *Introduzione*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 15 ss.;

LONGOBUCCO F., *La contrattazione ecologicamente conformata nell'ottica del diritto civile: brevi note*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, p. 1 ss.;

MARCATAJO G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione G. dell'ambiente*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, p. 3 ss.;

MEGURO M., *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, in *American Journal of International Law*, 2020, 114, 4, p. 729 ss.;

MELI M., *Persona, mercato e cambiamenti climatici*, in PASSAGNOLI G., ADDIS F., CAPALDO G., RIZZI A. e ORLANDO S. (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, in *personaemercato.it*, 2022, p. 2211 ss.;

MELI M., *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *rivistagiuridicaambientediritto.it*, p. 6 ss.;

MORGESE G., *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *aisdue.eu*, p. 88;

NERVI A., *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 45 ss.;

PARENTE F., *I diritti umani nell'epoca della globalizzazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 154 ss.;

PENNASILICO M., *Ambiente e diritti umani*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 45 ss.;

- PENNASILICO M., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 753 ss.;
- PENNASILICO M., *Il “diritto civile dell’ambiente”: premesse di metodo*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014, p. 11;
- PENNASILICO M., *L’uso responsabile delle risorse naturali e il “contratto ecologico”*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014, p. 162;
- PENNASILICO M., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *rqda.it*, p. 44 ss.;
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *personaemercato.it*, p. 37 ss.;
- PERLINGIERI G., *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 156 ss.;
- PERLINGIERI P., *Conclusione dei lavori*, in ALCARO F., FENGA C., MOSCATI E., PERNICE F. e TOMASSINI R. (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici*, Firenze University Press, 2008, p. 253 ss.;
- PERLINGIERI P., *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, p. 77 ss.;
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, 1972;
- PERLINGIERI P., *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 687 ss.;
- PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L’analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 321 ss.;
- RIZZO V., *Green New Deal e profili di responsabilità civile per i danni ambientali: una riflessione suscitata da un recente libro di Lorenzetti*, in FAVALE R. e RUGGERI L. (a cura di), *Studi in onore di Antonio Flamini*, Napoli, 2020, p. 1198 ss.;
- ROBLES M., *La «conflittualità» ambientale fra «attributi» (negoziali) e «predicati» (rimediali)*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, p. 616 ss.;
- RUGGERI L., *Turismo sostenibile y derechos humanos*, in MEZZASOMA L. e REYES LÓPEZ M.J. (coords), *Turismo y Sostenibilidad*, Cizur Menor (Navarra), 2018, p. 256 ss.;

SPEZIALE I., *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 753 ss.;

TATARANO M., *L'uso razionale dell'energia rinnovabile tra proprietà e contratto. Il paradigma degli impianti fotovoltaici*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 165 ss.;

ZAHRADNIKOVA E., *European Court of Human right: living the green light to environmental protection?*, in *Queen Mary Law Journal*, 2017, p. 15 ss.

Normativa

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, in GUUE, 9 luglio 2021, L 243/1;

Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GUUE, 18 febbraio 2021, L 57/17;

Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018, GUUE, 19 giugno 2018, L 156/26;

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, Commissione europea, Bruxelles, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 *final*, 2022/0051 (COD);

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *La dimensione energetica del cambiamento climatico*, COM(97) def.;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 *final*;

Risoluzione del Parlamento europeo, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)), P9 TA(2021)0073;

Resolution adopted by General Assembly on 28 July 2022, 76/300. The human right to clean, healthy and sustainable environment. Seventy-sixth session. Agenda item 74 (b). promotion and protection of human right: human right questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human right and fundamental freedoms, United Nation General Assembly. A/RES/76/300.

Distr.: General 1 August 2022, in <https://www.un.org/en/ga/76/resolutions.shtml>;

United Nations General Assembly del 15 settembre 2005, in www.who.int/hiv/universalaccess2010/worksummit.pdf;

OECD *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, Paris, 2023, in <https://doi.org/10.1787/81f92357-er>;

United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*, 1997, c.d. Rapporto Brundtland, in www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/brundtland-report.html;

National Inquiry on Climate Change, Commission of Human Rights, Republic of the Philippines, in <https://chr.gov.ph/wp-content/uploads/2022/05/CHRP-NICC-Report-2022.pdf>.

Giurisprudenza

Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, I, c. 2302;

Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, p. 679;

Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, c. 329;

Corte cost., 30 ottobre 1987, n. 641, in G.U., 13 gennaio 1988, n. 2;

Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, c. 694;

Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115, in G.U., 24 giugno 2020, n. 26;

Corte edu, 21 febbraio 1990, Powell e Rayner c. The United Kingdom, in *federalismi.it*;

Corte edu, 9 dicembre 1994, López Ostra c. Spagna, in *federalismi.it*;

Corte edu, 24 gennaio 2019, Cordella c. Italia, in <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org>;

State of the Netherlands c. Urgenda Foundation, in <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>.

MARINE CORNELIS

*La digitalizzazione dell'energia come strumento di empowerment dei consumatori: opportunità e rischi**

SOMMARIO: 1. Introduzione: svelare il ruolo della digitalizzazione nella responsabilizzazione dei consumatori di energia. – 2. La digitalizzazione della rete in Burkina Faso: il progetto EURICA e l'*empowerment* dei consumatori. Situazione contestuale della povertà energetica in Burkina Faso e Madagascar. – 2.1. Soluzioni energetiche incentrate sul consumatore: promuovere l'accessibilità e l'economicità nelle aree urbane del Burkina Faso e nelle aree rurali del Madagascar grazie al progetto EURICA. – 2.1.1. Flessibilità della domanda per superare le interruzioni di corrente in Burkina Faso. – 2.1.2. Madagascar (Ambanja): servire le esigenze locali attraverso un modello flessibile di «energia come servizio». – 3. Esplorare le complessità della digitalizzazione: opportunità e rischi. Responsabilizzare gli individui e le comunità: le opportunità della digitalizzazione. – 3.1. Rischi: ostacolare la giustizia energetica. – 4. Adattare la protezione dei consumatori a un nesso in evoluzione tra energia e telecomunicazioni. Convergenza di energia e telecomunicazioni: implicazioni per i consumatori. – 4.1. Promuovere la fiducia per l'*empowerment*. – 5. Conclusioni: la costruzione della fiducia è fondamentale per consentire la giustizia energetica e l'*empowerment* dei consumatori in un panorama energetico digitalizzato.

1. Il ruolo centrale che l'energia moderna svolge nel promuovere lo sviluppo umano ed economico richiede un attento equilibrio tra le preoccupazioni ambientali e le esigenze della società. La profonda influenza del settore energetico sul cambiamento climatico, responsabile di quasi tre quarti delle emissioni globali di gas serra, pone l'umanità di fronte a due sfide imperative: accelerare l'adozione dell'elettrificazione da fonti rinnovabili e contemporaneamente ottimizzare il consumo di energia, in particolare attraverso una maggiore efficienza energetica¹ (H. Ritchie e M.

* Questo contributo è stato tradotto da Giovanna di Benedetto (paragrafi 1, 2, 2.1, 2.1.1, 2.1.2, 3) e Gianna Giardini (paragrafi 3, 3.1, 4, 4.1, 5).

Roser, 2023). Questo delicato equilibrio, racchiuso in quella che è stata definita la visione dell'elica 4-D – decarbonizzazione, decentralizzazione, digitalizzazione e democratizzazione – consente di abbinare la riduzione delle emissioni di carbonio con l'*empowerment* delle comunità locali, che acquisiscono un potere sulle loro decisioni in materia di energia² (I. Soutar, 2021).

Al centro di questa visione trasformativa c'è la digitalizzazione delle reti energetiche, che preannuncia un cambiamento di paradigma che consente il monitoraggio, l'ottimizzazione e il controllo meticoloso dei flussi di energia. La digitalizzazione delle reti facilita il monitoraggio dei flussi di energia rinnovabile, dando alle industrie, alle piccole imprese e alle famiglie consumatrici di energia i mezzi per sincronizzare i loro consumi con i cicli di produzione grazie a tecnologie «abilite digitalmente», come la gestione della domanda o le strategie di flessibilità³ (L. Herc, A. Pfeifer, N. Duić e F. Wang, 2022). Questo cambiamento sta convergendo con la proliferazione di dispositivi «intelligenti» e connessi che rispondono ai segnali della rete, formando l'«Internet delle cose» (IoT). La convergenza tra decentralizzazione e digitalizzazione è essenziale per incoraggiare la crescita delle energie rinnovabili avvicinando la produzione al consumo, riducendo di fatto le perdite e i costi associati al trasporto di energia su lunghe distanze. I concetti di gestione della domanda o di flessibilità vengono alla ribalta quando i consumatori, individualmente o tramite aggregatori, partecipano in modo proattivo al bilanciamento della rete energetica. Questo coinvolgimento diretto segna un cambiamento significativo verso la partecipazione e la responsabilizzazione dei consumatori. È uno degli aspetti chiave della «democratizzazione» del settore energetico.

¹ H. RITCHIE e M. ROSER, *Emissions by sector*, in *Our World in Data*, disponibile in <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>.

² I. SOUTAR, *Dancing with complexity: Making sense of decarbonisation, decentralisation, digitalisation and democratisation*, in *Energy Research and Social Science*, 80, 2021.

³ L. HERC, A. PFEIFER, N. DUIĆ e F. WANG, *Economic viability of flexibility options for smart energy systems with high penetration of renewable energy*, in *Energy*, 252, 2022.

La democratizzazione si concretizza quando i cittadini partecipano direttamente condividendo l'elettricità che producono con le loro comunità. Questa responsabilizzazione ha il potenziale di elevare i gruppi emarginati, tra cui le donne, le comunità indigene e le popolazioni vulnerabili, dando loro i mezzi per impegnarsi attivamente nel settore energetico⁴ (J.C. Stephens, 2019). Questa responsabilizzazione ha contribuito a migliorare l'accesso all'elettricità e ad aumentare la penetrazione delle fonti di energia rinnovabile in tutto il mondo, riducendo significativamente il numero di persone senza accesso all'elettricità nel corso degli anni.

In Africa, il potenziale degli strumenti energetici digitali sembra infinito. Un recente rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) evidenzia, ad esempio, le carenze delle reti di distribuzione dell'elettricità per i consumatori. Esse sono poche e, quando esistono, sono obsolete, instabili e mancano di collegamenti con i clienti⁵. Le reti difettose sono una delle cause che spiegano perché la povertà energetica rimane endemica: nel 2020, 568 milioni di persone, ovvero quasi la metà dell'Africa subsahariana, non avevano accesso all'elettricità, mentre l'altra metà soffriva di un deficit cronico nella qualità della fornitura. L'elettricità che ricevono è insufficiente per soddisfare le loro esigenze di accesso all'assistenza sanitaria, conservazione, cottura del cibo, miglioramento del livello di istruzione, lavoro e viaggi. Donne, bambini, minoranze e gruppi indigeni sono i più vulnerabili⁶. Sebbene siano stati compiuti progressi per molti anni – all'inizio del millennio meno del 30% della popolazione africana aveva accesso all'elettricità – la strada da percorrere è ancora lunga. Pertanto, la sfida consiste nel garantire che la transizione energetica dell'Africa sia al servizio delle esigenze sociali, economiche e ambientali e che riduca la povertà piuttosto che esacerbare le

⁴ J.C. STEPHENS, *Energy Democracy: Redistributing Power to the People Through Renewable Transformation*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 61, 2019, pp. 4-13.

⁵ UNCTAD, *Commodities at a glance: Special issue on access to energy in sub-Saharan Africa*, New York, 2023.

⁶ IEA, IRENA, UNSD, The World Bank e WHO, *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report*, 2022, disponibile in <https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/sdg7-report2022-full-report.pdf>.

disuguaglianze. Questo aspetto è stato messo in primo piano dal settimo obiettivo di sviluppo sostenibile (SDG7) delle Nazioni Unite, che afferma che i responsabili politici devono mettere al centro la giustizia sociale, in particolare l'uguaglianza di genere, per garantire progressi inclusivi a beneficio di comunità diverse⁷.

Il concetto di «giustizia energetica» va oltre questi sforzi. Si concentra su quattro diritti fondamentali: assicurare una produzione energetica sostenibile, fornire infrastrutture energetiche ottimali, garantire l'accesso all'energia a prezzi accessibili e garantire un approvvigionamento energetico ininterrotto. Questo quadro globale analizza a fondo l'intero sistema energetico, intrecciando le politiche con l'equità sociale, i sistemi di produzione, il consumo energetico e l'economia. La giustizia energetica promuove la creazione di infrastrutture e politiche che consentano l'accesso universale alle fonti energetiche moderne, garantendo equità, convenienza e giustizia per tutti. Il superamento della povertà energetica è una pietra miliare della giustizia energetica⁸ (D.S. Pereira e A.C. Marques, 2023).

Pertanto, mentre studiamo il potenziale delle tecnologie energetiche abilitate dalla tecnologia digitale, come la flessibilità della domanda, per aumentare la qualità e la quantità di elettricità fornita ai consumatori, la domanda rimane: come possiamo garantire un accesso e una distribuzione equi di questi benefici? La transizione verso un sistema energetico pulito e sostenibile potenziato dalla digitalizzazione non deve esacerbare le disuguaglianze esistenti, né danneggiare l'ambiente, data la natura *power-hungry* di Internet⁹. Al contrario, dovrebbe fungere da tramite per il

⁷ SEforALL, *Sustainable Development Goal 7 (SDG7). Sustainable Energy for All*, disponibile in <https://www.seforall.org/sustainable-development-goal-7-sdg7>.

⁸ D.S. PEREIRA e A.C. MARQUES, *Are dynamic tariffs effective in reducing energy poverty? Empirical evidence from US households*, in *Energy*, 282, 2023.

⁹ Entro il 2025, le proiezioni suggeriscono che il settore IT potrebbe consumare fino al 20% della fornitura globale di energia elettrica ed essere responsabile fino al 5,5% delle emissioni di carbonio a livello mondiale. Quest'ultimo supererebbe il livello di quasi tutti i Paesi, con l'eccezione della Cina, dell'India e degli Stati Uniti (v. J. KETTLE, *The internet consumes extraordinary amounts of energy. Here's how we can make it more sustainable*, in *The Conversation Website*, 9 giugno 2021, disponibile in <https://theconversation.com/the-internet-consumes-extraordinary-amounts-of-energy-heres-how-we-can-it-more-sustainable-160639>).

progresso e la giustizia, elevando tutti gli strati della società, compresi quelli tradizionalmente non serviti. È in quest'ottica che intraprendiamo un'esplorazione più approfondita delle opportunità e dei rischi associati alla digitalizzazione dell'energia come strumento di *empowerment* dei consumatori, basandoci sulle esperienze reali del progetto EURICA in Burkina Faso e Madagascar (Programma di ricerca e innovazione LEAP-RE Horizon 2020, Accordo di sovvenzione 963530, Work Package 15) e su precedenti ricerche condotte sull'accesso alla giustizia e ai meccanismi di ricorso. Questo esame mira a svelare le complessità, a scoprire le potenziali vulnerabilità e a immaginare un futuro in cui le tecnologie digitali e la convergenza della giustizia energetica portino a una transizione energetica giusta, equa e solidale.

Questo capitolo mira a provocare una conversazione che vada oltre l'opportunità creata dagli strumenti digitali per superare la sfida dell'accesso e della qualità dell'elettricità. Indagherà l'accettazione sociale e scaverà nella giustizia energetica mentre il settore energetico diventa sempre più complesso e intrecciato con le telecomunicazioni, insieme alla logica della resilienza e all'adattamento ai vincoli economici e sociali.

La discussione seguirà tre fasi. Dapprima analizzerà come gli strumenti digitali facciano la differenza in Burkina Faso e Madagascar, due Paesi con un livello molto alto di povertà energetica e un basso accesso all'energia. In seguito, esaminerà le opportunità e i rischi derivanti dalla crescente digitalizzazione dei sistemi energetici, esplorandone le complessità. Rifletterà poi sulla giustizia energetica attraverso la lente della fiducia, dimostrando come i Paesi in via di sviluppo potrebbero fondare i loro programmi di protezione dei consumatori sull'emergente nesso tra energia e telecomunicazioni¹⁰.

¹⁰ *Disclaimer*: le opinioni presentate in questo capitolo sono esclusivamente quelle dell'Autrice che ha ricevuto il supporto finanziario di EURICA (*LEAP-RE Horizon 2020 Research and Innovation Program, Grant Agreement 963530, Work Package 15*).

2. La popolazione dell’Africa subsahariana che attualmente supera gli 800 milioni e che si prevede raddoppierà entro il 2050¹¹ comporta implicazioni significative per il fabbisogno e l’accesso all’energia. L’aumento dei costi dei combustibili fossili e l’incremento delle spese legate alla biomassa per le alternative elettriche convenzionali hanno notevoli conseguenze socio-economiche, in particolare per quanto riguarda la povertà¹². Inoltre, la rapida adozione delle norme occidentali in materia di consumo energetico, senza una commisurata regolamentazione dell’efficienza energetica, e il fiorire dell’economia digitale e dei relativi apparecchi alimentano la domanda di elettricità per soddisfare le esigenze personali¹³ (L. Eun Hee, K. Woo Young, H. Kang e K. Han, 2022).

In risposta a queste sfide, sono emersi modelli innovativi di servizi energetici promossi da soggetti pubblici e privati. Un esempio importante è la proliferazione di stazioni di ricarica decentralizzate per telefoni cellulari, che rispondono alle esigenze energetiche degli utenti africani che non beneficiano dell’accesso all’elettricità domestica, ma che fanno largo uso dei loro telefoni per le attività quotidiane. Questa tendenza ha aperto la strada all’adozione di fonti di elettricità pulite, decentrate e moderne, che potrebbero portare a un progresso sociale trasformativo¹⁴ (L. Colantoni, 2021).

Il Burkina Faso è uno dei Paesi più impoveriti e meno elettrificati del mondo, con meno del 20% della popolazione che ha accesso all’elettricità. In particolare, le famiglie rurali hanno un tasso di elettrificazione del 5%, in netto contrasto con il più consistente 65% osservato nelle aree urbane. Di conseguenza, il tasso di accesso nazionale del 18,6% non coglie

¹¹ SEforALL Africa Hub, *Burkina Faso*, 2023, disponibile in <https://www.se4all-africa.org/seforall-in-africa/country-data/burkina-faso/>; The World Bank, *Madagascar Data*, disponibile in <https://data.worldbank.org/country/madagascar>.

¹² IEA, IRENA, UNSD, The World Bank e WHO, *Tracking SDG 7*, *supra* nota 6.

¹³ L. EUN HEE, K. WOO YOUNG, H. KANG e K. HAN, *Still lacking reliable electricity from the grid, many Africans turn to other sources*, in *Afrobarometer*, 514, 2022; Victron Energy, *Giraffe charges phones*, disponibile in <https://www.victronenergy.com/blog/2021/11/19/giraffe-charges-phones/>.

¹⁴ L. COLANTONI, *Africa’s Energy future. Energy Leapfrogging Potential in Four African Countries*, Roma-Torino, 2021; Victron Energy, *o.c.*

adeguatamente le disparità prevalenti. Inoltre, la nazione è alle prese con una crescente domanda di energia dovuta al consumo industriale, alle esigenze di trasporto, alla crescita demografica e all'uso domestico urbano. Attualmente, il panorama energetico si basa prevalentemente sui combustibili solidi, in primo luogo la biomassa, con un accesso limitato ai combustibili non solidi, appena l'8% in tutto il Paese¹⁵. Nonostante il notevole potenziale solare e i recenti investimenti nelle energie rinnovabili, i combustibili fossili, in particolare le centrali elettriche a gasolio, dominano la produzione di elettricità, rappresentando il 90% nel 2020. La forte dipendenza del Paese dai combustibili fossili rende la popolazione e l'economia vulnerabili alle fluttuazioni dei prezzi del petrolio, spingendo il governo a concedere ingenti sussidi al settore elettrico per mitigare gli effetti negativi¹⁶.

Per correggere le disparità energetiche e affrontare queste sfide, i governi del Burkina Faso, sostenuti dai donatori internazionali, hanno fissato obiettivi ambiziosi di elettrificazione. In particolare, l'ultimo obiettivo mira a raggiungere un lodevole tasso di accesso all'elettricità nelle aree urbane del 95% entro il 2030, con una soglia intermedia del 75% di accesso entro il 2025¹⁷. Questi sforzi sottolineano l'impegno del Paese a migliorare la qualità della vita e l'accesso ai servizi energetici per la popolazione, ma l'instabilità politica rende il compito più arduo: il Paese ha subito due colpi di stato militari a distanza di nove mesi l'uno dall'altro, nel gennaio e nel settembre 2022.

Per quanto riguarda il Madagascar, la nazione deve fare i conti anche con una povertà endemica, evidente nel tasso di povertà del 42% in più

¹⁵ SEforALL Africa Hub, *supra* nota 11.

¹⁶ Alliance Sahel, *Déploiement Des Énergies Renouvelables Au Burkina Faso Avec La Centrale Solaire De Zagtonli*, 2020.

¹⁷ N. COULIBALY, *Burkina Faso: «Nous voulons limiter la dépendance énergétique à l'égard de la Côte d'Ivoire et du Ghana»*, in *Jeune Afrique*, 2021, disponibile in <https://www.jeuneafrique.com/1129486/economie/burkina-faso-limiter-la-dependance-energetique/>; SEforALL Africa Hub, *supra* nota 11.

rispetto al 1960, anno della sua interdipendenza¹⁸. L'approvvigionamento energetico si basa in larga misura sulla biomassa, che contribuisce per circa l'80% al consumo energetico del Paese. Il livello di elettrificazione del Madagascar è tra i più bassi dell'Africa e del mondo, con circa 16,5 milioni di persone prive di elettricità nel 2019, evidenziando significative disparità tra comunità urbane e rurali. Nello specifico, l'80% della popolazione urbana ha accesso all'elettricità, mentre solo il 23% delle aree rurali gode dello stesso privilegio¹⁹. Tuttavia, è fondamentale considerare che i tassi di accesso effettivi potrebbero essere ancora più bassi, con appena il 2% delle famiglie che alla fine del 2018 disponeva di un accesso all'elettricità di livello 1 o superiore, in grado di fornire servizi di base come l'illuminazione e la ricarica del telefono in determinate ore del giorno e della sera²⁰ (M. Bhatia e N. Angelou, 2015).

Sulla base delle situazioni sociali, culturali, economiche ed energetiche del Burkina Faso e del Madagascar e delle sfide e del significato della *fuel poverty*, si analizza come i programmi di elettrificazione incentrati sul consumatore in questi Paesi proposti dal progetto EURICA consentano di colmare il divario di accesso all'energia e di responsabilizzare i consumatori attraverso la digitalizzazione.

2.1. Affrontare le intricate sfide di questi territori richiede una delicata fusione di tre dimensioni vitali: espandere l'accesso all'elettricità, coltivare

¹⁸ The World Bank, *The World Bank Madagascar-Least-Cost Electricity Access Development Project-LEAD (P163870), Combined Project Information Documents, Integrated Safeguards Datasheet (PID/ISDS) Appraisal Stage*, 2018.

¹⁹ IEA, IRENA, UNSD, The World Bank e WHO, *supra* nota 6; The World Bank, *supra* nota 11.

²⁰ Il quadro multilivello è un sistema di categorizzazione che valuta l'accesso e il consumo di energia attraverso diversi livelli di servizio. Fornisce un modo strutturato per misurare e analizzare la qualità e l'affidabilità dei servizi energetici disponibili per le diverse popolazioni. Questo quadro aiuta a distinguere i vari livelli di accesso all'energia, dall'illuminazione di base ai servizi più avanzati come gli elettrodomestici e gli usi produttivi. È uno strumento prezioso per i politici, i ricercatori e le organizzazioni che lavorano per comprendere e affrontare la povertà energetica e le disuguaglianze nell'accesso all'energia. M. BHATIA e N. ANGELOU, *Beyond Connections Energy Access Redefined, ESMAP Technical Report*, Washington, DC, 2015.

la sostenibilità attraverso l'integrazione dell'energia pulita e rafforzare la resilienza contro le richieste future e gli impatti climatici. L'interazione tra tecnologia, sociologia e dinamiche organizzative è al centro della soluzione adottata da EURICA.

I due casi di studio di EURICA esemplificano la sfida africana dell'elettrificazione. Troviamo microcosmi di questo complesso paesaggio a Ouagadougou, in Burkina Faso, e nel distretto di Ambanja, nel nord del Madagascar. Con un'ampia connettività di rete, Ouagadougou è alle prese con carenze di approvvigionamento nei mesi afosi da marzo a maggio. Ad Ambanja, dove le reti centralizzate rimangono un sogno lontano, il partner di EURICA, *Nanoé*, ha introdotto soluzioni alternative di *nanogrid*. EURICA permette di mettere in luce gli imperativi e mira a creare la giusta struttura tra innovazione tecnologica, dinamiche sociali e strutture organizzative agili. La disamina di questi progetti svela il piano per far progredire l'elettrificazione in modo inclusivo ed efficace. Attraverso il prisma della tecnologia, della sociologia e dell'organizzazione, scopriamo il potenziale per orientarci verso un migliore accesso all'elettricità, pratiche energetiche sostenibili e una resilienza incrollabile, smantellando le barriere e illuminando un futuro energetico equo.

2.1.1. In Burkina Faso, la debolezza dell'infrastruttura di rete rappresenta un ostacolo significativo al raggiungimento di un migliore e più ampio accesso all'elettricità e impedisce l'adozione di fonti energetiche rinnovabili. Finora, l'espansione della rete nazionale del Burkina Faso si è concentrata principalmente sull'estensione della rete in base alla distanza dalla rete principale, senza considerare la crescente domanda della popolazione o l'imperativo della modernizzazione. Nel 2016, circa 2,5 milioni di persone risiedevano in 1.500 comunità non elettrificate situate entro un raggio di 5 km dalle reti di distribuzione principali. Purtroppo, l'elettrificazione rurale attraverso l'estensione della rete è progredita a un ritmo lento. Di conseguenza, il consumo di energia si concentra soprattutto nei centri urbani, dove si collocano le famiglie e le attività industriali. Tuttavia, la sola misurazione dei livelli di accesso all'elettricità non offre un

quadro completo; è altrettanto fondamentale riconoscere l'importanza della qualità e della disponibilità dell'elettricità. Un punto di riferimento fondamentale è la riduzione dei *blackout*, che è parte integrante della soddisfazione dei bisogni della popolazione e della promozione dello sviluppo economico²¹ (G. Padam D. Rysankova, E. Portale, B.B. Koo, S. Keller e G. Fleurantin, 2018).

Il quartiere Azimmo 2000 di Ouagadougou è un esempio di questa sfida, dove si verificano ricorrenti interruzioni di corrente nonostante la posizione centrale nella capitale e l'allacciamento alla rete nazionale gestita da SONABEL (*Société Nationale d'Électricité du Burkina Faso*). Queste interruzioni sono dovute all'elevata domanda, in particolare durante l'estate, alla limitata disponibilità di fornitura e all'instabilità generale della rete. Per far fronte a questo problema, SONABEL e i clienti investono contemporaneamente in piccole e costose capacità di generazione di energia elettrica, come pannelli solari e batterie o generatori diesel altamente inquinanti.

Per trovare una soluzione sostenibile, il progetto EURICA ha introdotto la flessibilità della domanda nell'ambiente elettrico locale di «Azimmo Ouaga 2000». Questo approccio utilizza i contatori intelligenti installati nel corso di un progetto precedente, le apparecchiature digitali e un sistema di osservazione elettronica per consentire ai dispositivi fisici di comunicare, ottimizzando le risorse disponibili. Il sistema di osservabilità della rete rileva e prevede i vincoli, attivando la flessibilità necessaria per mitigarli. Il risultato è una rete locale intelligente e flessibile che distribuisce meglio l'elettricità in base alle esigenze e ai mezzi dei consumatori, evitando interruzioni intempestive.

2.1.2. Nelle regioni rurali malgasce, come il distretto di Ambanja, le complessità territoriali e la distanza dalle linee di distribuzione alimentano l'esclusione dai piani nazionali di elettrificazione. Per far fronte a questa

²¹ G. PADAM, D. RYSANKOVA, E. PORTALE, B.B. KOO, S. KELLER e G. FLEURANTIN, *Ethiopia – Beyond Connections: Energy Access Diagnostic Report Based on the Multi-Tier Framework*, Washington, DC, 2018, disponibile in www.worldbank.org.

situazione, organizzazioni private e *no-profit* sono intervenute offrendo soluzioni per fornire alle famiglie un accesso minimo all'elettricità. Tuttavia, la ricerca sul campo condotta nel marzo 2022 e le interviste con gli operatori locali nell'ambito del progetto EURICA hanno rivelato che alcune ONG che cercano di fornire l'accesso all'elettricità tendono a dare priorità alle condizioni di finanziamento in base all'agenda dei donatori, trascurando le esigenze locali. Ad esempio, l'elettrificazione delle scuole può essere considerata prioritaria anche se gli alunni la frequentano solo durante le ore diurne, mentre il desiderio delle famiglie di guardare la televisione a casa la sera potrebbe essere considerato inappropriato²² (C. Kinally, F. Antonanzas-Torres, F. Podd e A. Gallego-Schmid, 2022). Di conseguenza, gli utenti si affidano sempre più a soluzioni di scarso valore che richiedono frequenti sostituzioni, con conseguente spreco di risorse e denaro. Ad esempio, i kit solari di bassa qualità che utilizzano batterie inefficienti spesso richiedono frequenti sostituzioni, con scarsa considerazione per il riciclaggio. Il *leasing* di kit solari con prestiti ad alto tasso di interesse grava ulteriormente su famiglie già finanziariamente vincolate. Inoltre, queste soluzioni raramente offrono valore sociale o a lungo termine, come ad esempio opportunità di formazione e di lavoro essenziali, e possono comportare rischi ecologici durante i processi di riciclaggio impropri, causando potenzialmente avvelenamento da piombo²³ (P. Gottesfeld, 2018).

In mezzo a queste sfide, *Nanoé*, partner del progetto EURICA, ha adottato un approccio diverso. Questa PMI franco-malgascia si concentra sulla fornitura di soluzioni specifiche e a lungo termine che soddisfino le esigenze locali piuttosto che le agende dei donatori. *Nanoé* ha sviluppato un sistema di *nanogrid*, un approccio che prevede l'interconnessione delle case attraverso pannelli solari e batterie efficienti, sulla base di un sistema

²² C. KINALLY, F. ANTONANZAS-TORRES, F. Podd e A. GALLEGO-SCHMID, *Off-grid solar waste in sub-Saharan Africa: Market dynamics, barriers to sustainability, and circular economy solutions*, in *Energy for Sustainable Development*, 70, 2022, pp. 415-429.

²³ P. GOTTESFELD, *Soil contamination from lead battery manufacturing and recycling in seven African countries*, in *Environmental Research*, 161, 2018, pp. 609-614.

intelligente di gestione dei flussi elettrici. Le *nanogrid* possono essere collegate, consentendo una progressiva espansione della rete. Questo concetto unico segue un approccio «laterale», favorendo la messa in comune di piccole reti per supportare usi produttivi, come pompe per l'acqua o piccole macchine²⁴.

Innovando nella tecnologia e nelle pratiche commerciali, *Nanoé* adotta un modello *energy-as-a-service*, simile a pratiche viste in altri settori come le telecomunicazioni e lo *streaming* video. Invece di vendere un volume fisso di chilowattora a prezzi prestabiliti, *Nanoé* offre ai clienti pacchetti di servizi elettrici adattati alle loro specifiche esigenze energetiche, come lampadine, ricarica di telefoni cellulari, televisori e frigoriferi. Questo approccio incentrato sul cliente fornisce quotidianamente prodotti convenienti e di qualità, con tariffe e pacchetti spiegati in termini di apparecchiature piuttosto che di potenza.

Inoltre, in quanto impresa sociale, *Nanoé* reinveste tutti i suoi profitti in iniziative di sviluppo della comunità. Si affida a una rete di «nanoimprenditori», giovani locali formati come tecnici e rappresentanti commerciali, responsabili della vendita, dell'installazione e della gestione delle *nanogrid*. Questa soluzione completa risponde alle esigenze tecniche, economiche e sociali, garantendo un'elettrificazione sostenibile e d'impatto e massimizzando i benefici per le famiglie della regione.

Questi due casi del Madagascar e del Burkina Faso esemplificano come strategie intelligenti, modelli commerciali innovativi come l'*energy-as-a-service* e meccanismi di *demand response* possano ottimizzare il consumo di energia elettrica e favorire l'accessibilità e l'economicità delle soluzioni energetiche. Tuttavia, numerosi studi hanno dimostrato che non sono privi di difetti e vale la pena riflettere su di essi per considerare le opportune salvaguardie e le aree di miglioramento.

²⁴ Fondation Tuck, Algorus e Nanoé, *Electrification latérale: vers un nouveau modèle d'électrification pour l'Afrique*, 2018.

3. L'evoluzione dei sistemi energetici in reti digitali preannuncia un'era trasformativa di maggiore efficienza energetica, flessibilità e sviluppo economico equo. Questo capitolo illustra uno spettro di possibilità identificate nella letteratura internazionale che tale metamorfosi comporta. Intreccia vantaggi a livello di sistema, guadagni di sostenibilità e principi di equità e giustizia.

Costruire la sostenibilità:

Mentre il viaggio verso un panorama energetico a zero emissioni guadagna slancio, la digitalizzazione emerge come un canale per accelerare la transizione dalle fonti energetiche fossili. Si apre un percorso per ridurre la dipendenza dalla generazione di energia inquinante, facilitando l'aumento delle immissioni di energia rinnovabile nella rete²⁵ (K. Taylor, 2023). L'ultimo aggiornamento del mercato delle energie rinnovabili dell'IEA prevede che entro il 2024 gli impianti fotovoltaici distribuiti (PV) raggiungeranno i 140 gigawatt, segnando un'impennata di crescita superiore al 30% rispetto ai livelli registrati nel 2022²⁶ (E. Bertoli, V. Rozite e K. Veerakumar, 2023). Gli *inverter* intelligenti sono strumenti fondamentali per armonizzare il flusso di energia, garantire la stabilità della rete e sbloccare potenziali risparmi grazie alle sinergie con le batterie di accumulo dimensionate in modo ottimale.

Al centro di questa trasformazione c'è il concetto di flessibilità della domanda. Allineando la domanda alla penetrazione delle energie rinnovabili, la flessibilità evita la necessità di una generazione di riserva di combustibili fossili, accelerando l'abbandono delle pratiche ad alta intensità di carbonio. La flessibilità si estende all'elettrificazione dei trasporti, del riscaldamento e della cucina, tessendo un tessuto coesivo che integra le

²⁵ K. TAYLOR, *EU must address wasted green energy and negative prices, says solar industry*, in *EURACTIV.com*, 2023.

²⁶ E. BERTOLI, V. ROZITE e K. VEERAKUMAR, *Digital tools will help keep distributed solar PV growing strongly*, *Analysis – IEA*, 2023, disponibile in <https://www.iea.org/commentaries/digital-tools-will-help-keep-distributed-solar-pv-growing-strongly>.

energie rinnovabili nella vita moderna²⁷ (S. Yule-Bennet e L. Sunderland, 2022).

Pianificazione e previsione per aumentare l'affidabilità della rete:

Il potenziamento dell'infrastruttura di rete per accogliere le fonti rinnovabili, l'ottimizzazione degli *asset* di rete e l'attenuazione delle congestioni, delle interruzioni e delle decurtazioni della rete sono fondamentali per garantire un sistema energetico affidabile e una previsione predittiva. Il miglioramento proattivo della rete migliora la qualità complessiva del servizio e la resilienza del sistema²⁸. Grazie all'analisi predittiva e al monitoraggio digitale, la produzione di energia rinnovabile si allinea con i modelli di domanda, favorendo le reti intelligenti che si rivolgono alle comunità, estendendo la portata dell'energia sostenibile²⁹ (M. Touhami, 2021) e offrendo spunti per semplificare il percorso di transizione energetica³⁰. La flessibilità della domanda è al centro dell'attenzione, rinviando gli aggiornamenti della rete attraverso soluzioni virtuali che riducono le emissioni e salvaguardano gli investimenti futuri³¹.

Servire meglio le esigenze dei consumatori:

La responsabilizzazione dei consumatori non si limita al risparmio economico, ma inaugura un cambiamento nei paradigmi di consumo energetico. Gli algoritmi di apprendimento sfruttano i dati per personalizzare le strategie di controllo dei profili di carico, allineando l'uso dell'energia al comportamento e allo stile di vita dei consumatori³². La responsabilizzazione del consumatore si riflette sulla famiglia e sulla comunità, dove la flessibilità della domanda diventa una porta d'accesso

²⁷ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex: Embracing household demand-side flexibility as a power system resource for Europe*, Regulatory Assistance Project, 2022.

²⁸ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *o.c.*

²⁹ M. TOUHAMI, *Digitalizing Energy: The Way Forward for Decarbonized Systems*, in IISD, 2021, disponibile in <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/digitalizing-energy-the-way-forward-for-decarbonized-systems/>.

³⁰ IEA, *Using Digitalisation in Emerging Markets and Developing Economies to Enable Demand Response in Buildings*, 2023, disponibile in <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f1d3db6b-d33b-42f3-8240-02587c9683e6/UsingDigitalisationinEMDEstoEnableDemandResponseinBuildings.pdf>.

³¹ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.

³² IEA, *Using Digitalisation in Emerging Markets*, cit.

all'indipendenza dai combustibili fossili, alla resilienza durante le interruzioni di energia elettrica e alla partecipazione ai programmi di *demand response*³³. La flessibilità può condurre a risultati particolarmente efficaci in luoghi dotati di tecnologie avanzate, come i contatori intelligenti e la capacità di isolare specifici segmenti di rete. Nei momenti di emergenza, i programmi di *demand response* possono svolgere un ruolo cruciale nel raggiungimento di risultati più equi. Ad esempio, brevi e coordinate interruzioni dell'energia elettrica abbinate a misure abitative ad alta efficienza energetica possono garantire la sicurezza di tutti i residenti, evitando arresti prolungati dell'energia elettrica per alcune famiglie³⁴. Le reti intelligenti possono anche garantire che strutture che svolgono servizi essenziali, come gli ospedali, proseguano le proprie attività durante le interruzioni di energia elettrica, un problema purtroppo molto comune in Africa.

Il potenziale di equità e accessibilità:

La digitalizzazione dei sistemi energetici ha un potenziale di trasformazione per lo sviluppo economico equo e la creazione di posti di lavoro. La flessibilità della domanda consente di ottenere risparmi sistemici sui costi, alleggerendo gli oneri e fornendo incentivi tangibili ai consumatori attivi. Ad oggi, in Africa sono ancora diffusi i contatori tradizionali con tariffe fisse, ma i programmi di tariffazione dinamica costituiscono una promettente opportunità per incrementare l'accesso all'energia e la convenienza economica. I contatori tradizionali misurano generalmente il consumo totale di energia e sono letti manualmente o trimestralmente per la fatturazione mensile. Questo porta a tariffe fisse e prezzi uniformi per i chilowattora, facendo sì che i picchi di consumo passino inosservati. Tali picchi vengono soddisfatti con una produzione di energia basata su combustibili fossili, con conseguenti costi più elevati e danni ambientali. La tariffazione dinamica appare la soluzione a questo problema, sostituendo le tariffe forfettarie e incoraggiando lo spostamento dei consumi verso i

³³ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.

³⁴ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *o.c.*

periodi di maggiore disponibilità di energia rinnovabile. Questo cambiamento richiede la disponibilità di contatori intelligenti e conduce alla modernizzazione della rete. La tariffazione dinamica aumenta la flessibilità del sistema e offre risparmi alle famiglie grazie alla modifica delle abitudini di consumo, come dimostrato da studi accademici³⁵ (J. Batalla-Bejerano, E. Trujillo-Baute e M. Villa-Arrietta, 2020). Un'indagine condotta nel 2021 nel Regno Unito ha considerato i potenziali risparmi ottenuti all'interno del sistema ottimizzando gli *asset* e incorporando la flessibilità della domanda, stimandoli in 1,9 a 2,2 pence per kWh³⁶ (M. Aunedi, K. Wills, T. Green e G. Strbac, 2021).

Inoltre, i costi dell'energia raggiungono l'apice durante i periodi di maggiore utilizzo, per cui la riduzione dei picchi di carico della domanda contribuisce a contenere le impennate dei prezzi per tutti i consumatori. Focalizzare l'attenzione sulla flessibilità della domanda, piuttosto che incrementare esclusivamente la produzione di energia, consente inoltre di ridurre le perdite fisiche di rete che si verificano durante la trasmissione di energia elettrica a lunga distanza. Del pari, l'utilizzo esclusivo di risorse rinnovabili ne aumenta la sostenibilità economica, riducendo la necessità per i clienti di finanziare sussidi verdi o di investire nella generazione di *backup*³⁷.

Di conseguenza, la responsabilizzazione del consumatore potrebbe alleviare la povertà energetica, consentendo l'accesso all'energia alle comunità emarginate, come dimostrato dalle *mini-grid* gestite dalle comunità nell'Africa subsahariana³⁸ (A. Ambole, K. Koranteng, P. Njoroge e D.L. Luhangala, 2021). Gli interventi politici hanno il potere di amplificare

³⁵ J. BATALLA-BEJERANO, E. TRUJILLO-BAUTE e M. VILLA-ARRIETTA, *Smart meters and consumer behaviour: Insights from the empirical literature*, in *Energy Policy*, 144, 2020; D. S. PEREIRA e A.C. MARQUES, *Are dynamic tariffs effective*, cit.; S. ZHOU, *The effect of smart meter penetration on dynamic electricity pricing: Evidence from the United States*, in *The Electricity Journal*, 34, 2021.

³⁶ M. AUNEDI, K. WILLS, T. GREEN e G. STRBAC, *Net-zero GB electricity: cost-optimal generation and storage mix*, 2021.

³⁷ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.

³⁸ A. AMBOLE, K. KORANTENG, P. NJOROGE e D.L. LUHANGALA, *A Review of Energy Communities in Sub-Saharan Africa as a Transition Pathway to Energy Democracy*, in *Sustainability*, 2021.

questa trasformazione, aprendo la strada a comunità energetiche, scambi *peer-to-peer* e modelli commerciali innovativi che alimentino le economie locali³⁹. Tuttavia, nonostante il potenziale sembri immenso, l'effettiva attuazione può risultare complicata. È, quindi, opportuno esaminare i rischi reali o potenziali della trasformazione energetica digitale.

3.1. Nell'Africa subsahariana, i sistemi energetici e digitali centralizzati sono elitari, tecnocratici, poco trasparenti o detenuti da attori internazionali e si pongono in contrasto con la visione *bottom up* di giustizia energetica, che postula la necessità di un'energia democraticamente distribuita. Mentre modelli avanzati come il *peer-to-peer*, il *prosumer-to-grid* e i gruppi di consumatori organizzati sono efficaci nelle comunità energetiche dei Paesi sviluppati, essi sono difficilmente realizzabili nelle comunità povere di risorse e di energia. La mancanza di sostegno istituzionale e di consulenza politica ostacola lo sviluppo e la gestione dei progetti di comunità energetiche. Molti Paesi dell'Africa subsahariana faticano a implementare il quadro normativo per il controllo di queste strutture decentrate, a sviluppare modelli commerciali innovativi e a definire gli incentivi per l'impegno dei consumatori e delle comunità in questo tipo di iniziative. I servizi pubblici nazionali non hanno incentivi per sostenere i progetti di *smart-grid*, mentre il timore di perdite economiche scoraggia i programmi di *demand response* e la diffusione della produzione di energia distribuita. L'assenza di contatori intelligenti su larga scala e di dati settoriali aggrava la sfida⁴⁰.

Anche nei Paesi in cui i clienti attivi possono accedere ai mercati di produzione di energia, lo sviluppo dei nuovi modelli di flessibilità della domanda di energia è ostacolato da requisiti restrittivi di ammissibilità, dalle regole delle aste e dal diverso *design* dei prodotti. Queste limitazioni incidono sulla produzione di ricavi, sullo sviluppo e sull'attrattività per gli investitori. La natura frammentata dei servizi di flessibilità su più mercati

³⁹ E. BERTOLI, V. ROZITE e K. VEERAKUMAR, *Digital tools*, cit.

⁴⁰ A. AMBOLE, K. KORANTENG, P. NJOROGI e D.L. LUHANGALA, *A Review of Energy Communities*, cit.

complica ulteriormente le cose, causando inefficienze e rischi gestiti in modo non uniforme⁴¹.

Oltretutto, man mano che l'automazione e la digitalizzazione guidata da una manciata di aziende globali come Samsung, Google, Apple e Amazon si diffonde, individui, governi e aziende affiliate si interrogano sulle ragioni della loro crescente influenza, sui processi decisionali riservati e sui profitti. Questa situazione solleva domande a proposito della responsabilità causata dall'impatto sostanziale di questi sulla vita quotidiana. Il ruolo centrale dei dati sensibili complica ulteriormente la questione.

Il rischio del *rebound effect*:

La digitalizzazione da sola non è sufficiente per ridurre in modo rapido e profondo la domanda di risorse e l'impatto ambientale⁴² (T. Santarius, J. Pohl e S. Lange, 2020). Il *rebound effect* delle *smart home* può incidere sulle previsioni di risparmio energetico, mettendo in discussione la responsabilità dei produttori di *hardware*, dei fornitori di *software*, dei fornitori di energia e degli enti di monitoraggio. Nonostante i dichiarati guadagni in efficienza, la digitalizzazione spesso aumenta il consumo energetico dovuto alla produzione, all'uso e allo smaltimento delle ICT, incidendo sulla trasformazione del settore⁴³ (S. Lange, J. Pohl e T. Santarius, 2020). Inoltre, molti *data center* rimangono ad alta intensità energetica e in genere traggono energia direttamente dalle reti elettriche locali. Nella maggior parte dei Paesi ciò implica il ricorso a fonti di energia non rinnovabili⁴⁴ (J. Kettle, 2021).

Sfide finanziarie:

Gli ostacoli finanziari frenano l'adozione delle energie rinnovabili e l'espansione delle reti intelligenti nelle regioni in via di sviluppo. I Paesi emergenti hanno bisogno di sostanziali e accessibili investimenti in contatori intelligenti per raggiungere le emissioni nette a zero entro il

⁴¹ S. YULE-BENNETT E L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.

⁴² T. SANTARIUS, J. POHL E S. LANGE, *Digitalization and the Decoupling Debate: Can ICT Help to Reduce Environmental Impacts While the Economy Keeps Growing?*, in *Sustainability*, 12, 2020.

⁴³ S. LANGE, J. POHL E T. SANTARIUS, *Digitalization and energy consumption. Does ICT reduce energy demand?*, in *Ecological Economics*, 176, 2020; T. SANTARIUS, J. POHL E S. LANGE, *o.c.*

⁴⁴ J. KETTLE, *The Internet*, cit.

2050⁴⁵. La scarsità di capitale iniziale limita l'implementazione di progetti energetici, mentre i modelli e le politiche di prezzo, che non si riflettono sui costi, smorzano il vero valore di mercato, ostacolando gli incentivi all'efficienza⁴⁶. Per questo motivo, un'efficace diffusione delle energie rinnovabili in Africa richiede diversi approcci, come il *de-risking* finanziario⁴⁷ (B. Sweerts, F.D. Longa e B. van der Zwaan, 2019).

L'assenza di una gestione integrata del fotovoltaico distribuito (PV) può anche causare difficoltà economiche alle società di distribuzione e ai consumatori. Qualora, infatti, i costi relativi alla manutenzione delle reti non siano equamente distribuiti tra i consumatori, potrebbero verificarsi discriminazioni, ponendosi un onere eccessivo sugli utenti che non utilizzano il fotovoltaico⁴⁸. Allo stesso modo, modelli di tariffazione dinamica mal concepiti possono inavvertitamente esacerbare la povertà energetica⁴⁹.

Sfide sociali e di fiducia:

È fondamentale affrontare la questione dell'accettazione sociale di nuovi strumenti come le tariffe dinamiche e le soluzioni digitali. I fattori socioculturali in Africa, come la dipendenza dalle fonti energetiche tradizionali e la mancanza di consapevolezza sulle energie rinnovabili, possono ostacolare la transizione energetica. La mancanza di volontà politica e di *leadership* per promuovere e investire nelle energie rinnovabili e nelle opzioni flessibili complica ulteriormente la transizione. L'impatto della digitalizzazione sui posti di lavoro è incerto, in quanto le carenze di competenze tecniche ostacolano una gestione efficace dei progetti di energia rinnovabile a livello di comunità⁵⁰.

⁴⁵ E. BERTOLI, V. ROZITE e K. VEERAKUMAR, *Digital tools*, cit.

⁴⁶ S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.

⁴⁷ B. SWEERTS, F.D. LONGA e B. VAN DER ZWAAN, *Financial de-risking to unlock Africa's renewable energy potential*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 102, 2019, pp. 75-82.

⁴⁸ E. BERTOLI, V. ROZITE e K. VEERAKUMAR, *Digital tools*, cit.

⁴⁹ D.S. PEREIRA e A.C. MARQUES, *Are dynamic tariffs effective*, cit.

⁵⁰ A. AMBOLE, K. KORANTENG, P. NJOROGI e D.L. LUHANGALA, *A Review of Energy Communities*, cit.; IEA, *Using Digitalisation in Emerging Markets*, cit.; S. YULE-BENNETT e L. SUNDERLAND, *The joy of flex*, cit.; B.E.K. NSAFON, N.N. SAME, A.O. YAKUB, D. CHAULAGAIN,

Inoltre, nonostante i potenziali vantaggi delle tecnologie intelligenti, si profilano con forza minacce di abuso. Sicurezza, privacy, criminalità informatica, problemi di sorveglianza e potenziale perdita di controllo appaiono le principali preoccupazioni espresse dai consumatori. Le tecnologie utilizzate per le *smart home* possono essere sfruttate per il cyber bullismo e le molestie, incidendo in modo sproporzionato sulle persone vulnerabili.

Mancanza di un'efficace protezione dei consumatori in Burkina Faso e Madagascar:

Mentre, attraverso la regolamentazione di alcuni prodotti, il Burkina Faso ha manifestato le proprie preoccupazioni per il benessere dei consumatori, restano vuoti critici nella salvaguardia dei consumatori nei settori digitale ed energetico. Nella sfida alla contraffazione, il potenziamento del controllo del mercato assume un ruolo di primo piano. L'assenza di una legislazione specifica in questi settori lascia spazio a pratiche fraudolente, evidenziando l'urgenza di leggi che proteggano e responsabilizzino i consumatori. Tali leggi richiedono meccanismi di applicazione istituzionali solidi, in particolare il potenziamento delle capacità della Commissione nazionale per la concorrenza e i consumatori. Il Burkina Faso si trova di fronte a un momento cruciale per adattare la protezione dei consumatori alle dinamiche tecnologiche e di mercato in evoluzione⁵¹.

La situazione è equivalente in Madagascar. Sebbene il Paese disponga di una legge che disciplina la protezione dei consumatori dal 2015, la sua effettiva applicazione è ancora troppo limitata. Ciò è dovuto principalmente al fatto che non è ancora stato adottato il decreto attuativo con il quale vengono stabiliti i termini e le condizioni per l'applicazione della legge,

N.M. KUMAR e J.S. HUH, *The justice and policy implications of clean energy transition in Africa*, in *Frontiers in Environmental Science*, 11, 2023.

⁵¹ *Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC), Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy, First Session Burkina Faso, 2016.*

nonché dal fatto che i cittadini non sono stati educati sui diritti garantiti loro dalla legge⁵².

Alla luce di queste considerazioni, è urgente il riconoscimento delle esigenze di protezione dei consumatori di energia nella transizione digitale. Pertanto, al fine di salvaguardare la protezione degli individui e il rispetto dei diritti umani nelle tecnologie intelligenti e nel mondo digitale interconnesso, appare essenziale l'adozione di normative volte a costruire la fiducia e a garantire la giustizia energetica.

4. Mentre si compiono grandi sforzi per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione, emergono interrogativi sulla visibilità e sul controllo dei consumi energetici. La convergenza di energia e telecomunicazioni sta definendo un nuovo panorama normativo. Il potere, i ruoli e la capacità di azione dei diversi attori del mercato si confondono. Le *utility* tradizionali possono cedere i servizi a operatori privati, introducendo nuove complessità. Gli utenti, da essere destinatari passivi, divengono *prosumer*, cioè individui che producono elettricità e partecipano attivamente al mercato. Nuovi strumenti come la tariffazione dinamica, le tariffe incentivanti e i regimi di sostegno alle energie rinnovabili rendono ancora più complessa l'esperienza dei consumatori.

Nel frattempo, gli strumenti tecnologici come la *demand-side flexibility*, favorendo le interazioni bidirezionali tra i livelli di trasmissione e distribuzione, necessitano di standard tecnici che ne garantiscano l'interoperabilità. La proliferazione di tecnologie intelligenti detenute da pochi operatori globali mette in discussione la protezione dei consumatori, l'equità, la trasparenza e crea squilibri.

Il potere e la capacità di azione attoniscono ai processi decisionali. Sennonché, questa asimmetria nel potere, nella pratica, rende complessa l'adozione di un processo decisionale democratico, trasparente e responsabilizzante. La manifestazione pratica del «potere» si traduce nel

⁵² *Apprendre en ligne, La mise en œuvre de la protection des consommateurs à Madagascar*, disponibile in <https://www.clicours.com/la-mise-en-oeuvre-de-la-protection-des-consommateurs>.

dare forma a risposte per la digitalizzazione, influenzate dalle dinamiche di contesto. L'*empowerment* del consumatore dovrebbe essere facilitato dall'accesso a risorse, a conoscenze e privilegi educativi. La responsabilità è effettiva se sono identificabili sia i responsabili sia gli strumenti per farla valere⁵³ (S. Sareen, A. Smith, S. Gantioler, J. Balest, M.C. Brisbois, S. Tomasi, B. Sovacool, G.A. Torres Contreras, N. Della Valle e H. Haarstad, 2023). In breve, il successo delle soluzioni digitali e la responsabilizzazione dei consumatori dipendono dall'adeguamento del quadro regolatorio e delle condizioni di mercato del settore delle telecomunicazioni e di quello dell'energia.

Tuttavia, gravati dalla povertà energetica e dalla mancanza di una *governance* integrata, i due Paesi dell'Africa subsahariana oggetto di analisi incontrano ostacoli nell'implementazione di progetti energetici abilitati al digitale e rimangono in una terra di nessuno a livello normativo. Essi avrebbero bisogno di strategie politiche efficaci per incoraggiare l'implementazione e la gestione di questi progetti, garantendo il coinvolgimento di tutte le parti interessate. Gli enti normativi dovrebbero collaborare con gli operatori di sistema per stabilire standard e protocolli, garantendo la visibilità e l'interoperabilità dei carichi flessibili.

Con l'evoluzione dell'economia digitale, il ruolo dei consumatori e le relazioni umane acquistano importanza nel mercato dell'energia. Tuttavia, il raggiungimento di una solida protezione dei consumatori e di meccanismi di costruzione della fiducia rimane una sfida. L'adattamento e l'innovazione sono indispensabili per navigare in questo panorama in trasformazione. I programmi di protezione dei consumatori, come quelli con gli *ombudsman* dell'energia, sembrano strumenti promettenti per creare fiducia tra consumatori e aziende.

4.1. Un'economia florida si basa su consumatori informati e consapevoli e protetti da una solida intelaiatura, che ricomprende una educazione

⁵³ S. SAREEN, A. SMITH, S. GANTIOLER, J. BALEST, M.C. BRISBOIS, S. TOMASI, B. SOVACOO, G.A. TORRES CONTRERAS, N. DELLA VALLE e H. HAARSTAD, *Social implications of energy infrastructure digitalisation and decarbonisation*, in *Buildings and Cities*, 4, 2023, pp. 612-628.

orientata alla consapevolezza dei propri diritti e la tutela e la salvaguardia dalle pratiche commerciali scorrette. Con il progetto EURICA, creare fiducia, consenso e la responsabilizzazione del consumatore è il risultato di una raffinata opera di comunicazione. In Burkina Faso, la rappresentazione del consumo come «monitorato» piuttosto che «controllato» ha favorito una maggiore ricettività. La fiducia nella gestione dei dati diventa centrale, riflettendo l'importanza della sicurezza informatica.

Gli studi effettuati in Madagascar hanno rivelato il ruolo centrale della fiducia nelle relazioni tra utenti e *nano-grid*. La fiducia delle famiglie nella qualità delle forniture e delle apparecchiature di *Nanoé* contrasta nettamente con la disillusione del passato nei confronti dei kit solari e dei prodotti tradizionali poco performanti. In particolare, il progetto si contraddistingue per il tocco umano, che garantisce agli utenti una rapida risoluzione dei problemi.

Affrontare queste sfide richiede sostegno personalizzato per i consumatori e solide tutele. Le iniziative devono essere radicate nella saggezza locale e in una forte *leadership*, a partire da una regolamentazione completa e da una diffusione accessibile delle informazioni. In effetti, navigare in un panorama di mercati complessi e con alti tassi di analfabetismo complica la sensibilizzazione sui diritti dei consumatori.

Un intervento attivo deve indirizzare la traiettoria della digitalizzazione attraverso politiche che ne amplifichino il potenziale e attenuino le forze contrarie. Sfruttare le *smart home* e integrare gli strumenti domestici apre un varco per correggere le carenze del mercato energetico e promuovere l'inclusività attraverso l'automazione della *demand response*. Il caso di studio di Ouagadougou mette in evidenza la flessibilità locale come rimedio alla congestione della rete, a condizione di riconoscere le situazioni reali e di contrastare l'effetto *rebound* nelle regioni ricche di consumatori.

Tuttavia, le discussioni sull'energia spesso trascurano le più ampie questioni di giustizia sociale. Un quadro di giustizia energetica pone l'accento sulla disponibilità, l'accessibilità economica, la trasparenza e la responsabilità, invitandoci a considerare le dimensioni di equità e giustizia

della produzione e del consumo di energia⁵⁴ (B.K. Sovacool, R.J. Heffron, D. McCauley e A. Goldthau, 2016). La fiducia costituisce il fondamento delle relazioni tra gli utenti dell'elettricità, i fornitori di servizi e i governi che supervisionano il settore energetico, facendo eco sull'importanza della fiducia all'interno delle comunità⁵⁵ (B. Never, 2015). L'accettazione delle fonti di energia rinnovabile si intreccia con la fiducia, collegando l'acquisizione di conoscenze e la consapevolezza sociale⁵⁶ (J. Zywolek, J. Rosak-Szyrocka, M.A. Khan e A. Sharif, 2022). Al contrario, la povertà energetica erode la fiducia, determinando difficoltà finanziarie, discriminazioni e disagio abitativo che minano la fiducia. Il divario nella protezione dei consumatori è evidente in Madagascar e Burkina Faso. Pertanto, nell'evoluzione del nesso tra energia e telecomunicazioni, la costruzione della fiducia è fondamentale, soprattutto nei Paesi con un tale potenziale. La fiducia può diventare un fulcro che rafforza la resilienza delle famiglie povere di energia.

Strumenti completi di protezione dei consumatori, compreso l'accesso ai mezzi di ricorso, esemplificati dai modelli di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e di *ombudsman*, offrono un potenziale promettente per costruire la fiducia tra consumatori e aziende. Il modello dell'*ombudsman* è un importante meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie (ADR) in tutta l'Unione europea per proporre reclami da parte dei consumatori in relazione alla fornitura di beni e servizi. Il diritto europeo, espresso nella direttiva ADR per i consumatori (Direttiva 2013/11/EU), prevede che gli Stati membri istituiscano organismi ADR per i consumatori⁵⁷. Distinguendosi da altri metodi di giudizio come l'arbitrato,

⁵⁴ B.K. SOVACOOL, R.J. HEFFRON, D. MCCAULEY e A. GOLDTHAU, *Energy decisions reframed as justice and ethical concerns*, in *Nature Energy*, 1, 2016, pp. 1-6.

⁵⁵ B. NEVER, *Social norms, trust and control of power theft in Uganda: Does bulk metering work for MSEs?*, in *Energy Policy*, 82, 2015, pp. 197-206.

⁵⁶ J. ŻYWOLEK, J. ROSAK-SZYROCKA, M.A. KHAN e A. SHARIF, *Trust in Renewable Energy as Part of Energy-Saving Knowledge*, in *Energies*, 15, 2022, p. 1566.

⁵⁷ Direttiva (UE) 2013/11 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004 e la Direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), in GUUE L165 del 18 giugno 2013, pp. 63-79.

il modello dell'*ombudsman* va oltre la consulenza, offrendo rappresentanza e un approccio empatico. Come dimostrato nel Regno Unito o in Belgio, i difensori civici consentono di colmare le lacune, promuovere il dialogo e fornire preziose informazioni alle autorità di regolamentazione⁵⁸. Gli attori locali possono anche fungere da intermediari per superare le complessità burocratiche.

Nel Regno Unito, l'impegno obbligatorio dei fornitori di energia con gli organismi ADR è un mandato normativo, mentre in Francia è previsto il coinvolgimento delle aziende energetiche negli organismi ADR pubblici. Pertanto, gli *ombudsman* in Paesi come il Regno Unito, la Francia e il Belgio fungono da elemento cardine per ottenere risultati sociali equi, dando forma al percorso di reclamo per casi diversi. Nonostante le differenze dovute al contesto, un percorso di reclamo condiviso è alla base dell'*empowerment* dei consumatori, aprendo la strada a risultati giudiziari coerenti sia per gli individui che per le imprese⁵⁹.

Inoltre, l'importanza delle leggi e dei principi internazionali in materia di consumo diventa sempre più evidente in seguito agli scandali globali legati al diritto dei consumatori, che richiedono standard minimi accettati a livello globale e cooperazione internazionale per un'efficace protezione dei consumatori⁶⁰ (M. Durovic, 2020). La Direttiva sui servizi digitali, applicabile nell'Unione europea nell'agosto 2023, rappresenta uno sviluppo promettente in questa direzione⁶¹. Pertanto, l'adozione di strumenti di accesso alla giustizia costituisce un fondamento della giustizia energetica intrecciata con lo sviluppo sostenibile.

⁵⁸ N. CREUTZFELDT, C. GILL, M. CORNELIS e R. MCPHERSON, *Access to Justice for Vulnerable and Energy-Poor Consumers: Just Energy?*, London, 2021; C.J.S. HODGES, *Consumer ombudsmen: better regulation and dispute resolution*, in *ERA Forum*, 15, 2014, pp. 593-608.

⁵⁹ N. CREUTZFELDT, *Ombudsman Schemes – Energy Sector in Germany, France and the UK*, in P. CORTÉS (a cura di), *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, 2016, pp. 101-122.

⁶⁰ M. DUROVIC, *International Consumer Law: What is It All About?*, in *Journal of Consumer Policy (Dordrecht)*, 43, 2020, pp. 125-143.

⁶¹ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la Direttiva 2000/31/CE (*Digital Service Act*), in GUUE L277 del 27 ottobre 2022, pp. 1-102.

Il successo si baserà sull'impegno degli *stakeholder* a tutti i livelli, incarnato dal *Quintuple Helix model*, un quadro collaborativo che coinvolge i sottosistemi politico, educativo, economico, della società civile e ambientale⁶². In questa intricata rete, la priorità della partecipazione delle donne e delle ragazze emerge come elemento centrale, sia come consumatrici che come promotrici della crescita economica e della *leadership* politica, mentre la produzione di energia solare emerge come catalizzatore dello sviluppo africano, rispondendo a diverse esigenze, dalle connessioni sicure alla rete, fino all'*empowerment* di coloro che cercano di «sfuggire all'oscurità».

Sebbene le soluzioni tecniche da sole non siano in grado di colmare il divario energetico dell'Africa, è indispensabile un mosaico di innovazioni socio-tecniche, finanziarie e politiche che mirino a non lasciare indietro nessuno. Un approccio accessibile e proattivo è fondamentale per garantire l'equità e l'inclusione nel mondo dell'energia digitale.

5. Nel dinamico regno dell'energia digitale, la trasformazione dipende dagli investimenti in tecnologie innovative. Questo vale in particolare per le economie in via di sviluppo, dove le soluzioni digitali svolgono un ruolo fondamentale nell'utilizzo delle risorse rinnovabili, nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e nel migliorare l'accessibilità dell'energia.

Questo capitolo ha sottolineato l'importanza dei modelli di consumo basati sui servizi e della flessibilità del sistema. Gli studi sul tema hanno sottolineato che queste strategie rafforzano l'efficienza nell'allocazione delle risorse e l'adattabilità della rete. Le reti intelligenti, che incarnano la digitalizzazione e la modernizzazione delle reti elettriche, fungono da tramite per incoraggiare il coinvolgimento attivo dei consumatori e allineare

⁶² V. GONZÁLEZ-CARRASCO, R. ROBINA-RAMÍREZ, D.-E. GIBAJA-ROMERO e M. SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ, *The Quintuple Helix Model: Cooperation system for a sustainable electric power industry in Mexico*, in *Frontiers in Sustainable Energy Policy*, 1, 2023; E.G. CARAYANNIS, T.D. BARTH e D.F. CAMPBELL, *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1, 2012, pp. 1-12.

i consumi alla produzione effettiva. I casi del Burkina Faso e del Madagascar esemplificano il potenziale dei sistemi digitali.

Tuttavia, questa ricerca non deve andare a scapito del benessere e della fiducia della popolazione, una pietra miliare della giustizia energetica. È sempre più urgente la nascita di politiche integrate per i consumatori e di contropoteri in grado di confrontarsi con i fornitori di servizi tradizionali e con gli architetti delle reti e delle case intelligenti a livello globale. La fiducia si sta quindi trasformando da una mera preoccupazione per l'approvvigionamento a un imperativo di comunicazione e trasparenza.

In conclusione, la costruzione della fiducia è la chiave di volta per realizzare la giustizia energetica e promuovere l'*empowerment* dei consumatori nel panorama dell'energia digitale. Richiede sforzi coordinati da parte di molteplici soggetti interessati e un impegno all'equità, alla trasparenza e alla collaborazione. Nel plasmare il futuro dell'energia, il nostro successo si basa sul mantenimento di queste fondamenta di fiducia.

Riferimenti bibliografici

Alliance Sahel, *Déploiement Des Énergies Renouvelables Au Burkina Faso Avec La Centrale Solaire De Zagtouli*, 2020;

AMBOLE A., KORANTENG K., NJOROGÉ P. e LUHANGALA D.L., *A Review of Energy Communities in Sub-Saharan Africa as a Transition Pathway to Energy Democracy*, in *Sustainability*, 2021;

AUNEDI M., WILLS K., GREEN T. e STRBAC G., *Net-zero GB electricity: cost-optimal generation and storage mix*, 2021;

BATALLA-BEJERANO J.E. TRUJILLO-BAUTE E. e VILLA-ARRIETTA M., *Smart meters and consumer behaviour: Insights from the empirical literature*, in *Energy Policy*, 144, 2020;

BERTOLI E., ROZITE V. e VEERAKUMAR K., *Digital tools will help keep distributed solar PV growing strongly – Analysis – IEA*, 2023, disponibile in <https://www.iea.org/commentaries/digital-tools-will-help-keep-distributed-solar-pv-growing-strongly>;

BHATIA M. e ANGELOU N., *Beyond Connections Energy Access Redefined*, Washington, DC, 2015;

CARAYANNIS E.G., BARTH T.D. e CAMPBELL D.F., *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1, 2012, pp. 1-12;

COULIBALY N., *Burkina Faso: «Nous voulons limiter la dépendance énergétique à l'égard de la Côte d'Ivoire et du Ghana»*, in *Jeune Afrique*, 2021, disponibile in <https://www.jeuneafrique.com/1129486/economie/burkina-faso-limiter-la-dependance-energetique/>;

CREUTZFELDT N., GILL C., CORNELIS M. e MCPHERSON R., *Access to Justice for Vulnerable and Energy-Poor Consumers: Just Energy?*, London, 2021;

CREUTZFELDT N., *Ombudsman Schemes – Energy Sector in Germany, France and the UK*, in CORTÉS P. (a cura di), *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, 2016, pp. 101-122;

DUROVIC I.M., *International Consumer Law: What is It All About?*, in *Journal of Consumer Policy (Dordrecht)*, 43, 2020, pp. 125-143;

EUN HEE L., WOO YOUNG K., KANG H. e HAN K., *Still lacking reliable electricity from the grid, many Africans turn to other sources*, in *Afrobarometer*, 514, 2022;

GONZÁLEZ-CARRASCO V., ROBINA-RAMÍREZ R., GIBAJA-ROMERO D.-E. e SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ M., *The Quintuple Helix Model: Cooperation system for a sustainable electric power industry in Mexico*, in *Frontiers in Sustainable Energy Policy*, 1, 2023;

GOTTESFELD P., *Soil contamination from lead battery manufacturing and recycling in seven African countries*, in *Environmental Research*, 161, 2018, pp. 609-614;

HERC L., PFEIFER A., DUIĆ N. e WANG F., *Economic viability of flexibility options for smart energy systems with high penetration of renewable energy*, in *Energy*, 252, 2022;

HODGES C.J.S., *Consumer ombudsmen: better regulation and dispute resolution*, in *ERA Forum*, 15, 2014, p. 593-608;

KETTLE J., *The internet consumes extraordinary amounts of energy. Here's how we can make it more sustainable*, in *The Conversation Website*, 9 giugno 2021;

KINALY C., ANTONANZAS-TORRES, F., PODD F. e GALLEGU-SCHMID A., *Off-grid solar waste in sub-Saharan Africa: Market dynamics, barriers to sustainability, and circular economy solutions*, in *Energy for Sustainable Development*, 70, 2022, p. 415-429;

LANGE S., POHL J. e SANTARIUS T., *Digitalization and energy consumption. Does ICT reduce energy demand?*, in *Ecological Economics*, 176, 2020;

- NEVER S.B., *Social norms, trust and control of power theft in Uganda: Does bulk metering work for MSEs?*, in *Energy Policy*, 82, 2015, pp. 197-206;
- NSAFON B.E.K., SAME N.N., YAKUB A.O., CHAULAGAIN D., KUMAR N.M. e J.S. HUH, *The justice and policy implications of clean energy transition in Africa*, in *Frontiers in Environmental Science*, 11, 2023;
- PADAM G., RYSANKOVA D., PORTALE E., KOO B.B., KELLER S. e FLEURANTIN G., *Beyond Connections Energy Access Diagnostic Report Based on the Multi-Tier Framework Beyond Connections ETHIOPLA*, in www.worldbank.org, 2018;
- PEREIRA D. S. e MARQUES A. C., *Are dynamic tariffs effective in reducing energy poverty? Empirical evidence from US households*, in *Energy*, 282, 2023;
- RITCHIE H. e ROSER M., *Emissions by sector*, in *Our World in Data*, disponibile in <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>;
- SANTARIUS T., POHL J. e LANGE S., *Digitalization and the Decoupling Debate: Can ICT Help to Reduce Environmental Impacts While the Economy Keeps Growing?*, in *Sustainability*, 12, 18, 2020;
- SAREEN S., SMITH A., GANTIOLER S., BALEST J., BRISBOIS M.C., TOMASI S., SOVACOO B., TORRES CONTRERAS G.A., DELLA VALLE N. e HAARSTAD H., *Social implications of energy infrastructure digitalisation and decarbonisation*, in *Buildings and Cities*, 4, 1, 2023, pp. 612-628;
- SOUTAR I., *Dancing with complexity: Making sense of decarbonisation, decentralisation, digitalisation and democratisation*, in *Energy Research and Social Science*, 80, 2021;
- SOVACOO B.K., HEFFRON R.J., MCCAULEY D. e GOLDTHAU A., *Energy decisions reframed as justice and ethical concerns*, in *Nature Energy*, 1, 5, 2016, pp. 1-6;
- STEPHENS J.C., *Energy Democracy: Redistributing Power to the People Through Renewable Transformation*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 61, 2, 2019, pp. 4-13;
- SWEERTS B., *Financial de-risking to unlock Africa's renewable energy potential*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 102, 2019;
- Victron Energy, *Giraffe charges phones*, disponibile in <https://www.victronenergy.com/blog/2021/11/19/giraffe-charges-phones/>;
- YULE-BENNETT S. e SUNDERLAND L., *The joy of flex: Embracing household demand-side flexibility as a power system resource for Europe*, Regulatory Assistance Project, 2022;

ŻYWIOŁEK J., ROSAK-SZYROCKA J., KHAN M.A. e SHARIF A., *Trust in Renewable Energy as Part of Energy-Saving Knowledge*, in *Energies*, 15, 2022, p. 1566;

ZHOU S., *The effect of smart meter penetration on dynamic electricity pricing: Evidence from the United States*, in *The Electricity Journal*, 34, 3, 2021.

GIUSEPPE ROSANOVA

I contratti bidirezionali per differenza

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il diritto europeo energetico delle rinnovabili. – 3. I contratti bidirezionali per differenza. – 4. La natura giuridica del contratto nel settore energetico e il principio di proporzionalità. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Le innovazioni contenute nella proposta di regolamento europeo del marzo 2023¹ volta a modificare precedenti atti normativi comunitari ed introdurre nuovi strumenti giuridici per stimolare la competitività e la trasformazione energetica e, quindi, regolamentare compiutamente anche l'attività dei produttori di energia da fonti non fossili si pongono nel *trend* di riforme che, in ambito sovranazionale, sono rivolte a realizzare una vera e propria transizione energetica equa verso l'obiettivo della neutralità climatica².

Nell'ambito degli strumenti introdotti rivestono una posizione centrale i contratti bidirezionali per differenza (*two-way CfDs* o contratti per

¹ Il riferimento è alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2023/0077 di modifica dei Regolamenti (UE) 2019/943 e 2019/942 e Direttive (UE) 2018/2001 e 2019/944 per migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione. D.N. ZILLMAN, C. REDWELL, Y.O. OMOROGBE e L.K. BARRERA-HERNANDEZ, *Beyond the Carbon Economy: Energy Law in Transition*, Oxford, 2008, p. 265 ss.

² L'intervento unitario, come evidenziato dalla stessa Commissione (*Commission staff working document*, Strasbourg, 14.3.2023 SWD (2023) 58 final), di accompagnamento alla proposta di regolamento, è rivolto ad introdurre un regime di sostegno meno distorsivo possibile. Non mancano, nella legislazione degli Stati membri, esempi di altre forme di sostegno alla creazione di impianti alimentati da fonti non fossili: si pensi ai *Feed-in tariffs (FITs)*, *Fixed feed-in premiums (FIP)* o premi fissi di immissione in rete introdotti sulla base del regolamento generale *Block Exemption* del 2014 (*GBER*) e delle Linee Guida sugli Aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente e l'energia (*EEAG*) e *Sliding feed-in-premiums* o contratti per differenza «unilaterali» (*CfD*). Emerge l'idea della standardizzazione degli strumenti al fine di realizzare una politica comune per il clima, le rinnovabili e l'efficiamento energetico per tutto il territorio unionale: M. KEAY e D. BUCHAN, *Europe's energy union: a problem of governance*, The Oxford Institute for Energy Studies, 2015, p. 4.

differenza a «due vie»³ il cui scopo, analogamente agli accordi di compravendita⁴ (Direttiva 2018/2001/UE) e a quelli a termine⁵, è quello di bloccare, o quantomeno ridurre, la forte «volatilità» dei prezzi dell'energia al dettaglio nel mercato di breve termine, che produce un rilevante danno economico nei confronti di tutti quei soggetti più vulnerabili, quali le PMI e i consumatori finali, i quali nell'accesso al sistema-energia non riuscirebbero facilmente ad imporsi, nei confronti dei fornitori, per concordare un favorevole prezzo finale di acquisto del bene.

Si tratta di contratti che possono essere stipulati tra produttori privati ed enti o altri soggetti pubblici, che sostengono economicamente la fornitura e posa in opera di mezzi di produzione e sviluppo di energia da fonte rinnovabile, dietro il successivo ed obbligatorio, versamento monetario della differenza tra il prezzo sul mercato dell'energia prodotta rispetto a quello massimo predeterminato nello stesso contratto.

Siffatto strumento rappresenta il frutto di un equilibrato rapporto tra il perseguimento di interessi generali e individuali: sul piano di quelli generali, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore europeo, vi è la necessità di dar vita ad un meccanismo su larga scala volto a migliorare la stabilità e la prevedibilità del costo dell'energia, oltre a fungere da stimolo per gli investimenti in questo settore che si ritiene vitale per lo sviluppo della concorrenza⁶ e del mercato comune. In riferimento alla tutela degli interessi

³ I contratti per differenza bidirezionali introdotti dalla proposta di regolamento affiancano i precedenti contratti per differenza «unilaterali» poiché prevedono oltre un prezzo minimo, anche il massimale di guadagno per il produttore.

⁴ Già previsti dagli artt. 2, 15 e 19 della Direttiva (UE) 2018/2001 (direttiva RED2): «l'accordo di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili (PPA) è un contratto con il quale una persona fisica o giuridica si impegna ad acquistare energia elettrica da fonti rinnovabili direttamente da un produttore di energia elettrica». Essi sono ripresi dall'art. 1 della proposta di regolamento che aggiunge la necessità secondo la quale l'acquisto tra soggetti privati di energia *green* avvenga «sulla base di criteri di mercato». La detta definizione è stata puntualmente riproposta dall'art. 28, d.lg. 8 novembre 2021, n. 199.

⁵ Già previsti dal d.m. 19 dicembre 2003 «Testo integrato della disciplina del mercato elettrico», e ripresi nella relazione alla proposta di regolamento: «per contratti a termine si intendono i contratti ammessi alle negoziazioni sul mercato ed aventi ad oggetto la negoziazione di forniture future di energia elettrica». Sono contratti a lungo termine che bloccano i prezzi futuri dell'energia.

⁶ Non mancano indicazioni contrarie allo sviluppo della concorrenza a seguito della diffusione dei *CFD* nel settore energetico, poiché idonei a creare posizioni dominanti sul mercato. Sul punto diverse Autorità e associazioni francesi e spagnole hanno sottolineato il richiamato *deficit*; in Francia: *French authorities, Commission de régulation de l'énergie, RTE Réseau*

individuali, la nuova formula contrattuale si prefigge, contemporaneamente, il duplice compito di supportare economicamente il produttore, al fine di realizzare l'impianto alimentato ad energia non fossile e di conseguire la felice armonizzazione del mercato a breve termine, attraverso la riduzione immediata dei costi in bolletta dell'energia gravanti sugli utenti finali, che grazie a siffatto meccanismo beneficiano di un pronto ed immediato risparmio di spesa. Da tale collegamento emerge come obiettivo finale da conseguire, nel lungo periodo, sia quello di spostare verso il basso la curva dei costi dell'energia, così da ridurre il costo del prodotto e conseguenzialmente abbassare la povertà energetica, fenomeno che colpisce tanto i singoli consumatori che le persone giuridiche prive di quei mezzi economici necessari per ottenere risparmi dei costi energetici⁷ (L. Ruggeri, 2021; C. Franchini, 2021).

Assume rilievo centrale, nell'ambito dei nuovi strumenti negoziali di regolamentazione del mercato energetico nel lungo periodo proposti dall'Unione europea, lo studio sulla natura giuridica di questo negozio e sugli effetti che lo stesso potrebbe produrre sul prezzo dei prodotti energetici che, oggi più di prima, incide non solo sulle scelte imprenditoriali ma anche, sul soddisfacimento dei bisogni primari della persona umana⁸ (P. Perlingieri, 1994). Si deve chiarire, sin da ora, che l'approccio seguito tiene conto sia della funzione specifica del contratto che degli interessi perseguiti dalla conclusione dello stesso, attribuendosi rilievo all'influenza che su di

de Transport d'Électricité, EDF (Electricité de France), Parliamentary Group – Association Française Indépendante de l'Electricité et du Gaz; in Spagna, il Ministero per la transizione energetica e la sfida demografica, *Fenit Energía S.A., FORTLA ENERGÍA S.L., Asociación de comercializadores de energía eléctrica (ACENEL), Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía – AEGE, Asociación Empresarial de Pilas, Baterías y Almacenamiento Energético.*

⁷ L. RUGGERI, *Morosità e tutela dei clienti tra nuova regolamentazione del mercato energetico e gestione dell'emergenza pandemica*, in V. RIZZO, L. MEZZASOMA, E. LLAMAS POMBO e G. BERTI DE MARINIS (a cura di), *Il consumatore e la normativa emergenziale ai tempi del Covid-19*, Napoli, 2021, pp. 627-644; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

⁸ P. PERLINGIERI, *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994, p. 18; ID., *Interpretazione e sistema dei valori*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2001, p. 81 ss.; già S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1950, p. 189 ss.; V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 189; A. FALZEA, *La Costituzione e l'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 261 ss.; da ultimo, G. D'AMICO, *Applicazione diretta dei principi costituzionali e nullità della caparra confirmatoria "eccessiva"*, in *Contratti*, 2014, p. 927 ss.; P. FEMIA (a cura di), *Drittewirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati*, Napoli, 2018.

esso esercita il principio di proporzionalità che rende la stipulazione particolarmente meritevole di tutela.

2. L'interesse del legislatore unitario verso la disciplina delle energie «rinnovabili» rappresenta la diretta conseguenza del tentativo di realizzare un equilibrato rapporto tra le istanze super-individuali di tutela dell'ambiente circostante, e, quindi, dello sviluppo sostenibile del mercato europeo, ed un'ideale politica energetica tesa al superamento delle discriminazioni e allo sviluppo della concorrenza. In questa prospettiva un'adeguata programmazione energetica nel campo delle fonti rinnovabili rappresenta una irrinunciabile «occasione»⁹ (C. Petterutti, 2020) per conseguire gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente circostante, della salute pubblica e dello sviluppo economico sostenibile.

In premessa, occorre sottolineare come, ormai, si possa parlare di un vero e proprio diritto europeo dell'energia che, per vero, nel corso del tempo ha cambiato pelle trasformandosi ed ampliandosi fino ad inglobare la disciplina normativa di tutte le fonti di produzione della stessa, tanto di tipo fossile che di quella rinnovabile.

La qualificazione ampia del diritto energetico europeo rappresenta il risultato di un movimento giuridico-culturale che ha avuto la sua origine già dopo la Seconda guerra mondiale, con i Trattati comunitari sul carbone e sull'atomica.

In questo periodo storico i Trattati avevano regolamentato, in termini economici, l'industria energetica europea nella convinzione che la stessa potesse operare come condizione necessaria per la realizzazione dello sviluppo economico comune e di un mercato unico europeo. La preoccupazione, squisitamente monetaria e concorrenziale, assunta dal legislatore europeo era quella di garantire il mantenimento di una situazione di stabilità dei prezzi dell'energia e favorire il costante approvvigionamento energetico dell'industria europea. Appare piuttosto chiaro, che la disciplina energetica era priva di una reale autonomia e risultava strettamente accessoria rispetto alla sola materia dello sviluppo economico che, poteva

⁹ C. PETTERUTTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020, p. 128.

considerarsi come l'unico obiettivo perseguito dalle azioni intraprese dai primi Trattati istitutivi¹⁰ (P.D. Cameron, 2007).

Successivamente, nel corso degli anni 70 si cominciò ad affacciare sulla scena euro-unitaria, pur in assenza di fondamenti normativi primari, una nuova visione del bene energia non più legata al solo interesse economico e concorrenziale ma come strumento idoneo a realizzare un'adeguata protezione dell'ambiente circostante. In tal senso le norme sull'energia mantengono il carattere strettamente accessorio rispetto, però, ad un diverso e concorrente bene primario quale quello della tutela dell'ambiente circostante.

Infatti, anche in ambito europeo, si cominciava ad utilizzare il termine sviluppo sostenibile (Atto unico Europeo del 1987) a cui doveva tendere la politica dell'energia che cominciava a riconoscere (e, finanziare) anche altre fonti alternative di produzione: solare, geotermica e nucleare¹¹ (Direttive 75/404/CEE; 75/405/CEE).

In questo periodo storico si comincia a parlare di risparmio energetico¹² quale primario scopo da perseguire tanto attraverso l'utilizzo delle energie tradizionali (ovvero quelle fossili) quanto sfruttando fonti di tipo rinnovabile; si incoraggiano interventi, solo per il tramite dell'esercizio normativo mediato degli Stati membri, rivolti ad ottimizzare le risorse esistenti e disciplinare razionalmente le modalità di utilizzo dell'energia, così da evitarne la dispersione nell'ambiente, quale principale fattore inquinante dello stesso.

Il vero e proprio momento di svolta, nel contesto delle regolamentazioni normative comunitarie in materia di energia da fonti rinnovabili, si è avuto tra la fine degli anni ottanta e la prima metà degli anni novanta, dando vita al legislatore europeo ad un vero e proprio percorso di riforma al fine di regolamentare le fonti di approvvigionamento dell'energia per i molteplici usi, a partire da quello domestico per finire a quello prettamente industriale. Percorso che si divide in due diverse direzioni: quella del miglioramento

¹⁰ P.D. CAMERON, *Competition in energy market. Law and regulation in European union*, Oxford, 2007, p. 203 ss.

¹¹ Direttive 75/404/CEE e 75/405/CEE. D. ZILLMAN, M. ROGGENKAMP, L. PADDOK e L. GODDEN, *Innovation in energy law and technology: Dynamic solutions for energy transitions*, Oxford, 2018, p. 305 ss.; R.J. HEFFRON, *Deconstructing Energy Law and Policy: The Case of Nuclear Energy*, Edinburgh, 2015, p. 22 ss.

¹² Raccomandazioni 713/77/CEE e 714/77/CEE.

delle forme di sfruttamento delle fonti rinnovabili e quella dello scambio di tutte le informazioni relative allo sviluppo di nuove tecnologie, in modo da armonizzare quanto più possibile le legislazioni nazionali¹³ (T. Love, S. Strauss e S. Rupp, 2016).

Emerge così, un sistema composito teso alla semplificazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia che avrebbe dovuto indurre gli Stati membri a sviluppare accordi di cooperazione per condividere le tecnologie innovative e prevedere la possibilità che imprese di alcuni Stati potessero acquistare energia pulita da produttori ubicati nel territorio di altri Stati membri dell'Unione europea¹⁴ (Corte giust., Caso 379/98, Preussen Elektra AG c. Schleswig AG, 2001).

L'ultimo tassello, che opera nell'arco temporale dagli anni duemila fino alla proposta di regolamento in commento, si compone di tutte quelle disposizioni unionali che hanno affrontato, direttamente, la materia dell'energia verde ovvero prodotta da tecnologia rinnovabile, la cui elencazione viene riprodotta nel nuovo art. 19 *ter*, par. 2 della cennata proposta¹⁵, innovativo del Regolamento (UE) 2019/943 relativo al mercato interno dell'energia.

Il cammino verso la regolamentazione del mercato dell'energia accompagnata dalla necessità di favorire la decarbonizzazione delle sue fonti di produzione è stato ulteriormente accelerato per effetto della crisi su scala mondiale prodotta dal conflitto ucraino e del progressivo ed inesorabile esaurimento delle risorse naturali, che hanno determinato un problema di approvvigionamento energetico¹⁶. La soluzione è stata individuata nello sviluppo e nella diffusione delle rinnovabili che, tra l'altro, consentirebbe di abbattere i costi di trasporto di questo bene che, ormai, non può che considerarsi primario per lo sviluppo economico e della persona umana.

¹³ T. LOVE, S. STRAUSS e S. RUPP, *Cultures of energy: Power, practices, technologies*, London, 2016.

¹⁴ Corte giust., 13 marzo 2001, c. 379/98, Preussen Elektra AG c. Schleswig AG.

¹⁵ Il paragrafo 2 dell'introdotta art. 19 *ter* qualifica quali fonti rinnovabili: energia eolica, solare, geotermica, idroelettrica senza serbatoio e nucleare.

¹⁶ Cons. 3 della Direttiva (UE) 2018/2001 e cons. 28 della proposta di regolamento del 14 marzo 2023. La questione era già stata affrontata durante l'invasione russa della Crimea da M. VANDENDRIESSCHE, A. SAZ CARRANZA e J.M. GLACHANT, *The Governance of the EU's Energy Union: Bridging the gap?*, Florence School of Regulation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2017, p. 4.

In tale ultimo periodo, tutte le disposizioni dell'Unione europea che, progressivamente, sono intervenute si fondano su tre principali disposizioni normative che possono essere considerate alla stregua di vere e proprie basi giuridiche per garantire il funzionamento del mercato dell'energia, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

Orbene, il rinvio è, *principaliter*, all'art. 36 Tratt. FUE che giustifica la restrizione alla libera circolazione delle merci laddove venga in rilievo la necessaria protezione dell'ambiente circostante e agli artt. 191 e 194, par. 2 Tratt. FUE che, rispettivamente, attribuiscono all'Unione il compito di promuovere tutti gli interventi, anche normativi, per garantire il miglioramento dell'ambiente e imporre l'adozione di un'efficace politica europea, in accordo con lo spirito di solidarietà che dovrebbe operare tra gli Stati membri, tesa al miglioramento del mercato energetico e allo sviluppo delle fonti di produzione dell'energia non inquinanti.

Proprio sulla base di tali disposti normativi, e tenendo conto, in special modo, dell'art. 194 Tratt. FUE è stata adottata la proposta di regolamento in esame che, tra i principali punti di intervento, individua la necessità di riformare la contrattazione nel mercato a lungo termine al fine di bloccare, per il breve periodo, il prezzo dei prodotti energetici e innescare un circolo virtuoso tale da ridurre i prezzi praticati e stimolare la diffusione degli impianti di energia rinnovabile¹⁷.

Nel contesto dei contratti relativi al lungo periodo centrale è stata, quindi, l'introduzione del contratto «bilaterale per differenza» che, dovrebbe perseguire l'arduo compito di gestire accuratamente la domanda di energia attraverso il proporzionale rapporto tra i costi di produzione e le richieste di mercato.

L'impatto economico creato dalla conclusione di contratti di questo tipo è rappresentato, nel breve termine, dalla riduzione del costo dell'energia per

¹⁷ Già la Comunicazione della Commissione COM(2023)62 relativa «*A Green Deal Industrial Plan for Net-Zero Age*» affronta gli effetti dei contratti sui prezzi a lungo termine «*to enable all electricity users to benefit from more predictable and lower costs of renewable powers*».

Sull'applicazione dell'art. 194 Tratt. FUE: Corte giust., 6 settembre 2012, c. 490/10, Parlamento c. Consiglio; K. TALUS e P. AALTO, *Competences in E.U. energy police*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham, 2017, p. 20 ss.; K. HARALDSDOTTIR, *The limits of the EU competence to Regulate Condition for Exploitation of Energy resources: Analysis of article 194(2) TFEU*, in *Eur. Energy Environ. L. Rev.*, 2014, 6, p. 211.

i consumatori «finali» e le PMI che, in questo senso, potrebbero sfruttare i limiti imposti al prezzo di cessione sul mercato del prodotto verde.

3. Il contratto «bilaterale per differenza» o *CFD* (*contract for difference*) può essere definito come un prodotto negoziale complesso, generalmente attivo ed utilizzato nel mercato finanziario¹⁸ (L. Balestra, 2000; E. Ferrero, 1992), finalizzato a scambiare la differenza tra il valore attuale di un determinato bene e il valore dello stesso al momento dell'esecuzione del contratto¹⁹.

Si tratta di un contratto che si basa su un sistema a leva (c.d. *leverage*) che rende il prodotto finanziario naturalmente non standardizzato poiché il rischio economico sotteso all'operazione rende la stessa, per effetto dell'impossibilità di prevedere anzitempo la fluttuazione dei valori, particolarmente speculativa. In questi casi l'investitore versa un piccolo margine (c.d. «deposito») del valore complessivo dell'operazione relativa ad uno specifico prodotto finanziario, senza mai divenire titolare del bene negoziato.

La bidirezionalità si lega al prezzo di vendita del bene che renderebbe l'operazione economica favorevole al finanziatore nei casi in cui la cessione sul mercato del prodotto oggetto di contratto avvenga per un prezzo superiore a quello originario (c.d. operazione *long*), ovvero risulterà sfavorevole qualora il prodotto sia venduto ad un prezzo più basso rispetto a quello del momento di acquisto (c.d. operazione *short*).

In questi casi, coloro che hanno finanziato l'operazione incasseranno la «differenza» tra il valore di chiusura e quello di apertura del *CFD*. Tale differenza incide sulla remunerazione dell'operazione realizzata poiché, se positiva, sarà il gestore del contratto a versare l'eccedenza del prezzo

¹⁸ L'utilizzo di siffatta categoria negoziale nell'ambito dei mercati finanziari a termine veniva anticipata nel diciassettesimo secolo, allorquando veniva piegata la causa del contratto di compravendita per realizzare operazioni economiche speculative aventi ad oggetto il trasferimento di titoli pubblici. Attraverso la vendita – differita – si allocava il rischio inerente all'oscillazione di valore del bene oggetto di contratto. Per una adeguata ricostruzione storica si veda L. BALESTRA, *Il contratto aleatorio e l'alea normale*, Padova, 2000, p. 190.; E. FERRERO, *Contratto differenziale*, in *Contr. impr.*, 1992, p. 475. In Italia il fenomeno veniva riconosciuto per la prima volta con la l. 14 giugno 1874, n. 1971 relativa alla compravendita a termine di titoli del debito pubblico.

¹⁹ La definizione è contenuta nell'Avvertenza agli investitori del 28 febbraio 2013 adottata dall'ESMA (*European Securities and Markets Authority*) e dall'EBA (*European banking Authority*).

ricavato dalla vendita dei prodotti finanziari all'investitore. Diversamente, qualora il saldo tra il valore del prodotto al momento del «lancio» dell'operazione di investimento e quello di chiusura sia negativo, spetterà all'investitore il versamento della differenza.

In materia energetica, la fattispecie viene conformatata dal legislatore unitario in termini differenti: l'art. 19 *ter* che dovrà essere introdotto nel Regolamento (UE) 2019/943, relativo al mercato interno dell'energia elettrica, letto alla luce dei considerando, della Relazione introduttiva e della definizione contenute nell'art. 1 della proposta di regolamento, congeda il profilo della bidirezionalità per differenza come collegato alla predeterminazione di un prezzo minimo e massimo di vendita sul mercato dell'energia prodotta.

All'interno dell'ordinamento italiano, il procedimento di formazione del contratto dovrebbe articolarsi in due fasi, pubblicistica e privatistica, secondo lo schema amministrativo della concessione-contratto.

Nella fase pubblicistica i produttori che decidano di investire in attività di produzione di elettricità rinnovabile, anche attraverso la decarbonizzazione dei propri preesistenti impianti, presenteranno un'offerta indicando il prezzo minimo che vogliono ricavare dallo Stato di appartenenza per effetto della futura vendita di energia prodotta.

Una volta raggiunto l'accordo, la parte pubblica e il produttore-investitore concluderanno il contratto bidirezionale in cui viene individuata la sovvenzione pubblica sotto forma di «sostegno diretto» per la costruzione degli impianti di produzione dell'energia alimentati da fonti *green*, e vengono fissate tutte le altre clausole contrattuali comprensive, in special modo, di quella che certifica e blocca il prezzo minimo garantito e quello massimo di acquisto sul mercato dell'energia prodotta.

Ai produttori viene riconosciuta una remunerazione predefinita minima (il c.d. prezzo di esercizio o *strike price*), garantita per un lungo periodo di tempo²⁰, anch'esso pattiziamente predeterminato. Nel caso in cui il prezzo all'ingrosso²¹ dell'energia elettrica sia inferiore al prezzo minimo stabilito, il privato produttore godrà del rilevante beneficio di ricevere un'integrazione

²⁰ Di norma, la durata di questo contratto deve essere superiore a 10 anni. Termine che si desume dal citato *Commission staff working document* del 14 marzo 2023.

²¹ L'esigenza di disciplinare il mercato all'ingrosso dell'energia ha visto introdurre il Regolamento (UE) 1227/2011 del 25 ottobre 2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.

pari alla differenza tra i due. Se, al contrario, il prezzo di acquisto sarà superiore, il produttore dovrà obbligatoriamente restituire la differenza alla parte pubblica.

Pertanto, il produttore riceverà dei rilevanti vantaggi economici dalla conclusione del contratto bidirezionale – *recte* profitto – nel caso il cui prezzo dell'energia sia inferiore al minimo ovvero si mantenga nel *range* tra i valori concordati; invece, qualora il prezzo di vendita sul mercato risulti eccedente rispetto al massimo ricavo pattuito (c.d. massimale) il produttore non potrà conseguire il *surplus*, dovendolo restituire allo Stato, che si farà carico di una successiva attività di equa ripartizione dello stesso tra i clienti finali.

Si tratta, in questo settore, di una innovativa forma contrattuale che, ispirata alla cultura della condivisione dell'energia, consente di finanziare la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ovvero convertire o potenziare i preesistenti rendendo l'attività del produttore chiaramente e nel breve periodo meno dispendiosa.

Risulta evidente la *ratio* della previsione normativa che individua i soggetti produttori privati come i principali attori della transizione energetica verso l'agognata realizzazione della neutralità climatica²².

Proprio il fine preminente da raggiungere, ovvero la transizione energetica verso la produzione da fonti non fossili a cui si associa la tutela del consumatore vulnerabile²³ (L. Ruggeri, 2022), giustifica l'introduzione di questi nuovi negozi che possono considerarsi *ab origine* idonei a soddisfare interessi meritevoli di tutela, poiché compatibili «non soltanto ai principi presenti a livello ordinario, ma a quelli gerarchicamente superiori

²² Questo l'obiettivo perseguito dal *Green New Deal* europeo (Commissione europea, COM2019, 11 dicembre 2019): la prospettiva offerta dalla Commissione assume una condizione «statica» poiché rivolta alla sola tutela dell'ambiente promuovendo obblighi ommissivi agli Stati membri e ai cittadini europei, ed un'altra dinamica che considera la crescita sociale ed economica come il mezzo per raggiungere il risultato della «neutralità climatica».

²³ L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 3296 ss. L'Autrice considera necessario attuare un «diverso approccio al consumerismo», che supera la nozione tradizionale di contraente debole per assumere una nuova nozione di soggetto fragile, nel cui novero possono essere ricomprese anche soggetti professionali.

La nozione di vulnerabilità in campo energetico è stata disciplinata dalla Direttiva (UE) 944/2019 e dall'art. 11, d.lg. 8 novembre 2021, n. 199.

che operano nel sistema italo-comunitario delle fonti»²⁴ (P. Perlingieri, 2006).

Si pensi alla compresenza tra istanze di tutela dell'ambiente e libertà di impresa che hanno come esito lo sviluppo di un circuito economico sostenibile e l'integrazione di un livello elevato di protezione dell'ambiente. Tutti principi che assumono una qualificazione valoriale avendo il merito di qualificare il bene energia come strumentale al godimento di una pluralità di diritti fondamentali della persona.

Il contratto per come configurato dal legislatore unitario all'art. 19 *ter* prevede il sussidio pubblico per la realizzazione degli impianti di generazione dell'energia verde nella veste di «forme di sostegno diretto ai prezzi». Queste tipologie di sovvenzioni pubbliche vengono, d'altra parte, regolamentate nei considerando della proposta, così da confermare la possibilità che i contratti per differenza in questo settore possano essere stipulati con soggetti titolari di fondi pubblici²⁵ (L. Calzolari, 2015; F. Ferraro, 2010; C. Quigley, 2009). In questo caso siamo in presenza di un'ipotesi di legittimazione unitaria degli aiuti di Stato, che implica il rispetto anche del canone dell'utile ragionevole²⁶ (Corte giust., Caso 280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, 2003) laddove, non vi è dubbio, si possa considerare la materia dell'energia come un servizio di interesse generale²⁷ (A. Moliterni, 2020).

²⁴ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, p. 346 ss.

²⁵ Per un'approfondita analisi della materia degli aiuti di stati si veda L. CALZOLARI, *La selettività degli aiuti di stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Dir. comm. int.*, 2, 2015, p. 480 ss.; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Dir. un. eur.*, 2010, p. 335; C. QUIGLEY, *European state aid law and policy*, Oxford-Portland, 2009.

²⁶ Corte giust., 24 luglio 2003, c. 280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*; O. LYNKEY, *The Application of Article 86(2) EC to a Measures Which do Not Fulfil the Altmark Criteria; Institutionalising Incoherence in the Legal Framework Governing State Compensation of Public Service Obligations*, in *World Competition*, 30(1), 2007, 153.

²⁷ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2020, p. 32. Nell'ambito dei servizi di interesse generale di matrice comunitaria (artt. 106 e 107 Tratt. FUE) vi rientrano quelli relativi alla distribuzione dell'energia elettrica e del gas, che operano nel più ampio *genus* di quelli ad interesse

Il riconoscimento di forme di sostegno economico pubblico in favore di imprese private si lega alle ragioni che ne giustificano l'applicazione, per come espresse dall'art. 107, paragrafo 2 e 3 Tratt. FUE, le quali consentono di qualificare compatibili con il mercato interno (europeo) l'attribuzione di sostegni economici necessari per realizzare la transizione ecologica ed incrementare gli scambi nel mercato europeo. Infatti, la produzione di beni e servizi avviene attraverso fonti di energie meno dispendiose e facilmente reperibili sul territorio europeo, che da sempre si considera scarso di combustibili fossili.

Affrontato il profilo soggettivo, un ulteriore e centrale aspetto della materia riguarda l'oggetto del contratto che viene ravvisato nella produzione e fornitura all'ingrosso del prodotto energetico.

L'art. 19 *ter* si applica ai soli contratti che abbiano ad oggetto la vendita sul mercato di energia prodotta da impianti alimentati da fonti non fossili, i quali determinano la produzione di quella che potrebbe essere definita energia «pulita». Infatti, dalla lettura coordinata dei primi due commi della disposizione citata è possibile concludere che questo contratto possa essere concluso nei soli casi in cui vengano realizzati da parte del produttore «nuovi investimenti in generazione di energia elettrica».

Infine, il legislatore unitario ha specificato che la nozione di nuovo investimento riguarda tanto la creazione di nuovi impianti, quanto il potenziamento, l'ampliamento ovvero il prolungamento della vita di quelli già esistenti.

Il comma secondo ha, invece, circoscritto la nozione di impianto di generazione dell'energia considerando, ai soli fini del contratto

economico. Non si deve dimenticare che in Italia ha avuto forte influenza sulla materia il processo di privatizzazione che ha accompagnato l'ENEL che, nella qualità di ente pubblico economico, gestiva il ciclo dell'energia: con il d.lg. 16 marzo 1999, n. 79 (c.d. primo Decreto Bersani) viene ufficialmente superato il regime pubblico nel settore dell'energia elettrica, proseguendo la strada già tracciata dalla l. 8 agosto 1992, n. 359 che aveva privatizzato l'ENEL.

Centrale è stata l'istituzione, con la l. 14 novembre 1985, n. 481 di una Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas, oggi Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi energetici. Sul punto si veda M. D'ALBERTI, *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016, p. 761; G.G. GENTILE, *La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico*, in *Rass. giur. Enel.*, 2-3, 1999.

bidirezionale, tali soltanto quelli alimentati da fonti rinnovabili, compiutamente elencate nella medesima disposizione.

Elencazione che dovrebbe considerarsi «tassativa» recuperando quanto espresso dai considerando della riforma del 2023, che ritengono necessario limitare questi contratti di investimento alle sole «tecnologie a basse emissioni di carbonio», che non utilizzano combustibili fossili e che quindi presentano costi operativi e di realizzazione, bassi e stabili.

Proprio il profilo dei costi «operativi» riveste un'assoluta centralità nella materia rappresentando una scelta, che potremmo definire consapevole, da parte del legislatore unitario che autorizza la conclusione di siffatti contratti per la sola produzione di energia da fonti rinnovabili conosciute e già diffuse sul mercato. La consapevolezza si lega alla necessità di porre al riparo il produttore dai costi per la ricerca di nuove fonti di energia verde e prevedere forme di implementazione di impianti esistenti con nuova tecnologia, più economica ed idonea a garantire un maggiore reddito energetico.

Ai considerando 32 e 33 è assegnato l'arduo compito di specificare i motivi sottesi ai limiti per l'accesso alla conclusione di questa tipologia contrattuale. Il rinvio ai soli nuovi investimenti in impianti alimentati da fonti rinnovabili consentirebbe di preservare le istanze di «certezza normativa» dei produttori, ben consci che, per accedere ai benefici di questa contrattazione ed ai relativi finanziamenti, devono realizzare, aggiornare ed implementare impianti alimentati dalle fonti più volte indicate.

Inoltre, si considera irrilevante il dato quantitativo dell'estensione dell'impianto di generazione, potendosi applicare l'innovazione legislativa anche ai contratti bidirezionali relativi a strutture di «piccola taglia» (e ai «progetti pilota»), così evidenziandosi la prevalente utilità dell'erogazione di energia pulita rispetto ai margini di guadagno di impresa e, in particolar modo, dei soggetti pubblici finanziatori.

Infine, riveste un ruolo primario nella disamina dei contratti bidirezionali per differenza l'identificazione delle finalità che hanno spinto il legislatore unitario alla loro introduzione. Sul piano dell'interesse ambientale è evidente che bisogna adottare un approccio integrativo²⁸ tra

²⁸ Già indicato dalla Comunicazione della Commissione del 14 ottobre 1998, COM(1998) 571 def.; indirettamente, previsto dal Trattato di Maastricht del 1993 all'art. 3 lett. t; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020; F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, in *Studi in tema*

quest'interesse e la materia dell'energia, poiché l'aumento della quota di generazione di energia verde ha il merito di attenuare l'ormai inesorabile cambiamento climatico prodotto dalle emissioni di gas e dal massiccio utilizzo dei combustibili fossili²⁹ (J. Jeste Ruiz, 2012).

Ancora, lo sviluppo di impianti di produzione nel territorio nazionale, oltre a favorire la cogestione nel settore energetico tra i vari attori, avrebbe l'ulteriore merito di superare l'inquinamento transfrontaliero, ovvero prodotto dalla trasmissione e dal dispacciamento dell'energia, da territori ricchi di combustibili naturali a Stati o Regioni poveri di questa risorsa.

Oltre alle richiamate finalità generali, la proliferazione di questi contratti, secondo le indicazioni presenti nella stessa proposta, dovrebbe ridimensionare il fenomeno dell'eccessivo rimbalzo dei prezzi dell'energia per bloccare *pro-futuro* il relativo costo finale, integrando il mercato a breve termine (c.dd. «contratti *forwards*»).

Il significativo effetto riduttivo sui prezzi, prodotto dalla stipula di questi contratti, è evidente per due diversi aspetti: in primo luogo, la massiccia produzione di energia verde è idonea a soddisfare immediatamente la domanda e ridurre sensibilmente i costi del trasporto della materia prima, così riducendo il prezzo di vendita e di acquisto, specie in favore dei soggetti che versano in condizione di povertà energetica. In secondo luogo, la stipula di contratti per differenza da parte di soggetti pubblici garantirebbe ancor di più la posizione dei clienti finali che gioverebbero della riduzione del prezzo dovuto in bolletta, proporzionalmente al consumo, a seguito del trasferimento e della distribuzione dei proventi recuperati dalla differenza tra il prezzo massimo prestabilito di vendita dell'energia ed il prezzo sul mercato.

La compresenza di istanze generali e particolari evidenzia la necessità di inscrivere i contratti bidirezionali per differenza tra quegli istituti idonei a realizzare gli obiettivi previsti cd *Green deal* europeo³⁰ e configurare una transizione energetica equa ed inclusiva.

di economia circolare, Macerata, 2019, p. 33; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 175 ss.

²⁹ J. JESTE RUIZ, *El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada*, in R. GILES CARNERO (a cura di), *Cambio climático, Energía y Derecho internacional: Perspectivas de Futuro*, Cizur Menor, 2012, p. 40.

³⁰ Commissione europea, Comunicazione *Il Green Deal europeo* COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019: Piano d'azione per il raggiungimento di un sistema economico a zero emissioni nette di gas ad effetto serra entro il 2050.

4. Il riconoscimento legislativo di un potere contrattuale che consente al privato di intervenire nel ciclo dell'energia e, nella specie, nella fase primaria di produzione della stessa, impone di qualificare, tenendo conto delle classificazioni contrattuali esistenti in Italia, la natura giuridica del contratto bidirezionale stipulato dal produttore e considerare l'incidenza del principio di proporzionalità sulla meritevolezza del medesimo negozio.

Sul piano applicativo generale, i *CFD* dovrebbero qualificarsi come contratti riconducibili al settore finanziario, poiché l'investimento iniziale è legato al rischio giuridico del prezzo di vendita del prodotto, in questo caso energetico, sul mercato. L'aleatorietà dell'operazione giuridica attiene proprio al *leverage* che viene creato, il quale non consente alle parti di prevedere, al momento della conclusione del contratto, gli eventuali margini di guadagno ovvero di perdita conseguenti alla vendita del derivato.

L'incertezza del lucro³¹ (A. Boselli, 1957; T. Ascarelli, 1958; A.M. Garofalo, 2018) che accompagna la posizione negoziale di entrambe le parti caratterizza il profilo sinallagmatico di questo negozio che non potrà far esprimere, prima della scadenza, alcuna valutazione di convenienza per le parti stesse del contratto. L'investitore non è grado di individuare la differenza dovuta o da attribuire all'intermediario/emittente che, a sua volta, non ha la capacità di predeterminare il rischio economico di vendita del prodotto finanziario oggetto del contratto.

Si realizza attraverso la contrattazione per differenza una vera e propria «scommessa» sull'andamento del prezzo di titoli e degli altri prodotti finanziari, il cui unico scopo è quello di realizzare un'operazione speculativa sulle oscillazioni di valore dell'oggetto del contratto, procedendo l'emittente alla liquidazione della differenza tra il prezzo pattuito e quello «effettivo» del giorno di esecuzione del contratto.

Sul piano del mercato energetico, l'innovazione prodotta dalla proposta in commento consente di distinguere la struttura del contratto per differenza del settore energetico rispetto a quelli operanti nell'ambito finanziario. In questo caso, infatti, il meccanismo di determinazione della differenza viene strutturato dalla stessa disciplina giuridica che impone di individuare i prezzi, minimo e massimo, con restituzione dell'eventuale «massimale».

³¹ A. BOSELLI, *Alea*, in *Noviss. dig. it.*, I, 1, Torino, 1957, p. 469; T. ASCARELLI, *Aleatorietà e contratti di borsa*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1958, I, p. 435 ss.; A.M. GAROFALO, *Aleatorietà e causa nella rendita vitalizia e nell'interest rate swap*, Napoli, 2018, p. 102 ss.

Senonché, laddove il mercato dell'energia, in quanto eterodeterminato su scala internazionale, preveda che il costo di vendita del prodotto all'ingrosso si mantenga tra i valori stabiliti non vi saranno particolari problemi esecutivi, considerandosi che il produttore potrà ottenere quella giusta remunerazione delle spese profuse per la realizzazione dell'impianto e del capitale investito.

Se inferiore, la tutela escogitata dal legislatore in punto di conformazione legale del contratto prevede che lo Stato dovrà versare la differenza tra lo *strike price* e quello di mercato.

Invero, il principale problema nell'ambito dell'organizzazione amministrativa italiana attiene all'individuazione, nel contesto dei soggetti pubblici, dell'ente titolare del potere di predeterminare i prezzi minimi e massimi del contratto; la soluzione maggiormente rispettosa del dato normativo sembrerebbe orientare l'interprete a dovere rimettere il potere determinativo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ovvero all'agenzia di tutela del mercato energetico (c.d. ARERA), previa fissazione, attraverso un regolamento governativo, dei criteri generali da applicare.

Soltanto in questo modo si garantirebbe una proporzionale ed equa contrattazione e quella restituzione dovuta dell'eccedenza fissata dal terzo paragrafo dell'art. 19 *ter*.

In tal senso, a parere di chi scrive, non siamo in presenza di un contratto «speciale» di borsa, mancando il profilo aleatorio bilaterale che connota la causa dell'operazione negoziale. Il contratto bilaterale per differenza, come congegnato e predeterminato dalla disciplina comunitaria in *subiecta materia*, consente alle parti di prevedere, al momento della conclusione del contratto, tanto le perdite quanto i massimi guadagni realizzabili, mancando, appunto, l'alea che contraddistingue i negozi della prima categoria.

La fissazione del presupposto applicativo individuato nella realizzazione da parte del produttore di impianti alimentati da fonti non fossili, la predeterminazione della forbice di vendita minima e massima dell'energia da immettere sulla rete in favore dei clienti finali, unitamente all'imposizioni legislative di restituzione del *quod superest* di profitto rispetto ad un valore di vendita del prodotto eccedente il prezzo massimo pattuito, attengono al contenuto del contratto ed incidono solo sull'entità dello scambio proprio dei negozi a prestazioni corrispettive.

Si può trasporre quanto già espresso dalla dottrina e dalla giurisprudenza³² (M.F. Campagna, 2018; M. Natale, 2022; M. Pennasilico, 2020) in tema di mutui con previsione di un tasso variabile indicizzato³³, ovvero con annesse clausole *floor* o *cap*, che non rendevano l'operazione economica di investimento in quanto inadeguate ad incidere sulla causa del contratto che rimane di finanziamento.

Anche in questo caso la funzione del contratto non potrebbe che essere di prestito o finanziamento pubblico alle attività di produzione e successiva vendita di energia pulita, soddisfacendo l'attività contrattuale interessi meritevoli di tutela di sicuro rango costituzionale, sia sul versante del produttore che ha la necessità di ottenere un sostegno economico diretto per realizzare gli impianti e viene remunerato dell'investimento con la previsione di un prezzo minimo per il servizio, che su quello degli utenti finali che riescono a godere di una certa stabilità del prezzo dell'energia correlata anche alla distribuzione statale del *surplus* eventualmente ricavato di produttori.

Non vi è dubbio, quindi, che il contratto bidirezionale per differenza, pur essendo parzialmente predeterminato, non perderebbe la natura giuridica di negozio di prestito, anche se stipulato da un ente pubblico, il quale finanzia l'attività e riceve quale remunerazione sia parte del prezzo di vendita che l'intera eccedenza, a nulla rilevando la destinazione legale della stessa ai clienti finali.

Inoltre, la previsione dei prezzi avrebbe il merito di considerare il contratto come connotato dalla presenza di un «sistema» di copertura dei rischi, operando differentemente a seconda che il prezzo dell'energia sul mercato sia inferiore al minimo garantito ovvero superiore al massimale prefissato.

Peraltro, la previsione legale dei presupposti e dei ricavi viene a considerarsi come un vero e proprio limite all'autonomia contrattuale incidendo restrittivamente sul potere dei contraenti di determinare il

³² M.F. CAMPAGNA, *La clausola con tasso minimo preteso nel mutuo (C.D. Floor Clause)*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1, 2018, p. 99 ss.; M. NATALE, *Le clausole di indicizzazione nei contratti di leasing al vaglio delle Sezioni Unite, nota a Cass. 16 marzo 2022, n. 8603*, in *Foro it.*, 2022, 5, I, p. 1463; M. PENNASILICO, *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. impr.*, 2020, 2, p. 823.

³³ Invero la prassi negoziale ha esteso l'applicazione delle clausole *floor* (o clausole pavimento) anche ai contratti di locazione e al *leasing*.

contenuto negoziale. D'altronde il novellato art. 41 della Costituzione italiana sembra legittimare un contenimento dei poteri riconducibili all'autonomia privata e alla libera iniziativa economica, allorché conduce tra i limiti negativi al loro libero svolgimento gli interventi normativi, anche europei, che hanno come fine primario la salvaguardia del bene ambiente³⁴ (M. Cecchetti, 2021). Per cui l'individuazione di parte del contenuto contrattuale, in relazione alla predeterminazione della tipologia di impianto da realizzare e della forbice di corrispettivo da ricavare per il produttore privato potrà facilmente tradursi in un contemperamento all'iniziativa economica privata³⁵ (N. Irti, 1998; S. Cassese, 2021).

Tanto l'autonomia contrattuale quanto la potestà legislativa statale si devono confrontare anche con i principi desumibili dal diritto comunitario che vanno a comporre l'integralità e l'unitarietà dell'ordinamento giuridico. Ne deriva che l'autonomia contrattuale viene modulata, e non soltanto limitata, al perseguimento degli obiettivi comuni, e non solo economici, che interessano gli Stati membri³⁶ (F. Capobianco, 2003; E. Criscuolo, 2003).

In relazione alla materia energetica, per come descritto anche nella proposta di regolamento, il rinvio è non solo ai principi economici unitari (su di tutti il *favor participationis* in ambito concorrenziale) ma, anche, a quello della tutela ambientale con tutte le implicazioni che lo riguardano. Gli obiettivi non patrimoniali hanno presa diretta nei contratti bidirezionali che sono considerati come uno di quegli strumenti necessari per realizzare tanto gli obiettivi generali dello sviluppo sostenibile, della transizione energetica e della neutralità climatica, quanto quelli specifici perseguiti nell'ambito della materia-energia ovvero agevolare con flessibilità il soddisfacimento della domanda e garantire la copertura dei fornitori senza pregiudicare le aspettative degli utenti finali, ai quali si consente comunque di attivare meccanismi virtuosi per condividere l'energia.

La previsione da parte del legislatore europeo di questo contratto connotato dalla specifica causa di finanziamento con annessa copertura del

³⁴ M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 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*, 3, 2021 p. 306.

³⁵ Sulla natura di limite negativo, e già intrinseco nel contenuto dell'art. 41 cost., alla libertà di iniziativa economica privata della tutela dell'ambiente: N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, p. 12 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021.

³⁶ F. CAPOBIANCO, *Diritto comunitario e trasformazione del contratto*, Napoli, 2003, p. 13 ss.; E. CRISCUOLO, *Diritto dei contratti e sensibilità dell'interprete*, Napoli, 2003, p. 40 ss.

rischio di mercato consente di conoscere la meritevolezza anche all'interno del nostro ordinamento giuridico secondo le coordinate dell'art. 1322 c.c.³⁷ (P. Perlingieri, 2000; S. Polidori, 2017; G. Perlingieri, 2013; Id., 2014), essendo idonea a conseguire il rispetto di tutti quei valori nazionali e sovranazionali già indicati e attuare il principio di proporzionalità.

L'emersione di uno stretto collegamento tra meritevolezza e proporzionalità viene esplicitato dalla stessa relazione alla riforma che considera strettamente proporzionali (rispetto alle finalità da perseguire) l'aumento dei costi e degli oneri amministrativi ricadenti sugli Stati membri che attuano politiche di sostegno per la realizzazione di impianti privati di produzione di energia da fonti verdi e di remunerazione economica derivante dall'immissione sul mercato dell'energia prodotta. In tal senso, si attua il superiore principio di proporzionalità che riempie, in via diretta, di contenuti il controllo di meritevolezza del contratto del contratto che, non richiedendo di raggiungere l'equivalenza economica tra le prestazioni, ma l'equilibrio contenutistico del regolamento³⁸ (N. Cipriani, 2000), consentirebbe di perseguire interessi primari sia collettivi che individuali.

Nella realtà dei contratti bidirezionali per differenza, tale equilibrio viene ad essere valutato non solo a livello del singolo contratto ma sul piano del sistema economico generale, in quanto il forte detrimento finanziario subito dallo Stato per effetto dei finanziamenti erogati ed il rischio assunto viene controbilanciato dall'attuazione dell'obiettivo di ridurre sia sul breve che sul lungo periodo il prezzo dell'energia nei confronti dei consumatori e delle PMI che riusciranno a reinvestire i proventi derivanti dai costi energetici anche per l'acquisto di manodopera.

³⁷ Sul rapporto tra il giudizio di liceità e quello di meritevolezza quali valutazioni che si ritagliano sulla funzione concreta della singola operazione, alla luce di quel contesto particolare soggettivo e oggettivo, si rinvia a P. PERLINGIERI, *Nuovi profili del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2000, p. 545 ss.; S. POLIDORI, *Il controllo di meritevolezza sugli atti di autonomia negoziale. Spunti ricostruttivi, profili applicativi*, in *Ann. Sisdir*, 2017, 1, p. 173 ss.; G. PERLINGIERI, *L'inesistenza della distinzione tra regole di comportamento e di validità nel diritto italo-europeo*, Napoli, 2013, p. 36 ss.; ID., *Il controllo di «meritevolezza» degli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, in *Foro nap.*, 2014, p. 54 ss.

³⁸ N. CIPRIANI, *Patto commissorio e patto marciano. Proporzionalità e legittimità delle garanzie*, Napoli, 2000, p. 178 ss.; A. DI MAJO, *Giustizia individuale o sociale: forse una falsa alternativa?*, in *Pers. merc.*, 2013, p. 78; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., p. 354, 379 ss.; ID., *In tema di tipicità e atipicità nei contratti*, in ID., *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, Napoli, 2003, p. 401 ss.

5. Le considerazioni appena esposte consentono di individuare nei contratti bidirezionali per differenza uno dei passaggi essenziali del percorso legislativo unitario finalizzato a realizzare la transizione energetica. La necessità di preservare l'ambiente e consentire la giusta allocazione delle risorse economiche ha indotto anche lo Stato italiano, a partire dalle riforme europee del 2018³⁹ e del 2019⁴⁰, a regolare il mercato dell'energia mediante la valorizzazione dell'opera di soggetti esterni all'apparato statale, in una prospettiva di completa privatizzazione del ciclo dell'energia, dalla libera gestione del servizio fino all'attività di produzione, trasporto e dispacciamento del prodotto energetico.

L'inclusione del produttore privato nel sistema di trasformazione energetica e nel ciclo di produzione della stessa, ormai mutato da fossile a verde, è espressione del principio di solidarietà, che si pone alla base dello sviluppo della cultura della condivisione, imponendo a tutti gli attori sociali l'onere di partecipare al superamento di quella condizione di dipendenza energetica che ha, da sempre, riguardato i cittadini e gli Stati europei.

Il produttore di energia da fonte rinnovabile, per effetto della conclusione di un contratto bidirezionale, non sarà obbligato ad auto-consumare in via prioritaria l'energia prodotta e trasferire al fornitore soltanto quella eccedente, similmente al meccanismo operativo delle CER⁴¹ (C. Croce e A. Scivoletto, 2022), ma potrà direttamente e senza limiti immettere tutto il prodotto finale sulla rete, godendo del corrispettivo derivante dalla cessione della stessa energia prodotta agli utenti finali; in tal modo, il progetto di regolamento intende superare la farraginosità del precedente strumento contrattuale che prevedeva la produzione di energia da fonte rinnovabile e la successiva vendita all'ingrosso limitatamente

³⁹ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Attuata in Italia dal d.lg. 8 novembre 2021, n. 199.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2019/943 e Direttiva (UE) 2019/944, entrambe del Parlamento europeo e del Consiglio relative al mercato interno dell'energia, di modifica della precedente Direttiva (UE) 2012/27. Entrambe attuate in Italia dal d.lg. 8 novembre 2021, n. 210.

⁴¹ C. CROCE e A. SCIVOLETTO, *Contratti di compravendita*, in L. RUGGERI e S. MONTICELLI (a cura di), *La vita italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, p. 231 ss. Sul punto si veda anche E. COSE, *Decentralizing energy decisions: The rebirth of community power*, London, 2019.

all'eccedenza di quella consumata, anche attraverso accordi di compravendita con soggetti pubblici⁴².

Attraverso il ricorso alla contrattazione per differenza viene meno la necessità della costituzione di una comunità energetica, atteso che il legislatore unitario ha congegnato un sistema teso a consentire ad un produttore, anche con organizzazione mono-imprenditoriale, di realizzare gli impianti e vendere tutto il prodotto finale sul mercato, così ricavando un sicuro profitto dagli investimenti assunti.

È evidente, dunque, che la proposta di regolamento esaminata ha come obiettivo l'incentivazione del produttore privato che potrà godere di forme di sostegno pubblico per la creazione o conversione degli impianti di produzione dell'energia, purché alimentati da fonti non fossili; in questa prospettiva la strada della completa decarbonizzazione delle fonti di produzione dell'energia non potrà che passare attraverso l'intervento degli attori privati, i quali sono soggetti che garantiscono la realizzazione e la programmazione degli interventi in tempi più celeri rispetto alla nostra P.A.

La diffusione dei contratti per differenza non potrà che accelerare l'auspicata transizione energetica verso la neutralità climatica poiché rappresenta il giusto temperamento tra l'esigenza primaria di tutela dell'ambiente e la garanzia di un profitto per l'imprenditore privato che sarà invogliato alla creazione degli impianti sia perché finanziato nelle proprie opere sia perché remunerato per la compravendita all'ingrosso dell'energia, anche in periodi in cui il costo del bene sul mercato all'ingrosso sia inferiore a quello minimo fissato dallo Stato.

Considerato dunque che le aspettative del produttore, il quale beneficerà in maniera costante di un equo corrispettivo nel lungo periodo per l'investimento assunto, saranno in questo modo sempre preservate, il tratto peculiare di questa fattispecie negoziale diventa proprio la copertura del rischio del privato.

In accordo con il principio di proporzionalità, nel lungo periodo potranno essere apprezzate le ricadute favorevoli sia dal punto di vista climatico che sul versante economico. Si pensi alla ristrutturazione della rete di trasporto e ai vantaggi per i consumatori energetici (conseguenti alla riduzione del rimbalzo dei prezzi dovuta alla stabilità dell'immissione del

⁴² Il riferimento è alle comunità energetiche. Meccanismo previsto dall'art. 28, d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 che vede il coinvolgimento della Consip spa accanto al GSE.

prodotto e dalla distribuzione statale dell'eccedenza⁴³), che rendono tale strumento contrattuale particolarmente meritevole di tutela, in quanto teleologicamente orientato anche alla salvaguardia della persona umana e dei suoi bisogni primari.

Deve rilevarsi, tuttavia, che il contemperamento tra le esigenze economiche ed imprenditoriali e quelle pubbliche di tutela dei bisogni primari, che attraverso questa nuova modalità di contrattazione si intende attuare, affinché possa essere concretamente raggiunto comporta degli oneri soprattutto per il legislatore italiano il quale, in sede di attuazione del regolamento (una volta approvato in sede unitaria), dovrà individuare i meccanismi normativi ed amministrativi tesi a selezionare i concessionari in grado di assicurare la continuità e la stabilità nella produzione di energia.

Inoltre, la presenza dei sostegni pubblici, che la riforma qualifica come «diretti», dovrebbe, altresì indurre il legislatore nazionale ad imporre alla P.A. l'obbligo di individuare, anzitempo, tutti quei criteri e presupposti che, nel rispetto del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, dovrebbero presiedere alla scelta dei privati maggiormente affidabili nella attività di produzione dell'energia.

Sarebbe utile, a parere di chi scrive, che la struttura italiana del contratto preveda l'obbligo per i produttori di prestare garanzie, anche economiche (sotto-forma di fideiussione, caparre o cauzioni), finalizzate ad assicurare la continua e costante erogazione dell'energia verde, evitando così la distrazione dei finanziamenti ricevuti per finalità diverse da quelle per le quali le stesse vengono erogate.

La regolamentazione dovrebbe estendersi, invero, anche alle modalità di individuazione dei soggetti pubblici nazionali preposti alla gestione della competizione pubblica e all'individuazione dei prezzi sui quali rapportare la «differenza» che, innegabilmente, rappresenta l'*ubi consistam* di questa nuova fattispecie contrattuale.

Infine, l'auspicio è quello che venga predeterminato legalmente il contenuto minimo del contratto bidirezionale onde scongiurare il rischio di disparità di trattamento tra i produttori che stipulano le suddette convenzioni.

⁴³ Si pensi, ed esempio, alla stima effettuata dalla *Commission de régulation de l'énergie* francese con la *Deliberation* del 3 novembre 2022, che ha simulato l'introito statale dato dalla redistribuzione dell'eventuale esubero in periodi di forte crescita dei prezzi dell'energia all'ingrosso, come quello accaduto nell'Agosto 2022, in 30,9 miliardi di Euro.

Riferimenti bibliografici

- ASCARELLI T., *Aleatorietà e contratti di borsa*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1958;
- BALESTRA L., *Il contratto aleatorio e l'alea normale*, Padova, 2000;
- BOSELLI A., *Alea*, in *Noviss. dig. it.*, I, 1, Torino, 1957, p. 469;
- CALZOLARI L., *La selettività degli aiuti di stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Dir. comm. int.*, 2, 2015, p. 480 ss.;
- CAMERON P.D., *Competition in energy market. Law and regulation in European union*, Oxford, 2007;
- CAMPAGNA M.F., *La clausola con tasso minimo preteso nel mutuo (C.D. Floor Clause)*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1, 2018, p. 99 ss.;
- CAPOBIANCO F., *Diritto comunitario e trasformazione del contratto*, Napoli, 2003;
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021;
- CECCHETTI M., *La revisione degli artt. 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*, 3, 2021, p. 306;
- CIPRIANI N., *Patto commissorio e patto marciano. Proporzionalità e legittimità delle garanzie*, Napoli, 2000;
- COSE E., *Decentralizing energy decisions: The rebirth of community power*, London, 2019;
- CRISAFULLI V., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952;
- CRISCUOLO E., *Diritto dei contratti e sensibilità dell'interprete*, Napoli, 2003;
- CROCE C. e SCIVOLETTA A., *Contratti di compravendita*, in RUGGERI L. e MONTICELLI S. (a cura di), *La vita italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, p. 231 ss.;
- D'ALBERTI M., *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2016, p. 761;
- D'AMICO G., *Applicazione diretta dei principi costituzionali e nullità della caparra confirmatoria "eccessiva"*, in *Contratti*, 2014, p. 927 ss.;
- DE LEONARDIS F., *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, in *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 33;
- DI MAJO A., *Giustizia individuale o sociale: forse una falsa alternativa?*, in *Pers. merc.*, 2013, p. 78;
- FALZEA A., *La Costituzione e l'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, p. 261 ss.;

- FEMIA P., *Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati*, Napoli, 2018;
- FERRARO F., *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Dir. un. eur.*, 2010, p. 335;
- FERRERO E., *Contratto differenziale*, in *Contr. impr.*, 1992, p. 475;
- FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 175 ss.;
- FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021;
- GAROFALO A.M., *Aleatorietà e causa nella rendita vitalizia e nell'interest rate swap*, Napoli, 2018;
- GENTILE G.G., *La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico*, in *Rass. giur. Enel.*, 2-3, 1999;
- HARALDSDOTTIR K., *The limits of the EU competence to Regulate Condition for Exploitation of Energy resources: Analysis of article 194(2) TFEU*, in *Eur. Energy Environ. L. Rev.*, 2014, p. 211;
- HEFFRON R.J., *Deconstructing Energy Law and Policy: The Case of Nuclear Energy*, 2015, Edinburgh;
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998;
- JESTE RUIZ J., *El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada*, in GILES CARNERO R. (a cura di), *Cambio climático, Energía y Derecho internacional: Perspectivas de Futuro*, Cizur Menor, 2012, p. 40;
- KEAY M. e BUCHAN D., *Europe's energy union: a problem of governance*, The Oxford institutes for Energy Studies, 2015;
- LOVE T., STRAUSS S. e RUPP S., *Cultures of energy: Power, practices, technologies*, London, 2016;
- LYNSKEY O., *The Application of Article 86(2) EC to a Measures Which do Not Fulfil the Altmark Criteria; Institutionalising Incoherence in the Legal Framework Governing State Compensation of Public Service Obligations*, in *World Competition*, 2007;
- MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, p. 32;
- NATALE M., *Le clausole di indicizzazione nei contratti di leasing al vaglio delle Sezioni Unite, nota a Cass. 16 marzo 2022, n. 8603*, in *Foro it.*, 2022, p. 1463;
- PENNASILICO M., *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. impr.*, 2020, p. 823;

- PERLINGIERI G., *Il controllo di «meritevolezza» degli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, in *Foro nap.*, 2014, p. 54 ss.;
- PERLINGIERI G., *L'inesistenza della distinzione tra regole di comportamento e di validità nel diritto italo-europeo*, Napoli, 2013;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006;
- PERLINGIERI P., *In tema di tipicità e atipicità nei contratti*, in ID., *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, Napoli, 2003, p. 401 ss.;
- PERLINGIERI P., *Interpretazione e sistema dei valori*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2001, p. 81 ss.;
- PERLINGIERI P., *Nuovi profili del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2000, p. 545 ss.;
- PERLINGIERI P., *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994;
- PETTERUTTI C., *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020;
- POLIDORI S., *Il controllo di meritevolezza sugli atti di autonomia negoziale. Spunti ricostruttivi, profili applicativi*, in *Ann. Sisdir*, 2017, p. 173 ss.;
- PUGLIATTI S., *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1950, p. 189 ss.;
- QUIGLEY C., *European state aid law and policy*, Oxford-Portland, 2009;
- RUGGERI L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 3296 ss.;
- RUGGERI L., *Morosità e tutela dei clienti tra nuova regolamentazione del mercato energetico e gestione dell'emergenza pandemica*, in RIZZO V., MEZZASOMA L., LLAMAS POMBO E. e G. BERTI DE MARINIS (a cura di), *Il consumatore e la normativa emergenziale ai tempi del Covid-19*, Napoli, 2021, pp. 627-644;
- SCALIA F., *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica.*, Torino, 2020;
- TALUS K. e AALTO P., *Competences in E.U. energy police*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham, 2017, p. 20 ss.;
- VANDENDRIESSCHE M., SAZ CARRANZA A. e GLACHANT J.M., *The Governance of the EU's Energy Union: Brindging the gap?*, Florence School of Regulation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2017;
- ZILLMAN D.N., REDWELL C., OMOROGBE Y.O. e BARRERA-HERNANDEZ L.K., *Beyond the Carbon Economy: Energy Law in Transition*, Oxford, 2008;
- ZILLMAN D., ROGGENKAMP M., PADDOK L. e GODDEN L., *Innovation in energy law and technology: Dynamic solutions for energy transitions*, Oxford, 2018.

JACOPO ALCINI

Abuso del marchio verde e giusto rimedio

SOMMARIO: 1. Sostenibilità e mercato. Dal *green marketing* agli *slogan* verdi. – 2. Il *greenwashing*. – 3. La normativa europea ed italiana per far fronte al fenomeno. – 4. Un caso paradigmatico. – 5. Tecniche di tutela individuali e collettive. – 6. Conclusioni.

1. Nel contesto dell'economia moderna, ha assunto un ruolo centrale la responsabilità sociale delle imprese¹ (G. Piepoli, 2022) in relazione alla sostenibilità ambientale² (M. Pennasilico, 2020). Si tratta di uno strumento per contribuire allo sviluppo sociale³ (C. Mio, 2021), in linea con la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 cost.⁴ (R. Bifulco, 2022) e con gli obiettivi del PNRR⁵ (S. Lazzari, 2021), nell'ambito di una pluralità di fonti a tutela

¹ G. PIEPOLI, *Responsabilità sociale d'impresa e compliance contrattuale*, in *Giust. civ.*, 2022, p. 19 ss.; I. SPEZIALE, *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 752 ss.; C. ANGELICI, *Divagazioni sulla «responsabilità sociale» d'impresa*, in M. CASTELLANETA e F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Napoli, 2019, p. 19 ss.; L. VENTURINI, *Significati e potenzialità della responsabilità sociale d'impresa: gli sviluppi del dibattito teorico*, in H. ALFORD, G. RUSCONI e E. MONTI (a cura di), *Responsabilità sociale d'impresa e dottrina sociale della Chiesa cattolica*, Milano, 2010, p. 28 ss.; ID., *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure: il d. lgs. n. 254/16 di attuazione della dir. 2014/95/UE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, p. 19 ss.

² Sul concetto di sostenibilità pluridimensionale cfr. M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 4 ss.; ID., *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 711 ss.

³ C. MIO, *L'azienda sostenibile*, Bari, 2021, pp. 6-7.

⁴ R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 7 ss.

⁵ S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, p. 198 ss.

della persona⁶ (P. Perlingieri, 2016), foriera di un'autoregolazione indirizzata al rispetto di parametri etici⁷ (M. Pennasilico, 2017).

Lo sviluppo umano sostenibile⁸ (P. Perlingieri, 2005), infatti, da principio è divenuto clausola generale⁹ (E. Caterini, 2018) nell'ambito di un mercato unico europeo¹⁰ (D. Imbruglia, 2022) volto a contemperare ambiente ed attività economica sociale fortemente competitiva, come confermato dalla Risoluzione UE del 25 novembre 2020, che assicura ai consumatori un elevato livello di protezione¹¹ (artt. 169 Tratt. FUE e 38 Carta UE), salvaguardando, al contempo, la salute umana e le risorse naturali (artt. 191-193 Tratt. FUE).

In un quadro attento alla tutela intergenerazionale¹² (M.W. Monterossi, 2020), è agevole intuire quanto sia importante il ruolo svolto dal marchio *green* nell'indirizzare e cogliere le aspettative dei consumatori, i quali, seppure attenti ed avveduti¹³ (M. Ricolfi, 2019), sono sempre più sensibili

⁶ P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente*, Napoli, 2016, p. 323.; M. PENNASILICO, *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, p. 3 ss.; G. MERCATAJO, *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 611 ss.

⁷ M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giust. civ.*, 2017, p. 809 ss.; ID., "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1261 ss.; ID., *Dal controllo alla conformazione dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. impr.*, 2020, p. 823 ss.

⁸ P. PERLINGIERI, *La persona e i suoi diritti*, Napoli, 2005, p. 71 ss.

⁹ E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 148.; ID., *Status personae, status civitatis e minimo vitale quale misura di inclusione sociale nell'ordinamento italo-europeo*, in M. FRANCESCA e C. MIGNONE (a cura di), *Finanza di impatto sociale*, Napoli, 2020, p. 130.

¹⁰ D. IMBRUGLIA, *La sostenibilità dei rimedi consumeristici nella direttiva 771/2019/UE e oltre*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 354 ss.

¹¹ P. PERLINGIERI, *La tutela del contraente debole*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2011, p. 93 ss.

¹² M.W. MONTEROSSO, *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020, p. 119.; P.B. HELZEL, *Principio di sostenibilità e generazioni future: limiti e controversie*, in D.A. BENITEZ e C. FAVA (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Padova, 2019, p. 40.; L. TAFARO, *Disastri ambientali, tutela dallo sviluppo e nuove concezioni del diritto alla vita nel sistema italo-comunitario*, in A.F. URICCHIO (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo "Magna Grecia"*, Bari, 2014, p. 73 ss.

¹³ M. RICOLFI, *Indagini demoscopiche, percezione del pubblico interessato e consumatore medio nel diritto dei marchi*, in *Studi per Luigi Carlo Ubertazzi*, Milano, 2019, p. 655 ss.; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016, p. 19 ss. Si vedano inoltre A. SACCOMANNI, *Le nozioni di consumatore e consumatore medio nella direttiva 2005/29/CE*, in E.

alle problematiche ambientali. Per questa ragione i professionisti sfruttano le dichiarazioni verdi come potente strumento commerciale nell'ambito delle campagne pubblicitarie.

È proprio il marchio, autorevolmente definito «nomenclatura della realtà»¹⁴ (T. Ascarelli, 1960), ad attirare l'attenzione del consumatore, il quale, grazie alla sublimazione delle qualità caratterizzanti il prodotto, lo rende idealmente preferibile rispetto a quelli concorrenti.

Le dichiarazioni ambientali (*green claims*)¹⁵ veicolate dal marchio suggeriscono esplicitamente l'impatto ambientale favorevole di un prodotto e/o servizio, indicando anche se sia meno dannoso rispetto alla precedente versione.

La descrizione delle caratteristiche e dei benefici ecologici apportati possono riguardare l'impiego a basso consumo di energia, l'intero ciclo di vita del bene, ovvero il modo in cui è stato confezionato, distribuito, consumato, smaltito o riciclato.

In senso ampio, gli *slogan* verdi si riferiscono all'impegno assunto dall'impresa per il benessere sociale, all'adesione a criteri di sviluppo/consumo sostenibili ed al modo socialmente responsabile in cui i prodotti/servizi sono distribuiti/erogati.

Grazie alle descritte tecniche, si è sviluppato il *green marketing*¹⁶ (F. Iraldo e M. Melis, 2020), definito nel 1975 un processo di produzione e commercializzazione di merci che si presumono sicure per l'ambiente¹⁷ (K. Chauhan, 2012).

MINERVINI e L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Milano, 2007, p. 141 ss.

¹⁴ T. ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, 1960, p. 434.

¹⁵ F. BERTELLI, *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 286 ss.; B. POZZO, *I green claims, l'economia circolare e il ruolo dei consumatori nella protezione dell'ambiente: le nuove iniziative della Commissione UE*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, p. 707 ss.; S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente*, cit., p. 343 ss.; G. GREGORI, *I Green Claim e la deriva del Greenwashing: gli orientamenti delle autorità competenti per contrastare il fenomeno*, in *Rass. dir. farm. sal.*, 2020, p. 239 ss.

¹⁶ F. IRALDO e M. MELIS, *Oltre il Greenwashing. Linee guida sulla comunicazione ambientale per aziende sostenibili, credibili e competitive*, Milano, 2020, p. 29.; M. PASQUETTI, *Ambiente e politiche di marketing: innovazione sostenibile e rischio greenwashing*, in M. CIANI SCARNICCI, A. MARCELLI, P. PINELLI, A. ROMANI e R. RUSSO (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2014, p. 167 ss.

¹⁷ K. CHAUHAN, *Green Marketing as Business Strategy: An Exploratory Study*, in *FIIB Business Review*, 2012, p. 62 ss.

Ken Peattie nel 1995 descrisse il fenomeno come «il processo di gestione olistico responsabile di identificare, anticipare e soddisfare le esigenze dei clienti e della società, in modo redditizio e sostenibile»¹⁸ (R. Gordon, M. Carrigan e G. Hastings, 2011).

Il massimo esponente mondiale del *management* Philip Kotler, lo descrive come un procedimento complesso capace di creare nuovi bisogni, che l'impresa attua al fine di cogliere un'opportunità redditizia in grado di soddisfare le aspettative dei clienti¹⁹.

D'altro canto, John Grant lo considera un incontro fortunato tra ecologia e *marketing*, che permette di superare lo storico conflitto culturale tra i due ambiti. L'autore teorizza un *marketing* responsabile che si proponga di coniugare gli obiettivi economici a quelli di benessere sociale, aderendo ad un progetto comune di sostenibilità. Egli aderisce ad una nuova visione che permette di superare l'immagine del prodotto, al fine di instaurare un dialogo attivo con il consumatore, per lo sviluppo di nuove idee, comunità e stili di vita²⁰ (J. Grant, 2009). In particolare, il *green marketing* viene definito uno strumento di differenziazione e posizionamento sul mercato che le imprese utilizzano per contribuire allo sviluppo sostenibile, declinando gli strumenti di commercializzazione classici in un'ottica verde, competitiva e distintiva rispetto ai *competitors*.

2. Dagli anni ottanta, in parallelo all'adozione di *marketing* responsabili, si è assistito ad una rapida diffusione dei medesimi comportamenti con finalità puramente opportunistiche e fraudolente. Questo fenomeno (*greenwashing*)²¹, definito «disinformazione diffusa da un'organizzazione, in modo da presentare un'immagine pubblica responsabile nei confronti dell'ambiente; ma percepita come mal fondata o deliberatamente

¹⁸ R. GORDON, M. CARRIGAN e G. HASTINGS, *A framework for sustainable marketing*, in *Marketing Theory*, 2011, p. 143 ss.

¹⁹ P. KOTLER, V. WONG, J. SAUDERS e G. ARMSTRONG, *Principles of marketing*, Edinburgo, 2005, p. 6.

²⁰ J. GRANT, *Green Marketing, il manifesto*, Milano, 2009, p. 1 ss.

²¹ A. TROISI, *Il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 353 ss.; A. MOLINTERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei sustainability agreements*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 354 ss.; C. D'ORTA, *Green deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un ambientalismo maturo*, in *Comp. dir. civ.*, 2021, p. 99 ss.

fuorviante»²² (A. Vollero, 2013), ha generato effetti negativi sia nei rapporti B2B che in quelli B2C.

Si tratta di una forma subdola di abuso del diritto²³, nonché di una comunicazione ambientale ingannevole, mediante la quale l'impresa pone in essere due comportamenti paralleli: politiche ambientali ridotte ovvero inesistenti e comunicazioni falsate.

L'ambientalismo di facciata sfrutta l'interesse del consumatore per le tematiche *green* inserendo dei *claims* vaghi e non supportati da evidenze scientifiche. Si possono distinguere diversi livelli di questo fenomeno: nei casi più gravi i *green claims* sono del tutto falsi e mendaci, mentre in altri forniscono informazioni volutamente incomplete, in ogni caso idonee ad ingannare il destinatario²⁴ (G. Vettori, 2003).

²² A. VOLLERO, *Il rischio di greenwashing nella comunicazione per la sostenibilità: implicazioni manageriali*, in *Sinergie*, 2013, p. 4 ss.

²³ A titolo esemplificativo e non esaustivo, cfr. M. ROTONDI, *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1923, p. 105 ss.; U. NATOLI, *Note preliminari ad una teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, p. 37 ss.; P. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998, p. 13 ss.; S. ROMANO, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 168 ss.; S. PATTI, *Abuso del diritto*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, Torino, 1987, p. 2 ss.; D. MESSINETTI, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1998, p. 1 ss. La dottrina che configura l'abuso del diritto come sviamento dall'interesse (C. RESTIVO, *Contributo ad una teoria dell'abuso del diritto*, Milano, 2007, p. 81.) ha posto in rilievo le differenze intercorrenti tra abuso ed eccesso del diritto: entrambi comportano uno sconfinamento dell'agere permesso al soggetto ma si distinguono in quanto l'abuso è apparentemente conforme al contenuto del diritto. Ciò determina che mentre nell'ipotesi in cui ricorre l'eccesso dal diritto lo sconfinamento dal contenuto del diritto è di immediata rilevanza in quanto l'atto, oltrepassando i limiti posti, non è riconducibile al paradigma normativo, nel caso in cui sussiste l'abuso lo sconfinamento non è rilevabile immediatamente ma occorre accertare l'interesse che il soggetto vuole in concreto soddisfare esercitando le prerogative attribuite. La giurisprudenza (Cass., 18 settembre 2009, n. 20106, in *Danno e resp.*, 2010, p. 347 ss.) ha affermato che l'abuso del diritto è criterio rivelatore della violazione del principio di buona fede oggettiva ed ha identificato gli elementi costitutivi dell'abuso del diritto nella titolarità di un diritto soggettivo in capo ad un soggetto, nella possibilità che l'esercizio di quel diritto possa essere effettuato in base ad una pluralità di modalità non predeterminate, nella circostanza che l'esercizio, formalmente rispettoso della cornice attributiva di quel diritto, sia svolto con modalità censurabili rispetto ad un criterio di valutazione, giuridico od extragiuridico, nella sproporzione ingiustificata tra il beneficio ottenuto dal titolare del diritto ed il sacrificio che deve subire la controparte.

²⁴ G. VETTORI, *Le asimmetrie informative fra regole di validità e regole di responsabilità*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, p. 241 ss.; A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, p. 515 ss.; V. ROPPO, *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico*, in *Corr. giur.*, 2009, p. 267

Alla base del *greenwashing* anche in ambito finanziario²⁵ (A. Davola, 2022), c'è la disinformazione degli *stakeholders*. La finalità principale è quella di attirare più clienti, migliorare l'immagine commerciale, acquisire nuovi investitori ed aumentare le quote di mercato. Il risultato di queste operazioni non solo rischia di minare la fiducia di consumatori ed investitori, ma anche di creare situazioni di concorrenza sleale che danneggiano le imprese virtuose.

Sono molteplici le tecniche per rendere la comunicazione ingannevole comunque credibile, come il *decoupling* (sdoppiamento), messo in atto per soddisfare le richieste delle parti interessate, senza però un impegno effettivo nell'attuazione delle promesse millantate, ovvero l'*attention deflection* (deviazione dell'attenzione), consistente nell'adozione di pratiche ed indicatori di sostenibilità (autocertificazione, rendicontazione non finanziaria selettiva etc.) che rivelano il proprio impatto positivo sull'ambiente.

Anche a mezzo dell'*ambush marketing*²⁶ (strategia di imboscata), pratica legata ai grandi eventi sportivi (consistente nell'associare agli stessi il nome ovvero il marchio di un'impresa senza esserne ufficialmente affiliata, in modo da sfruttarne la pubblicità, al netto delle spese occorrenti), è possibile, ad avviso di chi scrive, veicolare il *greenwashing*, con doppio danno per i

ss.; ID., *Il contratto del duemila*, Torino, 2011, p. 65 ss.; G. CAPALDO, *L'informazione*, in A. COLAVOLPE e M. PROSPERETTI (a cura di), *Il mercato e il risparmio: struttura, autorità, illeciti e tecniche di tutela*, Milano, 2012, p. 73 ss.

²⁵ A. DAVOLA, *Informativa in materia di prodotti finanziari sostenibili, tutela dell'investitore e contrasto al greenwashing: le criticità dell'assetto europeo tra norme primarie e disciplina di dettaglio*, in *Dir. banc.*, 2022, p. 513 ss.; A. CHILOIRO, *ESG e sostenibilità nelle operazioni di finanziamento all'impresa: possibili profili giuridici*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 264 ss.; G.C. LANDI, *Sostenibilità e rischio d'impresa*, Padova, 2020, p. 24 ss.; G. SABATINI, *Finanza d'impatto e Action Plan sulla finanza sostenibile: il percorso delle banche europee*, in *Bancaria*, 2019, p. 23 ss.

²⁶ P. TESTA, *La nuova disciplina dell'ambush marketing*, in *Dir. ind.*, 2020, p. 484.; I. UBERTI, *L'ambush marketing come illecito anticoncorrenziale*, in *Giur. it.*, 2018, p. 2159.; V. CUGGINO e E. MINA, *Ambush marketing e autodisciplina pubblicitaria*, in *Dir. ind.*, 2015, p. 71 ss.; G. FACCI, *Il merchandising del marchio sportivo*, in *Contr. impr.*, 2011, p. 198.; M. FOGLIA, *Illecito di comunicazione, tutela del marchio e ambush marketing*, in *Contr.*, 2011, p. 51.; V. FORTI, A. GENTILONI SILVERI, J. FIGUS DIAZ e F. MEZZANOTTE, *Ambush Marketing: una ricerca interdisciplinare sulle tutele*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, p. 13 ss.; S. LAPORTA, *Il fenomeno dell'ambush marketing nel mercato delle sponsorizzazioni sportive*, in L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO e G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 569 ss.; A. MACCARONE, *Marchio sportivo ed ambush marketing*, in *Contratti*, 2007, p. 166.

destinatari della comunicazione: a causa del mezzo comunicativo fraudolento utilizzato ed in relazione al contenuto informativo falsato.

In sintesi, la pratica del *greenwashing* compendia le seguenti caratteristiche²⁷ (A. Cobianchi, 2022):

a) omessa informazione. Le aziende fanno leva su aspetti merceologici apparentemente sostenibili e sebbene non dichiarino il falso, omettono informazioni utili a svelare il reale impatto ambientale di tali prodotti;

b) assenza di prove. I professionisti affermano la genuinità ambientale di un prodotto in mancanza di chiare evidenze o certificazioni credibili di terze parti²⁸;

c) affermazioni approssimative o false, il cui significato è equivocato dai consumatori;

d) attribuzione di caratteristiche non esclusive per il prodotto pubblicizzato, ma valide per l'intera categoria.

In particolare, le finalità illecite del *greenwashing* consistono nel:

a) nascondere la verità. Il messaggio trasmesso, qualora non sia completamente falso, può suggerire una singola caratteristica, ignorando altri aspetti ambientali più significativi. Ad esempio, la carta non sempre può essere preferita rispetto alla plastica, in quanto la sua produzione determina comunque dispendio di energia, emissioni di gas serra ed inquinamento altrettanto significativi;

b) generare vaghezza. La dicitura «tutto naturale» ne è un classico esempio, poiché sostanze come arsenico, mercurio, uranio e formaldeide, pur essendo presenti in natura, se utilizzate al di sopra di soglie predefinite sono particolarmente dannose;

c) produrre false etichette, ma che danno l'impressione di essere state approvate da terze parti autorevoli;

d) sollecitare l'irrilevanza con affermazioni ambientali ritenute *green* dall'impresa ma ininfluenti rispetto ad una scelta consapevole. Ne è un esempio la certificazione «CFC free» ovvero «Non danneggia l'ozono – Privo di CFC», sostanze ormai vietate e non riconducibili a scelte di responsabilità ambientale del consumatore;

²⁷ A. COBIANCHI, *Comunicare la sostenibilità*, Milano, 2022, p. 82.

²⁸ A. LEONE, *Advertising e tutela del consumatore verde*, in *Dir. ind.*, 2021, p. 73.; M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 594.

e) scegliere il male minore. Si tratta di affermazioni veritiere inserite in un determinato prodotto, ma che distolgono l'attenzione del consumatore dal *genus* non sostenibile a cui appartiene. Seppure le informazioni riportate sul prodotto non siano false, comunque non sono in grado di rivelare l'impatto ambientale negativo generato dalla categoria merceologica di riferimento (ad esempio, tabacco biologico e veicoli a basso consumo di carburante).

3. In Italia per far fronte a tale pratica commerciale scorretta²⁹, oltre al codice di autodisciplina pubblicitario³⁰, è stata recepita nel codice del consumo la Direttiva 2005/29/CE (modificata dalla Direttiva (UE) 2019/2161), che ha introdotto l'art. 11 *bis* sui rimedi individuali³¹ (C. Alvisi e V. Cuggino, 2020).

Nel 2016 la Commissione europea ha pubblicato le linee guida e gli orientamenti a supporto della direttiva citata, per facilitarne la corretta applicazione. Il documento in questione non scoraggia l'utilizzo di dichiarazioni ecologiche, ma incentiva i professionisti ad investire in progetti ambientali e comunicare tali iniziative in maniera chiara e corretta, impedendo ai concorrenti di formulare asserzioni ingannevoli. L'intento è quello di prevenire la diffusa pratica di appropriazione indebita di virtù ambientaliste, finalizzata alla costruzione di un'immagine verde alterata.

In sintesi, i professionisti devono: formulare *claims* ecologici in modo specifico, accurato e non ambiguo (artt. 6 e 7); basare le loro dichiarazioni su dati scientifici ed essere in grado di presentarli in modo comprensibile,

²⁹ Il legislatore, nel recepire la Direttiva 2005/29/CE, non ha utilizzato il termine «sleale». Tuttavia, le pratiche commerciali scorrette devono ritenersi equivalenti a quelle sleali, come notato da A. BARBA, *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato*, Torino, 2021, p. 2.; A. PALMIERI, *In tema di pratiche commerciali scorrette*, in *Foro it.*, 2021, c. 393 ss.; C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele*, in *Enc. dir., I tematici, Il contratto*, I, Milano, 2021, p. 871.; R. CALVO e I. RIVA, *Artt. 18-26 d. lg. 6 settembre 2005, n. 206*, in E. CAPOBIANCO, L. MEZZASOMA e G. PERLINGIERI (a cura di), *Codice del consumo annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2018, p. 72 ss.

³⁰ V. MELI, *Autodisciplina pubblicitaria e legislazione statale*, in *Giur. comm.*, 1995, p. 451 ss.; F. GHEZZI, *Codici di condotta, autodisciplina, pratiche commerciali scorrette. Un rapporto difficile*, in *Riv. soc.*, 2011, p. 680.

³¹ C. ALVISI e V. CUGGINO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Autodisciplina Pubblicitaria. La soft law della pubblicità italiana*, Torino, 2020, p. 85.; V. DI CATALDO, *L'esperienza italiana dell'autodisciplina pubblicitaria*, Napoli, 2013, p. 205.; G. DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette*, in *Enc. dir., Annali*, V, Milano, 2012, p. 1105 ss.

qualora la dichiarazione sia contestata (art. 12). Di conseguenza, vanno bandite le informazioni *green* generiche, vaghe, denigratorie, impropriamente comparative o volte ad ingenerare la falsa convinzione di sostenibilità, mentre devono essere ritenute affidabili quelle fondate su dati certi, concreti, veritieri, dimostrabili, verificabili e comparabili³² (G. Cassano, A. Catricalà e R. Clarizia, 2018).

In merito al contenuto delle affermazioni ecologiche, sono fornite le seguenti raccomandazioni:

a) l'asserzione deve considerare gli impatti ambientali più rilevanti e significativi del prodotto nel corso del suo ciclo di vita;

b) chiarezza sugli aspetti a cui si riferisce il *claim*. La percezione del consumatore sull'impatto ambientale del prodotto sarà diversa qualora la menzione ecologica riguardi il prodotto, l'impresa o elementi specifici, come ad esempio l'imballaggio o il trasporto;

c) significatività. Lo *slogan* dovrebbe riflettere un beneficio ambientale maggiore rispetto a quello percepito nel mercato rilevante;

d) pubblicità comparativa corretta. Nell'ipotesi in cui operatori economici rivendichino prestazioni superiori rispetto ad altri, i confronti non devono essere fuorvianti.

Una volta stabilito il contenuto dell'informazione verde, il documento fornisce indicazioni sulla sua corretta diffusione:

a) la presentazione generale del prodotto (ad esempio, scelta di colori, immagini, suoni, simboli o etichette) deve riflettere l'entità del beneficio ambientale apportato, senza sopravvalutare il beneficio ottenuto;

b) limiti del reclamo. Va indicato se si riferisce al prodotto, all'intera organizzazione o ad altri ambiti;

c) evitare affermazioni vaghe ed ambigue. Spesso tali informazioni sono fuorvianti, in quanto creano confusione sulle proprietà naturali e sui benefici effettivi dei singoli prodotti. (ad esempio, «rispettoso dell'ambiente», «verde», «amico della natura», «ecologico», «sostenibile», ecc.). Le affermazioni generiche possono essere impiegate solo se accompagnate da ulteriori indicazioni e dimostrazioni chiare riguardanti i vantaggi specifici apportati (ad esempio, *eco-friendly*, «realizzato con materiali riciclati» o «buono per il pianeta perché biologico e senza olio di palma»);

³² G. CASSANO, A. CATRICALÀ e R. CLARIZIA, *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Torino, 2018, p. 8.

d) schemi di etichettatura privata. Sono leciti i simboli e le certificazioni del commerciante impiegati per scopi di *marketing* solo se dimostrino chiaramente i vantaggi ambientali rispetto a quelli dei concorrenti e se siano agevolmente accessibili al pubblico. Inoltre, tali etichette per essere credibili necessitano la verifica di terze parti, per non essere confuse con altre (ad esempio le etichette pubbliche o quelle dei concorrenti);

e) i professionisti non devono impegnarsi in pratiche sleali presenti nella lista nera dell'Allegato I della direttiva. Si tratta di attività commerciali in ogni caso vietate e considerate sleali dall'ufficio competente.

Infine, le affermazioni ambientali dovrebbero basarsi su prove solide, indipendenti, verificabili e generalmente riconosciute, che tengano conto delle scoperte e dei metodi scientifici acclamati.

Ai sensi dell'art. 12 della direttiva, gli organi nazionali competenti hanno diritto di accesso alla documentazione riguardante le affermazioni ecologiche di una pratica commerciale. In caso di contestazione, l'*onus probandi* spetta a terze parti indipendenti.

Se un commerciante utilizza *green claims*, tale *marketing* sarà soggetto agli stessi requisiti applicabili ad altre dichiarazioni, a meno che l'impresa dimostri la mancanza di connotazioni ambientali.

Da ultimo, il d.m. 14 luglio 2023, n. 224, in attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 sulle energie rinnovabili, pur non accennando al *greenwashing*, pare affrontare indirettamente il problema, almeno in riferimento ad imprese produttrici di energia elettrica, gas rinnovabile, energia termica, frigorifera ed idrogeno rinnovabile. Il provvedimento, infatti, mediante il rilascio della garanzia d'origine (GO, certificazione elettronica attestante l'origine rinnovabile delle fonti utilizzate da impianti qualificati) mira a rendere edotto il consumatore sulle quote di energia rinnovabile utilizzate e sull'origine delle fonti di produzione. Il provvedimento introduce nuove modalità di emissione, trasferimento, riconoscimento e annullamento delle garanzie d'origine, nonché il loro utilizzo. Il decreto fa esplicito riferimento alle modalità di gestione dei proventi derivanti dalla vendita e stabilisce i criteri in base ai quali fornire ai clienti finali le informazioni sul *mix* energetico impiegato. Viene istituito un Registro nazionale delle garanzie d'origine, controllato dal Gestore dei servizi energetici (GSE), che provvede anche al rilascio delle qualifiche per i fornitori.

Grazie a questo provvedimento, sicuramente sono scongiurate in via preventiva politiche di *greenwashing* a danno dei consumatori, anche se l'intervento appare sicuramente parziale, in quanto nell'ambito dei segni distintivi e per le imprese non formalmente energetiche, manca ancora una disciplina specifica che possa scongiurare il fenomeno. In definitiva, il rischio resta quello di abusare della fiducia dei consumatori, laddove le presunte etichette verdi non soddisfino i requisiti legali di affidabilità, completezza, veridicità e chiarezza.

4. In Italia la prima sentenza in tema di *greenwashing* è stata pronunciata il 25 novembre 2021 dal Tribunale di Gorizia³³, che ha accolto con ordinanza cautelare il ricorso d'urgenza presentato da Alcantara s.p.a., società specializzata in tessuti ad alto contenuto tecnologico per il rivestimento di autoveicoli, nei confronti della concorrente Miko s.r.l., operante nel medesimo settore. I *claims* ambientali contestati da Alcantara (quali: «la prima microfibra sostenibile e riciclabile», «100% riciclabile», «amica dell'ambiente», «scelta naturale» e «microfibra ecologica», oltre a quelli sulla riciclabilità totale) avrebbero costituito pratiche scorrette fondate su assunti non veritieri, in quanto smentiti dalla stessa composizione e derivazione dei tessuti.

Il Tribunale adito ha precisato che le dichiarazioni ambientali devono essere caratterizzate da chiarezza, veridicità e accuratezza. Secondo alcuni studi dell'Unione europea, almeno la metà dei consumatori controlla le informazioni apposte sui prodotti per capire se siano ecologici o meno e gran parte di essi ha difficoltà a percepire quali lo siano effettivamente. Le etichette, quindi, non devono essere fuorvianti, al fine di assicurare una corretta comunicazione ambientale. Sono richiamati sul punto gli artt. 12, 169 Tratt. FUE e 38 Carta UE, che ribadiscono la necessità di accordare ai consumatori il massimo livello di protezione.

³³ Trib. Gorizia, 25 novembre 2021, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 927 ss. Cfr. i commenti di M. MASSIRONI, *Green claim e greenwashing al vaglio della giurisprudenza*, in *Dir. agr.*, 2022, p. 7 ss. e di B. LA PORTA, *Riflessioni a margine di un'ordinanza cautelare del Tribunale di Gorizia: greenwashing tra concorrenza sleale e diritto del consumatore all'acquisto consapevole*, in *Amb. svil.*, 2022, p. 403 ss. Per una disamina delle decisioni in materia, cfr. B. MAZZI, *La giurisprudenza nazionale in materia di green claim: alcuni casi rilevanti*, in M. TAVELLA (a cura di), *Comunicazione, marketing e sostenibilità ambientale*, Milano, 2022, p. 217 ss.

Muovendo dall'assunto secondo cui la pubblicità ingannevole contiene un messaggio promozionale idoneo ad alterare apprezzabilmente le decisioni dei destinatari facendogli assumere un comportamento che altrimenti non avrebbero tenuto o avrebbero posto in essere a condizioni diverse, il Tribunale ha evidenziato come il c.d. effetto aggancio sia una strategia ricorrente nella pratica degli affari. Con riferimento specifico alla pubblicità ambientale, i giudici hanno sottolineato come si debba fare riferimento implicitamente od esplicitamente alla relazione tra prodotto ed ambiente, alla promozione di uno stile di vita eco-compatibile e di un'immagine aziendale verde.

Sulla base di queste premesse, il Tribunale ha riconosciuto la genericità delle qualità ambientali associate al prodotto «Dinamica», ordinando a Miko di astenersi dalla diffusione diretta ed indiretta dei messaggi pubblicitari contestati.

5. Il consumatore leso dal *greenwashing*, oltre che ricorrere all'azione giudiziaria, potrebbe avvalersi dei mezzi di tutela previsti dal codice del consumo.

Com'è noto, nei contratti aventi ad oggetto beni di consumo, il venditore ha l'obbligo di consegnare al consumatore merci conformi al contratto, avuto riguardo anche all'etichettatura ed alla pubblicità³⁴ (S.

³⁴ S. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2017, p. 420. M. FACCIOLI, *Profili comuni dei rimedi a tutela del compratore di beni di consumo*, in T. DALLA MASSARA (a cura di), *La vendita di beni mobili*, Pisa, 2020, p. 216.; E.M. LOMBARDI, *Garanzia e responsabilità nella vendita dei beni di consumo*, Milano, 2010, p. 350 ss.; A. DE FRANCESCHI, *La vendita di beni di consumo*, in L. DI NELLA, L. MEZZASOMA e V. RIZZO (a cura di), *Il diritto della distribuzione commerciale*, Napoli 2008, p. 321 ss.; S. CHERTI, *Le garanzie convenzionali nella vendita*, Padova, 2004, p. 176 ss.; M. BIN, *Per un dialogo con il futuro legislatore dell'attuazione: ripensare l'intera disciplina della non conformità dei beni nella vendita alla luce della direttiva comunitaria*, in *Contr. impr./Eur.*, 2000, p. 406.; C.M. BIANCA, *Art. 130 (Diritti del consumatore)*, in ID. (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Padova, 2006, p. 183 ss.; A. ZACCARIA e G. DE CRISTOFARO, *La vendita dei beni di consumo*, Padova, 2002, p. 43.; M. GIROLAMI, *I criteri di conformità al contratto fra promissio negoziale e determinazione legislativa nel sistema dell'art. 129 del codice del consumo*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, p. 280.; R. CALVO, *Dalla nozione mista di vizio all'art. 1519-ter c.c.*, in M. BIN e A. LUMINOSO (a cura di), *Le garanzie nella vendita di beni di consumo*, Padova, 2003, p. 170.; F. BOCCHINI, *La vendita di cose mobili*, Milano, 2004, p. 399.; R. FADDA, *La riparazione e la sostituzione del bene difettoso nella vendita (dal codice civile al codice del consumo)*, Napoli, 2007, p. 206 ss.; P. MANTOVANI, *La vendita dei beni di consumo*, Napoli, 2009, p. 31 ss.; G. DE NOVA, *La scelta sistematica del legislatore italiano*, in G. ALPA (a cura di), *L'acquisto di beni di consumo*, Milano, 2002, p. 7.

Mazzamuto, 2017). Appare chiaro che, laddove il bene non presenti i requisiti di sostenibilità dichiarati, si avrà violazione dell'obbligo di conformità ed il consumatore avrà diritto ad esperire i relativi rimedi.

La normativa è stata modificata dalla Direttiva (UE) 2019/771³⁵, che ha introdotto, in luogo del sistema di presunzioni di cui all'art. 2 della Direttiva 1999/44/CE, due distinti profili di conformità, rispettivamente soggettivo (art. 6) ed oggettivo (art. 7), con spunti significativi in tema di sostenibilità³⁶. Si tratta di una conformità c.d. di seconda generazione³⁷ (F. Addis, 2020), connotata dalla presenza dell'elemento digitale e di durata (non identificabile in un momento temporale definito), che si contrappone alla conformità di prima generazione istantanea (intercettabile al momento specifico della consegna).

Ai sensi dell'art. 129 lett. d, la durabilità del bene ragionevolmente attendibile dal consumatore va valutata in base delle dichiarazioni effettuate dal venditore, con la conseguenza che la pubblicità o l'etichettatura fuorviante in termini di sostenibilità comporterà l'attivazione dei rimedi contrattuali previsti per tale violazione. L'assenza delle caratteristiche di sostenibilità pubblicizzate rileva quale violazione dell'obbligo di conformità, integrando il *greenwashing* un'ipotesi di inadempimento contrattuale.

³⁵ D.M. MATERA, *Difetto di conformità, gerarchia dei rimedi e sostenibilità ambientale nel nuovo art. 135-bis cod. cons. e nella Dir. 771/2019*, in *Riv. dir. priv.*, 2022, p. 453 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Legislazione italiana e contratti dei consumatori nel 2022: l'anno della svolta. Verso un diritto "pubblico" dei (contratti dei) consumatori?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 30.; C. SARTORIS, *La risoluzione della vendita di beni di consumo nella dir. n. 771/2019 UE. Commento a dir. Parlamento e Consiglio dell'Unione europea n. 771 del 2019*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, p. 702 ss.; M. FACCIOLI, *La nuova disciplina europea della vendita di beni ai consumatori [dir. (UE) 2019/771]: prospettive di attuazione delle disposizioni sui termini*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 250 ss.

³⁶ G. DE CRISTOFARO, *Verso la riforma della disciplina delle vendite mobiliari b-to-c: l'attuazione della dir. Ue 2019/771*, in *Riv. dir. priv.*, 2021, p. 205.; F. BERTELLI, *L'armonizzazione massima della direttiva 2019/771UE e le sorti del principio di maggior tutela del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 953.; G. ALPA, *Aspetti della nuova disciplina delle vendite nell'Unione europea*, in *Contr. impr.*, 2019, p. 825 ss.; A. QUARTA, *Per una teoria dei rimedi nel consumo etico. La non conformità sociale dei prodotti tra vendita e produzione*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 534 ss.; S. ROMANO, *Profili comuni dei rimedi consumeristici nelle Direttive 2019/771/UE e 2019/770/UE*, in T. DALLA MASSARA (a cura di), *La vendita di beni mobili*, cit., p. 241 ss.

³⁷ F. ADDIS, *Spunti esegutici sugli aspetti dei contratti di vendita di beni regolati nella nuova direttiva (UE) 2019/771*, in *Nuovo dir. civ.*, 2020, p. 18.

La mancanza di sostenibilità, quale requisito di conformità al contratto, consentirà pertanto l'attivazione dei rimedi previsti dall'art. 13 della Direttiva (UE) 2019/771³⁸.

Novità significative provengono dalla Direttiva (UE) 2020/1828 sulle azioni a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, che prevede la possibilità per tutti coloro che si considerano lesi da pratiche commerciali scorrette, di esperire congiuntamente rimedi inibitori e risarcitori. Ai sensi dell'art. 4 della direttiva, le azioni rappresentative devono essere intentate da enti legittimati, a ciò designati dagli Stati membri.

Consequentemente, ci si domanda se in Italia possa attivarsi il rimedio di natura collettiva di cui agli artt. 840 *bis* ss. c.p.c.³⁹ (F. Cesareo e G. Pirrotta, 2023). Il problema in questo caso riguarda la legittimazione, poiché i consumatori non possono essere equiparati alle imprese concorrenti e considerati nel complesso non verrebbero a rappresentare diritti individuali omogenei. Oltre al fatto che la sola condivisione della medesima questione di fatto non varrebbe in ogni caso a ricomprendere le argomentazioni di diritto, non ammettendosi eterogenei *petita* riferiti ad altrettanti danni-conseguenza.

Nel caso di *greenwashing*, i consumatori potrebbero intentare una *class action* non solo per la singola condotta ingannevole, ma anche per gli illeciti abituali avvenuti, ad esempio, con diversi strumenti di comunicazione. Benché l'ingannevolezza del *green claim* possa ricadere su diversi aspetti del prodotto (la sua produzione, il suo utilizzo, ecc.), la posizione assunta dai consumatori dovrebbe implicare una tendenziale omogeneità dei danni-conseguenza ristorabili⁴⁰.

Tuttavia, considerando che la disciplina dell'azione di classe risulta ancora perfettibile⁴¹ (V. Varano, 2020), appare ardua e farraginoso la strada della tutela collettiva in materia di *green claims*.

³⁸ D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 506.

³⁹ F. CESAREO e G. PIRROTTA, *Il greenwashing nella lotta al climate change. Fondamenti sostanziali giusprivatistici e tutela risarcitoria collettiva*, in *BioLamJournal*, 2023, p. 226 ss.

⁴⁰ F. CESAREO e G. PIRROTTA, *Il greenwashing nella lotta al climate change. Fondamenti sostanziali giusprivatistici e tutela risarcitoria collettiva*, cit., p. 229.

⁴¹ V. VARANO, *Osservazioni conclusive*, in V. BARSOTTI, F. DE DOMINICIS, G. PAILLI e V. VARANO (a cura di), *Azione di classe: la riforma italiana e le prospettive europee*, Torino, 2020, p. 341 ss.; C. CONSOLO, *L'azione di classe di terza generazione*, *ivi*, p. 28.; E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 1105 ss.; R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, in B. SASSANI (a cura di),

6. In virtù del quadro rimediabile analizzato, si può concludere come la disciplina delle pratiche commerciali scorrette abbia una funzione non soltanto rimediabile, ma regolatoria del mercato, in quanto diretta a tutelare la decisione consapevole del consumatore.

Le maggiori criticità attengono alla ricerca del giusto rimedio⁴² (P. Perlingieri, 2011) di cui il consumatore può disporre in ipotesi di informazioni non conformi al vero dannose per la sostenibilità ambientale.

Secondo parte della dottrina⁴³, la classica figura del consumatore bisognoso di protezione, inteso come parte debole del rapporto negoziale, sarebbe smentita dalla prassi. In questo senso, l'acquirente di prodotti e/o servizi eco-compatibili dovrebbe essere inteso come parte attiva⁴⁴, capace di trasformare direttamente l'atto di consumo in strumento di promozione ambientale. Egli, lungi dall'esser destinatario passivo delle altrui scelte, assumerebbe il ruolo di protagonista del mercato, ispirando le imprese a tenere comportamenti ecologicamente corretti⁴⁵ (V.R. Korn, 2012).

A ben vedere, quest'ultima prospettiva, pur se ottimistica, pare avventata, in quanto il preteso ruolo proattivo da parte del consumatore non gioverebbe di per sé a bilanciare lo squilibrio generato dall'abuso. Né sembra realistico pretendere che le scelte individuali possano far leva in via esclusiva sulle dinamiche del mercato.

Vero è che il consumatore non sempre manifesta la propria debolezza giuridica nel corso del rapporto contrattuale, ma ciò non toglie che lo stesso versi in una posizione vulnerabile e precaria, il più delle volte soggetta a raggiri ed approfittamenti. Si tratta di un consumatore a tutela c.d. strutturata, vale a dire di volta in volta plasmabile in base al caso concreto, che non sempre necessita di interventi da parte dell'ordinamento. Il

Class action, Pisa, 2019, p. 40 ss.; A. CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, p. 126 ss.

⁴² P. PERLINGIERI, *Il "giusto rimedio" nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 1 ss.; P. FEMIA, *Nomenclatura del contratto o istituzione del contrarre? Per una teoria giuridica della contrattazione*, in G. GITTI e G. VILLA (a cura di), *Il terzo contratto*, Bologna, 2008, p. 287.

⁴³ S. TOSI, *Il consumo critico*, in *Cons. dir. merc.*, 2010, p. 102 ss.; F. FORNO e P.R. GRAZIANO, *Il consumo critico. Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*, Bologna, 2016, p. 8 ss.

⁴⁴ B. AGOSTINELLI, «Gruppi di acquisto solidale»: un nuovo modo di negoziare, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 1224.; ID., *L'«autonomia iniziativa» dei privati nell'economia solidale*, Napoli, 2018, p. 5.

⁴⁵ V.R. KORN, *Tutela dell'ambiente, consumatori e responsabilità sociale d'impresa: i nuovi strumenti della sostenibilità aziendale*, in *Contr. impr./Eur.*, 2012, p. 671.

consumatore in questo senso è protagonista del mercato, non già mera vittima e gli strumenti giuridici a sua disposizione si rivelano preziose garanzie a tutela dell'autonomia di giudizio e scelta.

Di sicuro, il decreto sulle certificazioni di origine segna una svolta importante nel far fronte al *greenwashing*, almeno a livello energetico.

Tuttavia, per le fattispecie non coperte dal d.m., si potrebbe far ricorso a strumenti preventivi di contrasto all'abuso del marchio verde, anche mediante l'uso dell'intelligenza artificiale⁴⁶ (W. D'Avanzo, 2019), volti a smascherare i *green claims* ingannevoli. Senza tralasciare che la pratica, come accennato, è riconducibile all'abuso del diritto⁴⁷, con possibilità di invocare la relativa tutela reale.

In ordine ai mezzi di tutela azionabili in via preventiva, parte della dottrina⁴⁸ (U. Breccia, 1968), richiamando l'esperienza francese, ritiene che il giudice può rifiutarsi di applicare una clausola del contratto poco chiara e precisa.

Relativamente alla tutela successiva diversa da quella risarcitoria, ricorre lo strumento dell'*exceptio doli generalis* che, come noto, attribuisce al titolare la possibilità di opporsi ad un'altrui pretesa od eccezione, anche astrattamente fondata, in quanto espressione dello scorretto esercizio di un diritto⁴⁹.

L'*exceptio* può essere proposta anche in caso di condotte sleali non fraudolente e rappresenta un rimedio di natura oggettiva⁵⁰ (G. Meruzzi, 2007). Infatti, non è necessario che il titolare del diritto persegua una finalità fraudolenta o dolosa, essendo sufficiente la prova della mera conoscenza o conoscibilità del comportamento scorretto.

A conferma di quanto esposto, con specifico riguardo all'ambito comunitario, la Corte di Giustizia ha sottolineato l'importanza di ripristinare l'applicazione corretta della disposizione attributiva del diritto,

⁴⁶ W. D'AVANZO, *Intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr.*, 2019, p. 1 ss.; A. MICELLO, *La tecnologia blockchain al servizio della gestione delle informazioni ambientali: verso un "Blockchain Green Public Procurement"?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, p. 83 ss.

⁴⁷ G. D'AMICO, *Recesso ad nutum, buona fede e abuso del diritto*, in *Contratti*, 2010, p. 22 ss.

⁴⁸ U. BRECCIA, *Diligenza e buona fede nell'attuazione del rapporto obbligatorio*, Milano, 1968, p. 32 ss.

⁴⁹ G. MERUZZI, *L'exceptio doli dal diritto civile al commerciale*, Padova, 2005, p. 429.

⁵⁰ G. MERUZZI, *Il fondamento sistematico dell'exceptio doli e gli obiter dicta della Cassazione*, in *Contr. impr.*, 2007, p. 1379.

eliminando il vantaggio realizzato attraverso l'abuso, con possibilità per lo Stato membro di servirsi di rimedi preventivi⁵¹ (S. Cafaro, 2003).

Riferimenti bibliografici

ADDIS F., *Spunti esegetici sugli aspetti dei contratti di vendita di beni regolati nella nuova direttiva (UE) 2019/771*, in *Nuovo dir. civ.*, 2020, p. 18;

AGOSTINELLI B., «Gruppi di acquisto solidale»: un nuovo modo di negoziare, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 1224;

AGOSTINELLI B., *L'«autonomia iniziativa» dei privati nell'economia solidale*, Napoli, 2018;

ALPA G., *Aspetti della nuova disciplina delle vendite nell'Unione europea*, in *Contr. impr.*, 2019, p. 825 ss., p. 825 ss.;

ALVISI C. e CUGGINO V., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Autodisciplina Pubblicitaria. La soft law della pubblicità italiana*, Torino, 2020, p. 85;

ANGELICI C., *Divagazioni sulla «responsabilità sociale» d'impresa*, in CASTELLANETA M. e VESSIA F. (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Napoli, 2019, p. 19 ss.;

ASCARELLI T., *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, 1960;

BARBA A., *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato*, Torino, 2021;

BERTANI M., *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016;

BERTELLI F., *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 286 ss.;

BERTELLI F., *L'armonizzazione massima della direttiva 2019/771UE e le sorti del principio di maggior tutela del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 953;

BIANCA C.M., *Art. 130 (Diritti del consumatore)*, in ID. (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Padova, 2006, p. 183 ss., p. 183 ss.;

BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 7 ss.;

BIN M., *Per un dialogo con il futuro legislatore dell'attuazione: ripensare l'intera disciplina della non conformità dei beni nella vendita alla luce della direttiva comunitaria*, in *Contr. impr./Eur.*, 2000, p. 406;

BOCCHINI F., *La vendita di cose mobili*, Milano, 2004;

⁵¹ S. CAFARO, *L'abuso del diritto nel sistema comunitario: dal caso Van Binsbergen alla Carta dei diritti, passando per gli ordinamenti nazionali*, in *Dir. un. eur.*, 2003, p. 305. Cfr. anche M. GESTRI, *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2003, p. 142 ss.

BRECCIA U., *Diligenza e buona fede nell'attuazione del rapporto obbligatorio*, Milano, 1968;

CAFARO S., *L'abuso del diritto nel sistema comunitario: dal caso Van Binsbergen alla Carta dei diritti, passando per gli ordinamenti nazionali*, in *Dir. un. eur.*, 2003, p. 305;

CALVO R., *Dalla nozione mista di vizio all'art. 1519-ter c.c.*, in BIN M. e LUMINOSO A. (a cura di), *Le garanzie nella vendita di beni di consumo*, Padova, 2003, p. 170;

CALVO R. e RIVA I., *Artt. 18-26 d. lg. 6 settembre 2005, n. 206*, in CAPOBIANCO E., MEZZASOMA L. e PERLINGIERI G. (a cura di), *Codice del consumo annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2018, p. 72 ss.;

CAPALDO G., *L'informazione*, in COLAVOLPE A. e PROSPERETTI M. (a cura di), *Il mercato e il risparmio: struttura, autorità, illeciti e tecniche di tutela*, Milano, 2012, p. 73 ss.;

CARRATTA A., *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in LANFRANCHI L. (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, p. 126 ss.;

CASSANO G., CATRICALÀ A. e CLARIZIA R., *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Torino, 2018;

CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018;

CATERINI E., *Status personae, status civitatis e minimo vitale quale misura di inclusione sociale nell'ordinamento italo-europeo*, in FRANCESCA M. e MIGNONE C. (a cura di), *Finanza di impatto sociale*, Napoli, 2020, p. 130;

CESAREO F. e PIRROTTA G., *Il greenwashing nella lotta al climate change. Fondamenti sostanziali giusprivatistici e tutela risarcitoria collettiva*, in *BioLawJournal*, 2023, p. 226 ss.;

CHAUHAN K., *Green Marketing as Business Strategy: An Exploratory Study*, in *FIIB Business Review*, 2012, p. 62 ss.;

CHERTI S., *Le garanzie convenzionali nella vendita*, Padova, 2004;

CHILOIRO A., *ESG e sostenibilità nelle operazioni di finanziamento all'impresa: possibili profili giuridici*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 264 ss.;

COBIANCHI A., *Comunicare la sostenibilità*, Milano, 2022;

CUGGINO V. e MINA E., *Ambush marketing e autodisciplina pubblicitaria*, in *Dir. ind.*, 2015, p. 71 ss.;

D'AMICO G., *Recesso ad nutum, buona fede e abuso del diritto*, in *Contratti*, 2010, p. 22 ss.;

- D'AVANZO W., *Intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr.*, 2019, p. 1 ss.;
- D'ORTA C., *Green deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un ambientalismo maturo*, in *Comp. dir. civ.*, 2021, p. 99 ss.;
- DAVOLA A., *Informativa in materia di prodotti finanziari sostenibili, tutela dell'investitore e contrasto al greenwashing: le criticità dell'assetto europeo tra norme primarie e disciplina di dettaglio*, in *Dir. banc.*, 2022, p. 513 ss.;
- DE CRISTOFARO G., *Legislazione italiana e contratti dei consumatori nel 2022: l'anno della svolta. Verso un diritto "pubblico" dei (contratti dei) consumatori?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 30;
- DE CRISTOFARO G., *Pratiche commerciali scorrette*, in *Enc. dir.*, Annali, V, Milano, 2012, p. 1105 ss.;
- DE CRISTOFARO G., *Verso la riforma della disciplina delle vendite mobiliari b-to-c: l'attuazione della dir. Ue 2019/771*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, p. 205;
- DE FRANCESCHI A., *La vendita di beni di consumo*, in DI NELLA L., MEZZASOMA L. e RIZZO V. (a cura di), *Il diritto della distribuzione commerciale*, Napoli 2008, p. 321 ss.;
- DE NOVA G., *La scelta sistematica del legislatore italiano*, in ALPA G. (a cura di), *L'acquisto di beni di consumo*, Milano, 2002, p. 7;
- DI CATALDO V., *L'esperienza italiana dell'autodisciplina pubblicitaria*, Napoli, 2013;
- DONZELLI R., *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, in SASSANI B. (a cura di), *Class action*, Pisa, 2019, p. 40 ss.;
- FACCI G., *Il merchandising del marchio sportivo*, in *Contr. impr.*, 2011, p. 198;
- FACCIOLI M., *La nuova disciplina europea della vendita di beni ai consumatori [dir. (UE) 2019/771]: prospettive di attuazione delle disposizioni sui termini*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 250 ss.;
- FACCIOLI M., *Profili comuni dei rimedi a tutela del compratore di beni di consumo*, in DALLA MASSARA T. (a cura di), *La vendita di beni mobili*, Pisa, 2020, p. 216;
- FADDA R., *La riparazione e la sostituzione del bene difettoso nella vendita (dal codice civile al codice del consumo)*, Napoli, 2007;
- FEMIA P., *Nomenclatura del contratto o istituzione del contrarre? Per una teoria giuridica della contrattazione*, in GITTI G. e VILLA G. (a cura di), *Il terzo contratto*, Bologna, 2008, p. 287;
- FERRARI M., *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 594;

- FOGLIA M., *Illecito di comunicazione, tutela del marchio e ambush marketing*, in *Contratti*, 2011, p. 51;
- FORNO F. e GRAZIANO P.R., *Il consumo critico. Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*, Bologna, 2016;
- FORTI V., GENTILONI SILVERI A., FIGUS DIAZ J. e MEZZANOTTE F., *Ambush Marketing: una ricerca interdisciplinare sulle tutele*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, p. 13 ss.;
- GABELLINI E., *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 1105 ss.;
- GESTRI M., *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2003;
- GHEZZI F., *Codici di condotta, autodisciplina, pratiche commerciali scorrette. Un rapporto difficile*, in *Riv. soc.*, 2011, p. 680;
- GIROLAMI M., *I criteri di conformità al contratto fra promissio negoziale e determinazione legislativa nel sistema dell'art. 129 del codice del consumo*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, p. 280;
- GORDON R., CARRIGAN M. e HASTINGS G., *A framework for sustainable marketing*, in *Marketing Theory*, 2011, p. 143 ss.;
- GRANELLI C., *Pratiche commerciali scorrette: le tutele*, in *Enc. dir., I tematici, Il contratto*, I, Milano, 2021;
- GRANT J., *Green Marketing, il manifesto*, Milano, 2009;
- GREGORI G., *I Green Claim e la deriva del Greenwashing: gli orientamenti delle autorità competenti per contrastare il fenomeno*, in *Rass. dir. farm. sal.*, 2020, p. 239 ss.;
- HELZEL P.B., *Principio di sostenibilità e generazioni future: limiti e controversie*, in BENITEZ D.A. e FAVA C. (a cura di), *Sostenibilità: sfida o presupposto?*, Padova, 2019, p. 40;
- IMBRUGLIA D., *La sostenibilità dei rimedi consumeristici nella direttiva 771/2019/UE e oltre*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 354 ss.;
- IMBRUGLIA D., *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 506;
- IRALDO F. e MELIS M., *Oltre il Greenwashing. Linee guida sulla comunicazione ambientale per aziende sostenibili, credibili e competitive*, Milano, 2020;
- KORN V.R., *Tutela dell'ambiente, consumatori e responsabilità sociale d'impresa: i nuovi strumenti della sostenibilità aziendale*, in *Contr. impr./Eur.*, 2012, p. 671;
- KOTLER P., WONG V., SAUDERS J. e ARMSTRONG G., *Principles of marketing*, Edinburgo, 2005;

- LA PORTA B., *Riflessioni a margine di un'ordinanza cautelare del Tribunale di Gorizia: greenwashing tra concorrenza sleale e diritto del consumatore all'acquisto consapevole*; in *Amb. svil.*, 2022, p. 403 ss.;
- LANDI G.C., *Sostenibilità e rischio d'impresa*, Padova, 2020;
- LAPORTA S., *Il fenomeno dell'ambush marketing nel mercato delle sponsorizzazioni sportive*, in CANTAMESSA L., RICCIO G.M. e SCIANCALEPORE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 569 ss.;
- LAZZARI S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, p. 198 ss.;
- LEONE A., *Advertising e tutela del consumatore verde*, in *Dir. ind.*, 2021;
- LOMBARDI E.M., *Garanzia e responsabilità nella vendita dei beni di consumo*, Milano, 2010;
- MACCARONE A., *Marchio sportivo ed ambush marketing*, in *Contratti*, 2007, p. 166;
- MANTOVANI P., *La vendita dei beni di consumo*, Napoli, 2009;
- MASSIRONI M., *Green claim e greenwashing al vaglio della giurisprudenza*, in *Dir. agr.*, 2022, p. 7 ss.;
- MATERA D.M., *Difetto di conformità, gerarchia dei rimedi e sostenibilità ambientale nel nuovo art. 135-bis cod. cons. e nella Dir. 771/2019*, in *Riv. dir. priv.*, 2022, p. 453 ss.;
- MAZZAMUTO S., *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2017;
- MAZZI B., *La giurisprudenza nazionale in materia di green claim: alcuni casi rilevanti*, in TAVELLA M. (a cura di), *Comunicazione, marketing e sostenibilità ambientale*, Milano, 2022, p. 217 ss.;
- MELI V., *Autodisciplina pubblicitaria e legislazione statale*, in *Giur. comm.*, 1995, p. 451 ss.;
- MERCATAJO G., *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 611 ss.;
- MERUZZI G., *Il fondamento sistematico dell'exceptio doli e gli obiter dicta della Cassazione*, in *Contr. impr.*, 2007, p. 1379;
- MERUZZI G., *L'exceptio doli dal diritto civile al commerciale*, Padova, 2005;
- MESSINETTI D., *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1998, p. 1 ss.;
- MICELLO A., *La tecnologia blockchain al servizio della gestione delle informazioni ambientali: verso un "Blockchain Green Public Procurement"?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, p. 83 ss.;

- MIO C., *L'azienda sostenibile*, Bari, 2021;
- MOLINTERNI A., *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei sustainability agreements*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 354 ss.;
- MONTEROSSO M.W., *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020;
- NATOLI U., *Note preliminari ad una teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, p. 37 ss.;
- PALMIERI A., *In tema di pratiche commerciali scorrette*, in *Foro it.*, 2021, p. 393 ss.;
- PASQUETTI M., *Ambiente e politiche di marketing: innovazione sostenibile e rischio greenwashing*, in CIANI SCARNICCI M., MARCELLI A., PINELLI P., ROMANI A. e RUSSO R. (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2014, p. 167 ss.;
- PATTI S., *Abuso del diritto*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, Torino, 1987, p. 2 ss.;
- PENNASILICO M., "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1261 ss.;
- PENNASILICO M., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giust. civ.*, 2017, p. 809 ss.;
- PENNASILICO M., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, p. 3 ss.;
- PENNASILICO M., *Dal controllo alla conformazione dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. impr.*, 2020, p. 823 ss.;
- PENNASILICO M., *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 4 ss.;
- PENNASILICO M., *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 711 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il "giusto rimedio" nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 1 ss.;
- PERLINGIERI P., *La persona e i suoi diritti*, Napoli, 2005;
- PERLINGIERI P., *La tutela del contraente debole*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2011, p. 93 ss.;
- PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente*, Napoli, 2016, p. 323;
- PIEPOLI G., *Responsabilità sociale d'impresa e compliance contrattuale*, in *Giust. civ.*, 2022, p. 19 ss.;

POZZO B., *I green claims, l'economia circolare e il ruolo dei consumatori nella protezione dell'ambiente: le nuove iniziative della Commissione UE*, in *Riv. giur. ambiente*, 2020, p. 707 ss.;

QUARTA A., *Per una teoria dei rimedi nel consumo etico. La non conformità sociale dei prodotti tra vendita e produzione*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 534 ss.;

RESCIGNO P., *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998, p. 13 ss.;

RESTIVO C., *Contributo ad una teoria dell'abuso del diritto*, Milano, 2007;

RICOLFI M., *Indagini demoscopiche, percezione del pubblico interessato e consumatore medio nel diritto dei marchi*, in *Studi per Luigi Carlo Ubertazzi*, Milano, 2019;

ROMANO S., *Abuso del diritto*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 168 ss.;

ROPPO V., *Il contratto del duemila*, Torino, 2011;

ROPPO V., *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico*, in *Corr. giur.*, 2009, p. 267 ss.;

ROTONDI M., *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1923, p. 105 ss.;

SABATINI G., *Finanza d'impatto e Action Plan sulla finanza sostenibile: il percorso delle banche europee*, in *Bancaria*, 2019, p. 23 ss.;

SACCOMANNI A., *Le nozioni di consumatore e consumatore medio nella direttiva 2005/29/CE*, in MINERVINI E. e ROSSI CARLEO L. (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Milano, 2007, p. 141 ss.;

SARTORIS C., *La risoluzione della vendita di beni di consumo nella dir. n. 771/2019 UE. Commento a dir. Parlamento e Consiglio dell'Unione europea n. 771 del 2019*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, p. 702 ss.;

SPEZIALE I., *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 752 ss.;

TAFARO L., *Disastri ambientali, tutela dallo sviluppo e nuove concezioni del diritto alla vita nel sistema italo-comunitario*, in URICCHIO A.F. (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo "Magna Grecia"*, Bari, 2014, p. 73 ss.;

TESTA P., *La nuova disciplina dell'ambush marketing*, in *Dir. ind.*, 2020, p. 484;

TOSI S., *Il consumo critico*, in *Cons. dir. merc.*, 2010, p. 102 ss.;

TROISI A., *Il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 353 ss.;

UBERTI I., *L'ambush marketing come illecito anticoncorrenziale*, in *Giur. it.*, 2018, p. 2159;

VARANO V., *Osservazioni conclusive*, in BARSOTTI V., DE DOMINICIS F., PAILLI G. e VARANO V. (a cura di), *Azione di classe: la riforma italiana e le prospettive europee*, Torino, 2020, p. 341 ss.;

VENTURINI L., *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure: il d.lgs. n. 254/16 di attuazione della dir. 2014/95/UE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, p. 19 ss.;

VENTURINI L., *Significati e potenzialità della responsabilità sociale d'impresa: gli sviluppi del dibattito teorico*, in ALFORD H., RUSCONI G. e MONTI E. (a cura di), *Responsabilità sociale d'impresa e dottrina sociale della Chiesa cattolica*, Milano, 2010, p. 28 ss.;

VETTORI G., *Le asimmetrie informative fra regole di validità e regole di responsabilità*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, p. 241 ss.;

VOLLERO A., *Il rischio di greenwashing nella comunicazione per la sostenibilità: implicazioni manageriali*, in *Sinergie*, 2013, p. 4 ss.;

ZACCARIA A. e DE CRISTOFARO G., *La vendita dei beni di consumo*, Padova, 2002;

ZOPPINI A., *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, p. 515 ss.

Giurisprudenza

Cass., 18 settembre 2009, n. 20106, in *Danno e resp.*, 2010, p. 347 ss.;

Trib. Gorizia, 25 novembre 2021, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 927 ss.

GABRIELE UVA

Greenwashing e sostenibilità: profili civilistici e tutela del consumatore

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. L’ambiente come valore: evoluzione dei profili giuridici e sviluppo sostenibile. – 3. Il fenomeno del *greenwashing* e gli strumenti di contrasto nel sistema italo-europeo. – 4. La tutela del consumatore dalla pubblicità ingannevole: profili e rimedi di diritto civile. – 5. Conclusioni.

1. Lo sviluppo sostenibile si intreccia inevitabilmente con il mercato e con le esigenze di tutela del consumatore, poiché vi è una coscienza collettiva sul tema – oramai ampiamente diffusa – che indirizza le scelte dei consumatori e condiziona, conseguentemente, le politiche aziendali di produzione e di *marketing*. D’altronde, la sostenibilità investe, seppur in maniera diversa, sia le imprese sia i consumatori¹ (I. Riva, 2023). Al crescere della consapevolezza ecologica e della necessità di intervenire per porre rimedio ad un fenomeno che mette in pericolo l’esistenza stessa dell’uomo, le imprese, allineandosi agli *standards* e agli obiettivi derivanti dagli accordi internazionali siglati dai governi di tutto il mondo, nonché all’emergere di una sensibilità ambientalista in gran parte dell’opinione pubblica, hanno adattato le loro strategie comunicative e pubblicitarie alle nuove esigenze di sostenibilità. Nello scenario suddetto, all’interno del quale il *green marketing* sfrutta la sensibilità ecologica dei consumatori² (E.W. Di Mauro, 2023), il rischio è che si diffondano messaggi pubblicitari, talvolta ingannevoli, tesi a sensibilizzare il consumatore e orientarlo ad una determinata scelta – in virtù di fantomatiche qualità *green* attribuite al prodotto in commercio – lesivi dei suoi diritti, da un lato, e, dall’altro, produttivi di un effetto boomerang con conseguenze negative sull’aspetto reputazionale delle imprese e sulla credibilità dell’intera comunicazione incentrata sull’ecologia³

¹ I. RIVA, *Comunicazione di sostenibilità e rischio greenwashing*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, p. 12.

² E.W. DI MAURO, *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in G. CAPALDO (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 86.

³ A. TROISI, *La comunicazione ambientale: il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 366 ss. Essere sostenibili, scrive l’autore, non significa porsi astrattamente degli

(A. Troisi, 2022). Tale fenomeno, come è noto, prende il nome di *greenwashing*. Generalmente viene inteso come quella pratica comunicativa non veritiera e che esalta caratteristiche sostenibili di prodotti o servizi che, in realtà, sono inesistenti o non esattamente corrispondenti alla descrizione fatta⁴ (P. De Gioia Carabellese e S. Davini, 2021). L'Unione europea definisce il fenomeno suddetto come una strategia di *marketing* aziendale caratterizzata da appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di un'immagine verde⁵ (Direttiva 2005/29/CE). Il labile confine tra *greenwashing* e sostenibilità, determinato dalla difficoltà di valutare correttamente i dati e i risultati richiamati negli annunci pubblicitari⁶ (A. Troisi, 2022) pone, e fa emergere, degli interrogativi di carattere giuridico, ai quali, ancora una volta, il civilista deve orientare la propria attenzione fornendo una risposta volta a riaffermare la centralità della persona umana lungo la scia della «depatrimonializzazione» del diritto dei *cives*, incentrato sulla funzionalizzazione delle situazioni patrimoniali a quelle esistenziali⁷ (M. Pennasilico, 2014): quel personalismo che è cardine dell'ordinamento, ne costituisce l'anima e ne garantisce l'unitarietà⁸ (P. Perlingieri, 2020). Tra le problematiche che emergono, lo sguardo del civilista non può che rivolgersi alle esigenze di tutela del consumatore e ai rimedi esperibili per giungere a soluzioni di equilibrio e giustizia. Nelle riflessioni che seguono si tenterà, analizzando l'evoluzione giuridico-istituzionale dell'interesse ambientale e dello sviluppo sostenibile, di

obiettivi aggiungendo la parola *eco* nelle campagne pubblicitarie, ma cambiare il proprio modello di *business*, caricandosi una serie di istanze a carattere sociale ed ambientale.

⁴ P. DE GIOIA CARABELLESE e S. DAVINI, *Derivati sostenibili, "greenwashing" e tutela legale; dallo "Stakeholder" allo "greenstakeholder"*, in *Ambientediritto.it*, 2021, p. 16.

⁵ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 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»).

⁶ A. TROISI, *o.c.*, p. 357.

⁷ M. PENNASILICO, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 12. Tale concezione è penetrata anche nella giurisprudenza di legittimità, che ha accreditato il c.d. diritto civil-costituzionale, in cui si guarda al piano assiologico dei problemi, altrimenti il tutto si riduce a logiche di mercato, con il rischio che gli interessi più intimi delle persone non potranno trovare soddisfazione.

⁸ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, 4^a ed., Napoli, 2020, p. 160 ss. Cfr., per un approfondimento, P. PERLINGIERI, *Principio personalista, dignità umana e rapporti civili*, in *Ann. Sisdir*, 2020, p. 1 ss.

introdurre al fenomeno della pubblicità ingannevole in tema di beni e servizi eco-compatibili, nonché ai rischi connessi per la società e i consumatori; nel tentativo di individuare gli strumenti privatistici più utili a garantire giusti rimedi e a ridurre le asimmetrie tra parti contraenti, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, socio-economico e giuridico.

2. «L’impatto del cambiamento climatico si sta dirigendo verso territori inesplorati di distruzione». Le parole che precedono sono state pronunciate da António Guterres, Segretario generale dell’ONU, il 13 settembre dello scorso anno in occasione della pubblicazione di un rapporto scientifico sul clima⁹ (United in Science, 2022). Il rapporto ha evidenziato che il pianeta si sta avvicinando a pericolosi punti di svolta climatici e che, senza un’azione ambiziosa dei governi, i cambiamenti potrebbero essere irreversibili. Sembrerebbe, tuttavia, che la questione climatica sia una preoccupazione recente e che l’umanità ne abbia preso coscienza troppo tardi. Eppure, se volgiamo lo sguardo all’indietro, scopriamo che già verso la fine del XIX secolo, Svante Arrhenius, premio Nobel per la fisica, teorizzava l’esistenza di una relazione tra la concentrazione di anidride carbonica e il riscaldamento globale¹⁰ (S. Arrhenius, 1896). Soltanto a partire dalla seconda metà del XX secolo il tema fu affrontato su scala globale e i governi di 114 Paesi, persuasi e resi edotti dalla scienza sui rischi connessi per l’umanità, ammisero – nella Conferenza di Stoccolma del 1972 – che per migliorare in modo duraturo le condizioni di vita, occorresse salvaguardare le risorse naturali ponendo l’accento sulla soluzione dei problemi ambientali, senza prescindere dagli aspetti sociali ed economici. Il documento che venne prodotto gettò le basi per lo sviluppo sostenibile e per la successiva Conferenza di Rio del 1992, durante la quale 172 Paesi affermarono che gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile, che essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura, nonché che il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all’ambiente ed a quelle delle generazioni presenti e future. Questi due momenti hanno dato avvio ad una serie di iniziative che hanno impegnato

⁹ Per un approfondimento, v. https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science.

¹⁰ S. ARRHENIUS, *On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground*, in *Philosophical Magazine and Journal of Science*, 1896, p. 237 ss., disponibile in https://www.rsc.org/images/Arrhenius1896_tcm18-173546.pdf.

i governi a raggiungere obiettivi sempre più ambiziosi. Dalla fine del secolo scorso e fino ai giorni nostri, infatti, sono state diverse le occasioni di confronto globale volte a ribadire la centralità del tema, durante le quali sono stati sottoscritti accordi internazionali tesi a salvaguardare il clima nel solco di uno sviluppo operante su tre livelli: ambientale, sociale ed economico¹¹ (Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, 2015). Ma cosa si intende per sviluppo sostenibile? In realtà, il concetto trova la sua più nota definizione nel 1987, all'interno di un rapporto della commissione ONU su ambiente e sviluppo, nel quale viene rappresentato come quello sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri¹² (Rapporto Brundtland, 1987). Emerge, dunque, che l'ambiente, nella sua accezione più ampia, ha assunto – nel corso dei decenni – una straordinaria importanza sul piano sistematico, assiologico ed applicativo. A tal punto da imporre ai consociati un dovere intergenerazionale di rango costituzionale, che trova fondamento nel novellato art. 9 cost., ai sensi del quale la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La stessa libera iniziativa economica trova un limite nell'ambiente, o meglio, in virtù della nuova formulazione dell'art. 41 cost., nel ragionevole bilanciamento che attiene alla definizione della modalità di svolgimento dell'attività produttiva che non deve contrastare con l'utilità sociale e non deve recare danno all'ambiente, alla salute e alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana¹³ (E. Caterini, 2022). L'introduzione della tutela dei beni ambientali tra i principi costituzionali va accolta con favore, soprattutto in ragione del fatto che essa esprime e manifesta l'esistenza di una radicata condivisione del problema e della necessità di provvedere a tale compito, ampiamente diffusa tra le forze

¹¹ Per un approfondimento, v. Agenda 2030, Organizzazione delle Nazioni Unite, 25 settembre 2015, New York, disponibile in <https://unric.org/it/agenda-2030/>. Nel Preambolo, infatti, si spiega che l'Agenda è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità e che i 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile e i 169 traguardi si basano sugli obiettivi di sviluppo del millennio e sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale.

¹² Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, ONU, 1987, disponibile in <https://www.are.admin.ch/are/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/sviluppo-sostenibile/brundtland-report.html>.

¹³ E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione analogica e positivismo*, in corso di pubblicazione.

politiche e la società¹⁴ (G. Arconzo, 2021). In realtà, prima della metà degli anni '70 del secolo scorso, il termine ambiente non appariva espressamente accolto né nel codice del 1942 né nella Costituzione del 1948, anche se l'evoluzione dell'ermeneutica ha consentito a dottrina e giurisprudenza di elevare al rango di valore costituzionale l'ambiente¹⁵ (M. Pennasilico, 2014). Si pensi, per esempio, alla nota pronuncia della Cassazione, all'interno della quale, la Corte – nella sua composizione più autorevole – attraverso una lettura del combinato disposto di cui agli artt. 9 e 32 della Costituzione, ha asserito che il diritto alla salute umana si configura come un diritto all'ambiente salubre¹⁶ (Cass., Sez. un., 5172/1979). Allo stesso modo, qualche anno più tardi, la Corte costituzionale ribadì espressamente tale connessione assiologica e sistematica, affermando che «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 della Costituzione) per cui essa assurge a valore primario ed assoluto»¹⁷ (Corte cost. 641/1987). Nel frattempo, fino alla recente modifica degli artt. 9 e 41 cost., sono intervenute diverse riforme per tutelare l'interesse ambientale, tra le quali si segnala l'approvazione del d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, che introdusse nell'ordinamento una serie di principi fondativi (precauzione, prevenzione, «chi inquina paga») ed organizzativi in tema di tutela dell'ecosistema (sussidiarietà, accesso alle informazioni). Va altresì rilevato, per completezza di esposizione, che tali principi trovano fondamento nel diritto dell'Unione europea, la quale, nel percorso suddetto, ha giocato un ruolo di straordinaria importanza. Appare utile ricordare, in tal senso, che nel 1987 venne approvato l'Atto unico europeo, il quale introdusse un nuovo Titolo nel Trattato sull'Unione europea, che assegnava al diritto comunitario il compito di preservare, proteggere e migliorare l'ambiente. Tale scelta fu preceduta, d'altronde, non solo dalle crescenti preoccupazioni sul piano internazionale, ma anche da una storica pronuncia

¹⁴ G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, Modena, 2021, p. 169.

¹⁵ M. PENNASILICO, *Mannale*, cit., p. 22.

¹⁶ Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, p. 2302 ss.

¹⁷ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Dejure online*.

della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in cui i giudici evidenziarono che la tutela dell'ambiente avverso i rischi da inquinamento, rappresentava una finalità d'interesse generale che la Comunità potesse legittimamente perseguire¹⁸ (Corte giust., Caso 240/83, Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 1985). Negli anni successivi, la stipula di nuovi Trattati rappresentò l'occasione per introdurre norme e principi teleologicamente indirizzati alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile. A titolo esemplificativo, è opportuno richiamare gli artt. 11 e 191 Tratt. FUE, nonché l'art. 3 Tratt. UE, nei quali la politica di tutela è strettamente connessa con lo sviluppo sostenibile ed è funzionale al raggiungimento di obiettivi di protezione della salute umana, dell'utilizzazione razionale delle risorse naturali e della promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a combattere i cambiamenti climatici. Sarebbe errato, infatti, ritenere che lo sviluppo sostenibile sia rivolto soltanto all'ecosistema, essendo questo uno degli aspetti. D'altronde, basterebbe leggere i primi obiettivi dell'Agenda 2030 per assumerne consapevolezza. Tra l'altro, ai sensi dell'art. 3 *quater*, comma 1 c.a., ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi allo sviluppo sostenibile, ossia deve essere orientato a determinare un equilibrio tra presente e futuro. È la centralità della persona e della sua dignità – quale valore fondamentale – a spiegare lo sviluppo sostenibile nell'ordinamento italo-europeo: non una crescita qualunque, indiscriminata, ma una crescita al servizio della persona¹⁹ (E. Caterini, 2018); che ne garantisca il pieno e libero sviluppo senza ledere la sua integrità e la comunità²⁰ (P. Perlingieri, 2016). Lo sviluppo sostenibile può, dunque, essere ragionevolmente rappresentato quale sintesi tra la libera concorrenza del mercato e le esigenze di solidarietà politica e sociale. Ed è nelle insenature della sintesi che si abbarbicano gli interrogativi, i dubbi e le risposte dei giuristi. In tal senso, appare condivisibile e persuasiva l'opinione di chi ritiene che sia in atto un mutamento di paradigma senza precedenti, imperniato sull'idea della sostenibilità e che, la trasversalità della tutela dell'ambiente, incidendo

¹⁸ Corte giust., 7 febbraio 1985, c. 240/83, Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), in *Racc.*, p. 538.

¹⁹ E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018, p. 14.

²⁰ In tal senso, P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente*, Napoli, 2016, p. 322 ss.

su diverse materie, produca un ripensamento delle categorie del diritto civile e dei compiti stessi del civilista²¹ (M. Pennasilico, 2014).

3. Si è osservato, in precedenza, come il termine *greenwashing* venga impiegato per definire un fenomeno avente ad oggetto una comunicazione mistificatoria ed ingannevole sotto il profilo della sostenibilità²² (I. Riva, 2023), al fine di influenzare le azioni dei consumatori e del mercato. Il riferimento è ad operazioni di *green marketing* che strumentalizzano l'impegno per l'ambiente nella consapevolezza che le scelte consumeristiche si fondano, superando l'esclusivo interesse economico, su valutazioni multifattoriali²³ (F. Bertelli, 2023), in cui le ragioni di ordine etico, con riferimento al rispetto degli standards ambientali, rilevano particolarmente²⁴ (G. Marcatajo, 2022). Le statistiche confermano, infatti, che il trend del consumo di prodotti eco-friendly è in forte e rapida crescita. Oltre la metà dei consumatori considerano la sostenibilità quando effettuano un acquisto e sono disposti a pagare di più per prodotti sostenibili²⁵ (CGS US Consumer Sustainability Survey, 2019). In Italia, si stima che sia oramai diffusa la preoccupazione per i cambiamenti climatici ed una conseguente attenzione allo spreco delle risorse e ai prodotti eco-compatibili²⁶ (Istat, 2023). Questi dati spiegano il perché della crescente diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli, i quali producono un'alterazione della concorrenza e, al contempo, un accrescimento delle distanze sul piano dell'asimmetria informativa tra consumatori e operatori

²¹ M. PENNASILICO, *Manuale*, cit., p. 28 s. Quanto più gravi e incombenti sono i rischi, tanto più gli Stati sono impegnati ad attuare una tutela dell'ambiente responsabile. La stessa Pubblica amministrazione deve conformare la sua attività alle nuove esigenze. Si pensi, in tal senso, ai c.dd. appalti verdi.

²² I. RIVA, *Comunicazione*, cit., p. 58.

²³ F. BERTELLI, *Trasparenza informativa e sviluppo sostenibile*, in G. CAPALDO (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 208 ss.

²⁴ G. MARCATAJO, *Trasparenza del mercato, tutela del consumatore e green washing*, in *Jus-Online*, 2022, p. 190.

²⁵ CGS US Consumer Sustainability Survey, 2019, disponibile in https://www.cgsinc.com/es/node/5306?field_event_type_target_id=All&title=&field_app_target_id=All&taxonomy_tid=6&field_grc_tv_video_type_tid=All&hsLang=en&field_category_target_id=All&field_product_type_target_id=All&search_keys_insights_searchfooter=&field_event_date_value_1=All&field_insight_category_target_id=3&page=22.

²⁶ Istat, *Preoccupazioni ambientali e comportamenti ecocompatibili*, 29 maggio 2023, in <https://www.istat.it/it/files//2023/05/TODAYCOMPORTAMENTILAMBIENTALI2022.pdf>.

economici o di mercato. In tal senso, nella molteplicità degli interessi da tutelare rispetto all'evoluzione del fenomeno del *greenwashing*, si potrebbero individuare, da un lato, gli interessi generali allo sviluppo sostenibile e al buon funzionamento del mercato; mentre, dall'altro, quelli individuali delle imprese e dei consumatori: le prime subiscono uno svantaggio competitivo, mentre, i secondi vengono lesi nella loro capacità di autodeterminarsi dall'ingannevole aspettativa creata dai *green claims*²⁷ (F. Bertelli, 2023). Sul piano europeo, il riferimento normativo nel contrasto al fenomeno è rappresentato dalla Direttiva 2005/29/CE. Appare interessante la portata normativa di alcune delle disposizioni della norma in esame. Ai sensi degli artt. 6 e 7 viene considerata ingannevole quella pratica commerciale contenente informazioni false in grado di ingannare il consumatore, anche solo potenzialmente, inducendolo ad assumere una determinata decisione che non avrebbe altrimenti mai assunto; nonché quella pratica omissiva di informazioni rilevanti e strumentali al consumatore, che lo induca ad assumere una decisione che non avrebbe altrimenti mai assunto. Inoltre, l'art. 12 pone in capo al professionista l'onere probatorio sull'esattezza delle allegazioni fattuali connesse alla pratica commerciale²⁸ (Direttiva 2005/29/CE). Si è osservato, di recente, che dal combinato disposto degli articoli citati – alla luce della rilettura applicativa offerta dal documento contenente gli orientamenti sulla corretta interpretazione della direttiva – ne deriva un onere gravante sul professionista, il quale sarà tenuto a fornire in maniera chiara, accurata e specifica le dichiarazioni ecologiche, che necessitano di essere corredate da prove rigorose²⁹ (A. Troisi, 2021). In tale direzione si è pronunciata la giustizia amministrativa italiana in una recente sentenza, nella quale i giudici hanno affermato la legittimità di un provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, in assenza di idonea documentazione attestante l'oggettiva riscontrabilità delle prestazioni eco-compatibili del prodotto, ha vietato la diffusione ulteriore di messaggi pubblicitari irrogando, altresì, una sanzione pecuniaria³⁰ (Cons. St., 27 aprile 2017, n. 1960). Sul piano interno, le principali fonti di regolamentazione e contrasto, le quali vengono applicate

²⁷ F. BERTELLI, *Trasparenza*, cit., p. 212.

²⁸ Direttiva 2005/29/CE, cit.

²⁹ A. TROISI, *Enforcement e normative di contrasto al fenomeno del greenwashing*, in *Giur. comm.*, 2021, p. 1266.

³⁰ Cons. St., 27 aprile 2017, n. 1960, in *Foro it.*, 2017, III, p. 644.

in via interpretativa in quanto il legislatore italiano non ha sviluppato specifiche disposizioni tese a disciplinare il fenomeno, sono rappresentate dal d.lg. 6 settembre 2005, n. 206 – il c.d. Codice del consumo – dal Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, nonché dagli artt. 2598 e seguenti del codice civile. In particolare, agli artt. 1 e 20 c. cons. si afferma, rispettivamente, il principio per il quale la pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta, da un lato e, si impone il divieto di pratiche commerciali scorrette per contrarietà alla diligenza professionale – poiché idonee a falsare le scelte del consumatore medio alterandone il comportamento – dall'altro. Appare utile anche il richiamo all'art. 21 del codice suddetto, poiché dispone che è ingannevole quella pratica commerciale che contiene informazioni non veritiere e che siano in grado di indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche principali del prodotto, sulla sua natura, sulla portata degli impegni del professionista; facendogli assumere una decisione che non avrebbe altrimenti mai assunto. Rileva, inoltre, in tal senso, l'art. 12 del codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, il quale dispone che la comunicazione che evochi o dichiari benefici di carattere ambientale, deve basarsi su dati non solo veritieri, ma anche pertinenti e scientificamente verificabili. La comunicazione, inoltre, deve consentire di comprendere con chiarezza a quale elemento del prodotto il benefico è riferibile. Un ruolo di contrasto, seppur apparentemente operante soltanto sul piano del rapporto tra operatori economici, è giocato anche dal comma 3 dell'art. 2598 c.c., il quale statuisce che chiunque si avvalga di mezzi non conformi ai principi della correttezza professionale, idonei a danneggiare l'altrui azienda, compie atti di concorrenza sleale. Gli articoli successivi offrono all'impresa un rimedio esperibile dinanzi al giudice ordinario al fine di inibire la continuazione della condotta sleale (art. 2599 c.c.) e disporre il risarcimento del danno (art. 2600 c.c.). L'atto di concorrenza è tale nella misura in cui è contrario ai principi di correttezza professionale e il rimedio previsto è funzionale a tutelare sia le imprese sia i consumatori³¹ (Trib. Milano, 2 aprile 2013, n. 4500). Inoltre, il codice civile offre, come si vedrà nelle pagine che seguono, in virtù di

³¹ Trib. Milano, 2 aprile 2013, n. 4500, in *Dejure online*. Il giudice ha precisato, inoltre, che l'art. 27, comma 15 c. cons. fa salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'art. 2598 c.c. In generale può dirsi che presupposto per la configurabilità di un atto di concorrenza sleale è la sussistenza di una situazione di concorrenzialità tra due o più imprese, con conseguente idoneità della condotta di uno dei due concorrenti ad arrecare pregiudizio all'altro.

un'attività interpretativa fondata su personalismo e solidarismo, diversi strumenti di tutela mediante il ricorso ad alcuni istituti privatistici "classici", con particolare riferimento alla situazione di debolezza del consumatore. Va altresì evidenziato il ruolo dell'AGCM e dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria nel contrasto al fenomeno del *greenwashing*. In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è l'organo che, nell'ambito dei procedimenti aventi ad oggetto le pratiche commerciali scorrette o di pubblicità ingannevole, gode del potere di agire per inibirne la continuazione ed eliminarne gli effetti, vietarne la diffusione ed emettere sanzioni pecuniarie. Tali decisioni hanno valenza *erga omnes*, mentre, le decisioni dell'IAP, oltre a poter soltanto bloccare la campagna pubblicitaria in corso, sono vincolanti per utenti ed operatori pubblicitari che abbiano accettato il Codice di Autodisciplina, direttamente o tramite la propria associazione, ovvero mediante la sottoscrizione di un contratto di pubblicità in cui sia presente una clausola che faccia esplicito riferimento alla sua accettazione.

4. Appare evidente che nel complesso mercato odierno, soprattutto con riferimento alla sostenibilità, il consumatore sia esposto a diversi rischi e che, di conseguenza, l'ordinamento sia chiamato a soddisfare le legittime esigenze di tutela. I moderni traffici, infatti, hanno fatto emergere nuovamente la necessità di normative in grado di bilanciare il disequilibrio che caratterizza i rapporti che si instaurano tra professionisti e consumatori³² (L. Mezzasoma, 2014). Si è recentemente evidenziato come nel diritto euro-unitario lo sviluppo sostenibile sia un obiettivo vincolante per l'azione interna ed esterna dell'Unione e che questo determinerà un avvicinamento del mercato ad una gestione più attenta delle risorse in chiave sostenibile, attraverso il ricorso a strumenti di diritto civile, a partire dalla regolazione dell'autonomia dei privati e delle imprese³³ (D. Imbruglia,

³² L. MEZZASOMA, *Il consumatore e il professionista*, in G. RECINTO, L. MEZZASOMA e S. CHERTI (a cura di), *Diritti e tutele dei consumatori*, Napoli, 2014, p. 13.

³³ D. IMBRUGLIA, *La sostenibilità dei rimedi consumeristici nella direttiva 711/2019/UE e oltre*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 367. L'autore, nel sottolineare come tale obiettivo passi per il diritto privato attraverso una strategia di effettivo controllo delle dichiarazioni pubblicitarie ingannevoli, nella previsione di uno scambio informativo esteso alle caratteristiche relative alla durabilità e riparabilità del bene, a un forte incentivo della riparazione in luogo della sostituzione, nonché di riutilizzo del bene; ritiene innegabile che il diritto euro-unitario

2022). Un tale sistema necessita, per conservare la sua virtuosità, che l'informazione svolga correttamente il ruolo di attivatore delle forze di mercato, per evitare il rischio di abuso di fiducia del consumatore³⁴ (G. Marcatajo, 2022); al fine di rafforzare l'obiettivo di costruire un «mercato unico sostenibile»³⁵ (D. Imbruglia, 2021). Le considerazioni che precedono introducono al vero problema. In tal senso, il codice del consumo individua nel consumatore il soggetto debole, meritevole di tutela, che va dunque protetto. Tale protezione non può non esplicitarsi del tutto se – al netto delle necessarie azioni sanzionatorie e degli strumenti rimediali – il consumatore non goda del diritto all'informazione e all'educazione. D'altronde, è la cultura che dà dignità, con la conseguente necessità di investire nella scuola e nell'informazione, quale unica strada che conduce nella direzione dell'*homo sapiens* più che in quella dell'*homo economicus*³⁶ (P. Perlingieri, 2000). L'educazione, elevata al rango di diritto fondamentale del consumatore dall'art. 2 c. cons., viene qualificata come un processo mediante il quale il consumatore apprende il funzionamento del mercato per migliorare la sua capacità di agire come acquirente e che, in quanto tale, è premessa necessaria per una corretta informazione nella misura in cui, disporre di dati senza un'idonea capacità di interpretarli, vanifica lo stesso diritto all'informazione³⁷ (A. Bizzarro, 2014). Quest'ultimo, anch'esso qualificato come fondamentale, mira a ridurre lo squilibrio e la disarmonia sul piano informativo tra parti contraenti, a garantire l'autonomia negoziale ed è requisito imprescindibile per la formazione di un consenso consapevole laddove l'informazione sia corretta ed adeguata. Tra l'altro, la Commissione europea, nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, ha evidenziato, nell'ultimo rapporto del 2017, la necessità di alcuni aggiustamenti per una più efficace applicazione delle norme esistenti e una maggiore consapevolezza della disciplina e dei diritti dei consumatori da parte di tutti i soggetti interessati:

vigente segni ancora oggi un forte ritardo, ad esempio con riferimento al diritto alla riparazione.

³⁴ G. MARCATAJO, *Trasparenza del mercato*, cit., p. 190.

³⁵ L'espressione è di D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 501.

³⁶ P. PERLINGIERI, *La persona e i suoi diritti*, Napoli, 2005, p. 73 s.

³⁷ A. BIZZARRO, *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in G. RECINTO, L. MEZZASOMA e S. CHERTI (a cura di), *Diritti e tutele dei consumatori*, Napoli, 2014, p. 33 s.

consumatori, professionisti, giudici e autorità di enforcement³⁸ (Commissione europea, REFIT, 2017). Tuttavia, il diritto all'informazione va osservato – in coerenza con le premesse del presente elaborato – soprattutto sul piano patologico, con particolare riferimento alla pubblicità ingannevole. Di recente, a tal proposito, il Tribunale di Gorizia ha configurato il *greenwashing* come fenomeno di pubblicità ingannevole. Nella prima e storica pronuncia italiana sul tema, il giudice ha inibito con effetto immediato la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli di un'azienda produttrice di una particolare tipologia di microfibra, condannandola al pagamento di una penalità monetaria per ogni violazione e per ogni giorno di ritardo o inosservanza dell'adempimento prescritto; specificando che un messaggio promozionale è tale qualora sia idoneo ad alterare apprezzabilmente le decisioni commerciali dei consumatori a cui è rivolto, facendogli assumere un comportamento che non avrebbero altrimenti tenuto³⁹ (Trib. Gorizia, ord. 25 settembre 2021, n. 712). Anche se l'esito è stato ribaltato nel marzo dell'anno successivo, in sede di reclamo, per difetto del presupposto del *periculum* relativo alla perdita di una fetta di mercato, rimane immutata la posizione espressa dal Tribunale sulla tutela del consumatore da *claims* ambientali non veritieri. Chiarito, dunque, che il *greenwashing* costituisce una pratica commerciale scorretta e ingannevole, la preoccupazione dell'ordinamento, inteso nella sua unitarietà, è quella di fornire tutela al soggetto debole e agli operatori del mercato, nella consapevolezza che i consumatori potranno avere un ruolo importante nella lotta ai cambiamenti climatici soltanto se continueranno ad avere fiducia in un sistema che investe su politiche di protezione dell'ambiente e delle persone. Preservare questa fiducia, premessa necessaria di credibilità e corretto funzionamento del mercato, sarà fondamentale per garantire la continuità d'azione nell'affrontare la sfida globale dello sviluppo sostenibile, a cui ciascuno è chiamato a partecipare in virtù di un generale dovere di solidarietà intergenerazionale. A tal punto della riflessione, emerge l'assenza di un'espressa disposizione sulle conseguenze privatistiche delle pratiche commerciali scorrette, che impongono al civilista il compito di verificare,

³⁸ Commissione europea, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione*, 2017, disponibile in https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_it#documenti.

³⁹ Trib. Gorizia, ord. 25 novembre 2021, n. 712, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 937 ss.

non solo l'attualità degli istituti codicistici e la loro capacità applicativa – soprattutto con riferimento ai rimedi – ma anche di assicurare una piena tutela a chi venga lesa dalle pratiche commerciali suddette⁴⁰ (A.P. Seminara, 2018). In realtà, il diritto dell'ambiente è sempre rimasto confinato, in virtù della natura pubblica del bene protetto, nell'alveo del diritto amministrativo; mentre, oggi, si inserisce pienamente nel dibattito civilistico quale risultato della crescente legislazione finalizzata ad assicurare un adeguato livello di qualità della vita e di protezione dell'ambiente, da un lato, e prevedendo nuove fattispecie produttive di danni patrimoniali e di responsabilità, dall'altro⁴¹ (A. Alamanni, 2023). Si è affermato, inoltre, l'esistenza di un nuovo paradigma contrattuale, il c.d. contratto ecologico, derivante dal fatto che l'interesse preminente dell'ambiente penetra e colora la causa del contratto, funzionalizzandolo alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁴² (M. Pennasilico, 2016). Ne deriva uno scenario nel quale il civilista non può esimersi dall'orientare la sua attività ermeneutica su vicende che appaiono lontane dagli istituti di sua competenza, ma che, in realtà, penetrano nelle situazioni giuridiche esistenziali e patrimoniali dei soggetti, producendo conseguenze che meritano attenzione da parte dell'ordinamento. Tuttavia, appare opportuno precisare che la differente *ratio* posta a fondamento della disciplina consumeristica, tendente ad un corretto funzionamento del mercato, e di quella civilistica, volta a proteggere gli interessi dei singoli, pone dei problemi di carattere ricostruttivo degli effetti civili delle pratiche commerciali ingannevoli; poiché mentre l'intervento pubblicistico previsto della disciplina consumeristica tutelerebbe l'interesse generale alla correttezza commerciale inibendo la pratica scorretta, il provvedimento giudiziale in applicazione di rimedi civilistici, invece, tutelerebbe sul piano individuale e personale il

⁴⁰ A.P. SEMINARA, *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratti*, 2018, p. 689.

⁴¹ A. ALAMANNI, *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica. Riflessi sulla responsabilità civile*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2023, p. 320 ss.

⁴² M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 1291 ss. per l'autore, l'interesse ambientale, può considerarsi oggi un dato immanente ovvero un limite interno alle politiche di sviluppo e alla stessa autonomia negoziale; tant'è che nel caso di conflitto tra esigenze economiche ed esigenze ambientali, è proprio il principio dello sviluppo sostenibile a imporre la prevalenza dell'interesse ambientale, in conformità con il dettato dell'art. 3 *quater*, comma 2 c.a.

soggetto leso nella sua sfera di autonomia⁴³ (A.P. Seminara, 2023). Il legislatore interno, ad avviso di alcuni, nell'aver pedissequamente recepito la disposizione comunitaria all'art. 19, comma 2 c. cons., avrebbe lasciato intendere la necessità di far riferimento alle categorie civilistiche per risolvere le lacune della disciplina consumeristica⁴⁴ (G. De Cristofaro, 2008), fermo restando la necessaria verifica dei presupposti applicativi. Inoltre, in riferimento all'ampia portata definitoria dell'art. 18, lett. *d* c. cons., ad avviso del quale per pratica commerciale scorretta debba intendersi «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori»; ogni attività di contatto tra imprese e consumatori, può produrre una valutazione giuridica, a prescindere dalla conclusione di un contratto⁴⁵ (G. Scognamiglio, 2010). Tendenzialmente, le pratiche commerciali ingannevoli richiamano l'attenzione dell'interprete su due istituti civilistici: la responsabilità e il contratto. Per quanto concerne la responsabilità, ad una prima lettura, la condotta di pubblicità ingannevole viola la buona fede oggettiva del consumatore, configurando ipotesi di responsabilità. Emergerebbe, infatti, una violazione dell'art. 1337 c.c. in ordine alla buona fede a cui le parti sono tenute nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto. Superato il dubbio dell'estendibilità della norma suddetta alle pratiche commerciali scorrette, generato dal fatto che nelle prassi standardizzata del consumo i contratti sono unilateralmente predisposti per un'ampia massa di soggetti che rende complicata l'individuazione di una trattativa e di una fase di formazione; può ritenersi applicabile il disposto di cui all'art. 1337 c.c. laddove vi sia un contatto qualificato tra professionista e consumatore, significativo per la conclusione, anche se solo potenziale, di un contratto⁴⁶ (A.P. Seminara,

⁴³ A.P. SEMINARA, *La tutela civilistica*, cit., p. 689.

⁴⁴ G. DE CRISTOFARO, *La nozione generale di pratica commerciale "scorretta"*, in *Prat. comm. scorr. c. cons.*, 2008, p. 1153 ss.

⁴⁵ G. SCOGNAMIGLIO, *Le pratiche commerciali scorrette: disciplina dell'atto o dell'attività?*, in *Nuovo dir. soc.*, 2010, p. 8 ss.

⁴⁶ A.P. SEMINARA, *La tutela civilistica*, cit., p. 695. Si è correttamente evidenziato che nell'odierna ricostruzione della responsabilità precontrattuale, distinguere tra trattative e fase di formazione del contratto è irrilevante. In tal senso, v. A. NOBILE, *Le tutele civilistiche avverso le pratiche commerciali scorrette*, in *Contr. impr./Eur.*, Milano, 2014, p. 188.

2018). A tal punto, va verificata la compatibilità tra la diligenza professionale di cui all'art. 18, comma 1, lett *b* c. cons. e la clausola generale civilistica della buona fede. Quest'ultima, nell'opinione sostenuta sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza prevalenti, va letta alla luce dei principi di cui agli artt. 2 e 3 cost.; ed in tal senso essa impone alle parti l'obbligo di comportarsi in modo da preservare l'utilità altrui secondo criteri di reciprocità solidale. La norma speciale, d'altra parte, definisce la diligenza come il normale grado della specifica competenza ed attenzione che i consumatori attendono da un professionista secondo correttezza e buona fede. La diligenza così intesa, quindi, non è del tutto estranea al codice civile, ma certamente differente, rafforzata, poiché individua degli standards comportamentali elevati, a cui il professionista deve attenersi. Se, dunque, non rileva alcuna incompatibilità tra le due norme, ma una loro complementarietà applicativa ed un differente grado di attenzione, si può ragionevolmente sostenere che una pratica di *greenwashing* integri un'ipotesi di responsabilità precontrattuale facendo sorgere, in capo al singolo consumatore, un diritto al risarcimento del danno per la lesione della sua libertà negoziale a seguito di comportamenti contrari a buona fede e correttezza. La stessa giurisprudenza ha evidenziato tale aspetto, affermando che «l'ambito di rilevanza della regola posta dall'art. 1337 c.c. va ben oltre l'ipotesi della rottura ingiustificata delle trattative e assume il valore di una clausola generale, il cui contenuto non può essere predeterminato in maniera precisa, ma certamente implica il dovere di trattare in modo leale, astenendosi da comportamenti maliziosi o anche solo reticenti e fornendo alla controparte ogni dato rilevante, conosciuto o anche solo conoscibile con l'ordinaria diligenza, ai fini della stipulazione del contratto»⁴⁷ (Cass., 29 settembre 2005, n. 19024). D'altronde, a tal proposito, appare utile ricordare che il legislatore comunitario, nell'emanare la Direttiva 2005/29/CE, al considerando n. 9 ha chiarito che la disciplina non pregiudica l'espletamento di ricorsi individuali proposti da soggetti che siano stati lesi da una pratica commerciale sleale. Ci si è interrogati, tuttavia, se in tali ipotesi possa configurarsi anche una responsabilità extracontrattuale e si possa ricorrere, di conseguenza, ad un'applicazione dell'art. 2043 c.c. Per ricorrere a tale strumento è necessario che un comportamento umano, doloso o colposo, produca un danno ingiusto e, come tale, lesivo di un interesse meritevole di tutela. Appare indubbio, in

⁴⁷ Cass., 29 settembre 2005, n. 19024, in *Foro it.*, 2006, p. 1105.

tal senso, che con specifico riferimento alla diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli, nel momento in cui emerge la strumentale falsità delle informazioni diffuse, il consumatore possa agire in giudizio per la lesione del suo fondamentale diritto ad assumere liberamente una decisione di natura commerciale. Inoltre, la condotta del professionista è colpevole per la sua contrarietà a diligenza, correttezza e buona fede. Sarà il consumatore, tuttavia, a dover dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento scorretto posto in essere dall'impresa e il danno subito, anche se vi è chi, seppur in maniera minoritaria, ritiene che sia possibile dimostrarne l'esistenza con l'esibizione del provvedimento sanzionatorio dell'AGCM⁴⁸ (C. Tenella Sillani, 2009). L'impostazione ricostruttiva tesa a dimostrare l'applicabilità del rimedio di cui all'art. 2043 c.c., trova fondamento anche in una pronuncia della Cassazione, nella quale viene espressamente affermato quanto segue: «il consumatore che lamenti di aver subito un danno per effetto di una pubblicità ingannevole ed agisca, ex art. 2043 c.c., per il relativo risarcimento, non assolve al suo onere probatorio dimostrando la sola ingannevolezza del messaggio, ma è tenuto a provare l'esistenza del danno, il nesso di causalità tra pubblicità e danno, nonché (non avendo egli agito ex art 2050 c.c.) almeno la colpa di chi ha diffuso la pubblicità, concretandosi essa nella prevedibilità che dalla diffusione di un determinato messaggio sarebbero derivate le menzionate conseguenze dannose»⁴⁹ (Cass., 17 dicembre 2009, n. 26516). A questo punto della riflessione, si evidenzia una difficoltà non ancora superata, ossia la possibilità di ricorrere a più strumenti per fronteggiare ipotesi di responsabilità del professionista e, conseguentemente, ottenere un risarcimento del danno. La dottrina sul punto è divisa: vi è chi, da un lato, ritiene che lo strumento più idoneo sia rappresentato dall' art. 2043 c.c.⁵⁰ (P. Auteri, 2008), mentre, dall'altro, vi è chi sostiene la difficoltà di ricondurre in tale ambito gli effetti di una pratica commerciale scorretta, poiché la fonte di responsabilità preesiste all'illecito essendo generata dalla violazione di una norma di comportamento⁵¹ (J. Alcini, 2015). Il rimedio

⁴⁸ C. TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbl. contr.*, 2009, p. 781 ss.

⁴⁹ Cass., 17 dicembre 2009, n. 26516, in *Dejure online*.

⁵⁰ P. AUTERI, *Introduzione: un nuovo diritto della concorrenza sleale?*, in A. GENOVESE (a cura di), *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, Verona, 2008, p. 10.

⁵¹ J. ALCINI, *Pubblicità ingannevole e rimedi applicativi*, in *Giust. civ. comm.*, 2015, p. 35.

risarcitorio, seppur esperibile in diverse modalità, non soddisfa a pieno le esigenze di tutela del consumatore ingannato. Si pensi, ad esempio, al caso di un soggetto che persuaso dalla pubblicità di un prodotto alimentare presentato come amico dell'ambiente, ma che in realtà non è tale, ne acquisti una confezione derivante da una sua scelta di etica consumeristica ispirata ai valori della sostenibilità. È evidente che il risarcimento del danno ingiusto sarà esiguo e, tra l'altro, allo stesso consumatore sorgerà il dubbio sull'utilità e sull'opportunità dell'attività giudiziale. Dubbio che ne scoraggerà l'iniziativa.

Tuttavia, sul versante contrattuale, la disciplina del codice del consumo nulla dispone in merito, se non, recependo pedissequamente il contenuto della Direttiva 29/2005/CE, che non si pregiudica l'applicazione di norme contrattuali e, dunque, le due discipline coesistono: quella relativa a pratiche commerciali scorrette e quella propria del codice civile. Sorvolando sul dibattito creatosi intorno al tema della nullità dell'atto negoziale a seguito di una pratica commerciale scorretta, sopito anche da una pronuncia giurisprudenziale che ha affermato che la violazione di norme di comportamento nella fase di formazione del contratto, se non stabilito diversamente dalla legge, non comporta nullità⁵² (Cass., Sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26725); il rimedio più funzionale a ristabilire un equilibrio dinanzi a delle pratiche commerciali scorrette è rappresentato dall'annullabilità⁵³ (M.R. Maugeri, 2008). In tal caso, si ritiene altamente ragionevole, seppur senza alcuna pretesa di esaustività, il ricorso all'art. 1439 c.c., non potendosi negare una certa assonanza tra il dolo dei raggiri – in assenza dei quali il soggetto non avrebbe contrattato – e le azioni

⁵² Cass., Sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26725, in *Dejure online*. La Corte, nella sua più autorevole composizione, affermò che «dalla violazione dei doveri di comportamento che la legge pone a carico dei soggetti autorizzati alla prestazione dei servizi d'investimento finanziario discende la responsabilità precontrattuale, con conseguente obbligo di risarcimento dei danni, per le violazioni in sede di formazione del contratto d'intermediazione destinato a regolare i successivi rapporti tra le parti, ovvero la responsabilità contrattuale, con relativo obbligo risarcitorio ed eventuale risoluzione del predetto contratto, per le violazioni riguardanti le operazioni d'investimento o disinvestimento compiute in esecuzione del contratto d'intermediazione finanziaria in questione, ma non la nullità di quest'ultimo o dei singoli atti negoziali conseguenti, in difetto di previsione normativa in tal senso».

⁵³ M.R. MAUGERI, *Pratiche commerciali sleali e disciplina generale dei contratti*, in A. GENOVESE (a cura di), *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, Verona, 2008, p. 282.

ingannevoli di cui all'art. 21 c. cons. L'unico elemento di differenza potrebbe risiedere nel fatto che il dolo civilistico postula l'intenzionalità del soggetto agente, a differenze della disciplina consumeristica. Appare tuttavia complicato negare l'esistenza di intenzionalità nelle pratiche commerciali scorrette, in modo particolare nelle pratiche di *greenwashing*. La giurisprudenza piú recente, nel richiamare un orientamento consolidatosi nel tempo ed oramai unanime, riconosce che «ai fini dell'annullamento del contratto per dolo, non è sufficiente una qualunque influenza psicologica sull'altro contraente, ma occorre la presenza di artifici, raggiri o menzogne tali da determinare una falsa rappresentazione della realtà idonea ad ingenerare un errore essenziale in una persona di normale diligenza»⁵⁴ (Cass., 23 giugno 2022, n. 20231). Le opinioni contrarie all'impostazione esposta, ad avviso delle quali diventa difficile accogliere il principio dell'automatica ricaduta della scorrettezza di una pratica commerciale sulla validità del contratto in termini di annullabilità – che non appaiono convincenti – fondano le loro argomentazioni su un presupposto errato: l'incomunicabilità delle due discipline in ragione della loro differente *ratio*. Se è pur vero che la scorrettezza non è di per sé idonea ad invalidare un contratto o ad essere fonte di responsabilità, ma va operato un giudizio civilistico sulla materiale distorsione della volontà negoziale che tenga conto dell'efficienza degli scambi nel mercato e che, dunque, la sua invalidazione dovrebbe rappresentare l'*extrema ratio*; nessuna ragione di opportunità economica può opporsi alla tutela individuale della libertà del consumatore, anche a costo dell'annullamento del contratto stesso⁵⁵ (A.P. Seminara, 2018). L'interprete non può esimersi, superando pregiudizi e dogmi teorici, dal dovere di porre in sinergia i due testi e di coniugarne le analogie e gli aspetti comuni ricorrendo agli strumenti piú utili alla salvaguardia della persona e delle politiche di sostenibilità, in attuazione della Costituzione.

5. Dalle righe che precedono si può scorgere, muovendo dalla prospettiva delle tutele civilistiche, un orizzonte di luci e ombre⁵⁶ (D. Imbruglia, 2021). L'Unione europea ha provato a reagire mediante

⁵⁴ Cass., 23 giugno 2022, n. 20321, in *Dir. giust. it.*, 2022.

⁵⁵ A.P. SEMINARA, *La tutela civilistica*, cit., p. 699 ss.

⁵⁶ D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile*, cit., p. 503. L'autore sottolinea che nonostante l'ampio consenso della comunità scientifica circa il ruolo che il diritto dei consumatori può svolgere nella regolazione del mercato, la disciplina dei rimedi e delle tutele sia ancora discordante.

l'approvazione della Direttiva (UE) 2019/2161. Nei considerando n. 2 e n. 16 si è affermato, facendo così emergere le ragioni sottese al provvedimento, che il diritto dei consumatori dovrebbe essere applicato in maniera efficace in tutta l'Unione e che, d'altra parte, gli Stati membri dovrebbero garantire la disponibilità dei rimedi esperibili dai consumatori danneggiati da pratiche sleali al fine di facilitarne gli effetti in un quadro normativo ben preciso. La nuova previsione normativa, come emerge dalla portata dell'art. 3, n. 5, che introduce l'art. 11-*bis* nella Direttiva 2005/29/CE, concede al consumatore una pluralità di rimedi, compreso il risarcimento del danno e, se pertinente, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto, purché siano proporzionati ed effettivi; fermo restando la possibilità di ricorrere ad altri strumenti a disposizione dei consumatori nel diritto euro-unitario⁵⁷ (Direttiva (UE) 2019/2161). Si osserva come tale disposizione, approvata al fine di armonizzare, ha ulteriormente complicato il quadro, poiché ha gravato il consumatore di una molteplicità di rimedi, prevedendo, inoltre, la facoltà per gli Stati membri di stabilire le condizioni per l'applicazione e gli effetti di questi ultimi. Tra l'altro, il richiamo alla clausola generale della proporzionalità, rischia di dare vita a diverse interpretazioni che allungheranno le distanze tra le forme di tutela negli Stati membri, anziché accorciarle, producendo un effetto contrario a quello posto a premessa del provvedimento. In buona sostanza, il consumatore europeo continuerà ad esperire i più disparati rimedi e continueranno a coesistere diverse forme di tutela all'interno di una disciplina ispirata all'unitarietà. Una simile lettura può essere ricondotta, ad esempio, ai parametri valutativi della pratica commerciale ingannevole: la diligenza e il comportamento del consumatore medio. Si è opportunamente rilevato che, al netto delle definizioni normative e codicistiche, tali parametri di valutazione di una certa condotta, necessitano comunque di una compiuta individuazione nella prassi giurisprudenziale comportando gravi incertezze applicative in ragione dell'ampia discrezionalità assegnata ai giudici⁵⁸ (J. Alcini, 2015). In conclusione, nell'auspicare una riforma dei rimedi alla pubblicità ingannevole sul piano

⁵⁷ Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la Direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le Direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

⁵⁸ J. ALCINI, *Pubblicità ingannevole*, cit., p. 10.

comunitario e interno, che raccolga le sollecitazioni emerse, va evidenziato che non è possibile costruire un mercato senza regole, precisando che le stesse debbano garantire a tutti il rispetto dei propri diritti nel solco della solidarietà, al fine di conservare l'umanità stessa⁵⁹ (P. Perlingieri, 2000).

Riferimenti bibliografici

Agenda 2030, Organizzazione delle Nazioni Unite, 25 settembre 2015, New York, disponibile in <https://unric.org/it/agenda-2030/>;

ALAMANNI A., *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica. Riflessi sulla responsabilità civile*, *Actual. jur. iberoam.*, 2023, p. 320 ss.;

ALCINI J., *Pubblicità ingannevole e rimedi applicativi*, in *Giust. civ. comm.*, 2015, pp. 10, 35;

ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in PANTALONE P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, Modena, 2021, p. 169;

ARRHENIUS S., *On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground*, in *Philosophical Magazine and Journal of Science*, 1896, disponibile in https://www.rsc.org/images/Arrhenius1896_tcm18-173546.pdf;

AUTERI P., *Introduzione: un nuovo diritto della concorrenza sleale?*, in GENOVESE A. (a cura di), *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, Verona, 2008, p. 10;

BERTELLI F., *Trasparenza informativa e sviluppo sostenibile*, in CAPALDO G. (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 208 ss.;

BIZZARRO A., *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in RECINTO G., MEZZASOMA L. e CHERTI S. (a cura di), *Diritti e tutele dei consumatori*, Napoli, 2014, p. 33 s.;

CATERINI E., *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione analogica e positivismo*, in corso di pubblicazione;

CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018;

CGS US Consumer Sustainability Survey, 2019, disponibile in https://www.cgsinc.com/es/node/5306?field_event_type_target_id=All&title=&field_app_target_id=All&taxonomy_tid=6&field_grc_tv_video_type_tid=All&hsL

⁵⁹ P. PERLINGIERI, *La persona*, cit., p. 78 ss.

ang=en&field_category_target_id=All&field_product_type_target_id=All&search_keys_insights_searchfooter=&field_event_date_value_1=All&field_insight_category_target_id=3&page=22;

Commissione europea, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione*, 2017, disponibile in https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_it#documenti;

DE CRISTOFARO G., *La nozione generale di pratica commerciale "scorretta"*, in *Prat. comm. scorr. c. cons.*, 2008, p. 1153 ss.;

DE GIOIA CARABELLESE P. e DAVINI S., *Derivati sostenibili, "greenwashing" e tutela legale; dallo "Stakeholder" allo "greenstakeholder"*, in *Ambientediritto.it*, 2021, p. 16;

DI MAURO E.W., *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in CAPALDO G. (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 86;

IMBRUGLIA D., *La sostenibilità dei rimedi consumeristici nella direttiva 711/2019/UE e oltre*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 367;

IMBRUGLIA D., *Mercato unico sostenibile e diritto dei consumatori*, in *Pers. merc.*, 2021, pp. 501, 503;

Istat, *Preoccupazioni ambientali e comportamenti ecocompatibili*, 29 maggio 2023, disponibile in <https://www.istat.it/it/files//2023/05/TODAYCOMPORTAMENTIAMBIENTALI2022.pdf>;

MARCATAJO G., *Trasparenza del mercato, tutela del consumatore e green washing*, in *Jus-Online*, 2022, p. 190;

MAUGERI M.R., *Pratiche commerciali sleali e disciplina generale dei contratti*, in GENOVESE A. (a cura di), *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, Verona, 2008;

MEZZASOMA L., *Il consumatore e il professionista*, in RECINTO G., MEZZASOMA L. e CHERTI S. (a cura di), *Diritti e tutele dei consumatori*, Napoli, 2014, p. 13;

NOBILE A., *Le tutele civilistiche avverso le pratiche commerciali scorrette*, in *Contr. impr./Eur.*, 2014, p. 188;

PENNASILICO M., *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014;

PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 1291 ss.;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, 9ª ed., Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *La persona e i suoi diritti*, Napoli, 2005;

PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente*, Napoli, 2016, p. 322 ss.;

PERLINGIERI P., *Principio personalista, dignità umana e rapporti civili*, in *Ann. Sisdic*, 2020, p. 1 ss.;

Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, ONU, 1987, disponibile in <https://www.unep.org/are/admin.ch/are/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/sviluppo-sostenibile/brundtland-report.html>;

RIVA I., *Comunicazione di sostenibilità e rischio greenwashing*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, pp. 12, 58;

SCOGNAMIGLIO G., *Le pratiche commerciali scorrette: disciplina dell'atto o dell'attività?*, in *Nuovo dir. soc.*, 2010, p. 8 ss.;

SEMINARA A.P., *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratti*, 2018, p. 689 ss.;

TENELLA SILLANI C., *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbl. contr.*, 2009, p. 781 ss.;

TROISI A., *Enforcement e normative di contrasto al fenomeno del greenwashing*, in *Giur. comm.*, 2021, p. 1257 ss.;

TROISI A., *La comunicazione ambientale: il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *An. giur. econ.*, 2022, p. 366 ss.;

United in Science, 2022, disponibile in https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science.

Normativa

Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 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»);

Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la Direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le

Direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

Giurisprudenza

- Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, p. 2302 ss.;
- Cass., 29 settembre 2005, n. 19024, in *Foro it.*, 2006, p. 1105;
- Cass., Sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26725, in *Dejure online*;
- Cass., 17 dicembre 2009, n. 26516, in *Dejure online*;
- Cass., 23 giugno 2022, n. 20321, in *Dir. giust. it.*, 2022;
- Cons. St., 27 aprile 2017, n. 1960, in *Foro it.*, 2017;
- Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Dejure online*;
- Corte giust., 7 febbraio 1985, c. 240/83, Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), in *Racc.*, p. 538;
- Trib. Gorizia, ord. 25 novembre 2021, n. 712, in *Riv. giur. amb.*, 2021;
- Trib. Milano, 2 aprile 2013, n. 4500, in *Dejure online*.

ROBERTO ESPOSITO

I profili tributari delle comunità energetiche da fonti rinnovabili. Soluzioni normative e prospettive de iure condendo alla luce dei principi costituzionali nonché dei criteri e principi direttivi previsti dalla legge delega di revisione del sistema fiscale

SOMMARIO: 1. Le comunità energetiche da fonti rinnovabili. Fonti normative, finalità e struttura. – 2. Le misure sovvenzionali previste ed il loro regime fiscale. Gli interventi di prassi dell’Agenzia delle Entrate. – 3. Prospettive di misure agevolative sulla base dei principi generali e della legge delega sulla riforma del sistema fiscale.

1. Le comunità energetiche da fonti rinnovabili (d’ora in poi anche solo CER o «comunità») sono state introdotte, in attesa del completo recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili (c.d. Direttiva RED II), dall’art. 42 *bis*, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. decreto milleproroghe) e poi ulteriormente disciplinate dall’art. 31, d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 recante l’attuazione della predetta Direttiva.

Il d.lg. n. 210, approvato in pari data in attuazione della Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica, all’art. 14, ha invece disciplinato le fattispecie dei clienti attivi o consumatori finali che agiscono collettivamente, disciplinando i loro rapporti mediante un contratto di diritto privato, o mediante comunità energetiche dei cittadini (c.d. CEC), soggetti di diritto privato che possono assumere qualsiasi forma giuridica.

Secondo il legislatore «l’obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari» (artt. 31, comma 1, lett. *a*, d.lg. n. 199/2021 e 14, comma 6, lett. *d*, d.lg. n. 210/2021).

Ulteriori obiettivi delle CER sono delineati nella bozza di decreto del MASE notificato alla Commissione europea e che sostituirà il decreto del

MISE del 16 settembre 2020 nella decarbonizzazione al 2030, nell'autonomia energetica nonché nella considerazione delle configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile¹ come fonte di economia sostenibile e strumento di coesione sociale (e, dunque, anche di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale di cui agli artt. 2 e 119, comma 5 cost.).

In linea generale, premesso che mi soffermerò principalmente sulla fattispecie delineata dal prefato art. 31, una comunità energetica è un ente collettivo partecipato da enti pubblici locali, imprese o cittadini privati, i quali convengono di produrre ed autoconsumare energia da fonti rinnovabili, cedendo eventualmente quella prodotta in eccesso. Si tratta pertanto di un modello basato sulla collaborazione, sulla gestione congiunta e sulla condivisione dei risultati a livello locale, preordinato allo sviluppo sostenibile ed a ridurre la dipendenza energetica dal sistema elettrico nazionale².

Le comunità energetiche rinnovabili non mirano quindi esclusivamente alla soddisfazione del fabbisogno energetico dei partecipanti pubblici e privati, «ma incentivano anche la nascita di nuovi modelli socioeconomici caratterizzati dalla circolarità» (produzione, consumo e vendita) secondo «principi di responsabilità ambientale, sociale ed economica e di

¹ Tale bozza di decreto – inviato alla Commissione europea per l'approvazione – fa riferimento (all'art. 2, comma 1, lett. *b*) alle «configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile» (CACER) che includono i «sistemi di autoconsumo individuale a distanza di energia rinnovabile», i «sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili» e le CER (di cui, rispettivamente, alle precedenti lett. *e*, *f* e *g*). Il Testo Integrato delle disposizioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente per la regolazione dell'autoconsumo diffuso (TIAD) approvato con Delibera 27 dicembre 2022/27/2022/R/eel in attuazione dei d.lg. 8 novembre 2021 nn. 199 e 210 precisa ulteriormente che «configurazione per l'autoconsumo diffuso è una configurazione rientrante in una delle seguenti tipologie: i. gruppo di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente; ii. gruppo di clienti attivi che agiscono collettivamente; iii. comunità energetica rinnovabile o comunità di energia rinnovabile; iv. comunità energetica dei cittadini; v. autoconsumatore individuale di energia rinnovabile “a distanza” con linea diretta; vi. autoconsumatore individuale di energia rinnovabile “a distanza” che utilizza la rete di distribuzione; vii. cliente attivo “a distanza” che utilizza la rete di distribuzione».

² In tal senso <https://www.sorgenia.it/guida-energia/comunita-energetiche#:~:text=Comunit%C3%A0%20energetiche%3A%20cosa%20sono&text=Si%20tratta%20dunque%20di%20una,energetica%20dal%20sistema%20elettrico%20nazionale>.

partecipazione attiva in tutti i processi energetici»³. Sotto tale ultimo profilo, in particolare, le comunità energetiche rappresentano una novità, trattandosi di «nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile ispirati ai principi del decentramento, della localizzazione e della democrazia di prossimità nella produzione energetica»⁴ (V. Pepe, 2022), in attuazione anche dei principi costituzionali di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118 cost.

Scopo del presente lavoro è quello di esaminare se l'attuale regime fiscale delle sovvenzioni *lato sensu* intese previste per le CER, così come delineato dall'Agenzia delle Entrate in due provvedimenti di prassi, sia corretto e coerente dal punto vista sistematico e se sia possibile ipotizzare un utilizzo diretto della leva fiscale per finalità incentivanti conformemente ai principi generali vigenti o a quelli previsti dalla recente legge delega di riforma del sistema fiscale, tenendo conto anche del collegamento con gli obiettivi della transizione ecologica e digitale previsti dal PNRR⁵.

A tale riguardo sottolineo, in linea generale, come la fattispecie presenti numerose criticità che saranno adeguatamente evidenziate in altri interventi della presente colletanea: dalla scelta della forma giuridica più conveniente

³ Così ancora in <https://www.sorgenia.it/guida-energia/comunita-energetiche#:~:text=Comunit%C3%A0%20energetiche%3A%20cosa%20sono&text=Si%20tratta%20dunque%20d%20una,energetica%20dal%20sistema%20elettrico%20nazionale>.

⁴ Così V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *ambienteditto.it*, 3, 2022, p. 15 il quale sottolinea come la strategia dell'Unione dell'energia abbia riconosciuto «il ruolo dei cittadini nella transizione energetica, in cui assumono la responsabilità delle scelte energetiche, si avvalgono delle nuove tecnologie per ridurre il costo delle bollette e partecipano attivamente al mercato». Tali soggetti giuridici sono interpretati, nel contesto europeo, «come modelli di sviluppo sostenibile, espressione della democrazia ambientale secondo un modello di sostenibilità dal basso o bottom up in cui emerge l'esigenza di prossimità e di partecipazione ambientale e climatica anche nel settore dell'energia». In quest'ottica, evidenzia Pa., «le comunità energetiche possono sperimentare ruoli innovativi in ambito sociale, etico e civico, strutturandosi attraverso una *governance* locale a responsabilità diretta, alla base della quale, cittadini, condomini, associazioni e realtà imprenditoriali, condividono un insieme di principi, regole e procedure che riguardano la gestione e il governo della comunità, verso obiettivi di sostenibilità energetica, autogestione e condivisione delle risorse (*sharing resources*)» (cfr. p. 22).

⁵ La bozza di decreto del MASE prevede appunto la definizione dei contributi previsti dalla Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2. del PNRR per Gruppi di autoconsumo collettivo (GAC) e CER.

o piú idonea per il territorio di riferimento, alla necessità di implementare, da parte dei soggetti deputati, la tecnologia, ai profili fiscali.

La prima, chiaramente, influisce sulle modalità di *governance* e di trasmissione dei benefici economici, sociali ed ambientali ai partecipanti e al territorio, la seconda, sulla stessa realizzabilità tecnica della configurazione, gli ultimi, sui margini di convenienza dell'operazione e sulla scelta del modello da adottare, secondo un principio di circolarità – questa volta – delle scelte di tipo organizzativo.

2. La disciplina attualmente vigente prevede tre forme di incentivi o comunque di erogazioni collegate all'attività delle comunità energetiche: la tariffa premio in relazione ai kwh di energia condivisa, il ristoro delle componenti tariffarie e di quelle connesse al costo dell'energia, il corrispettivo per la vendita di energia, nella misura in cui essa viene prodotta ed immessa in rete, quindi non autoconsumata.

A tale riguardo, in mancanza di norme specifiche, se non per le accise, dovrà applicarsi la disciplina generale, e la prevalente irrilevanza degli incentivi previsti dal legislatore ai fini delle imposte dirette ed esclusione dall'iva, sulla base di determinati presupposti, affermata dall'amministrazione finanziaria in due provvedimenti di prassi (Risoluzione n. 18/E del 12 marzo 2021 e risposta ad interpello n. 37/2022) dovrà verificarsi alla luce dell'ampliamento di operatività disposto con il d.lg. n. 199/2021, all'art. 31, comma 1, lett. *f*), secondo il quale le CER potranno «promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e offrire servizi ancillari e di flessibilità», con la conseguente possibile qualificazione dell'attività come commerciale ed attrazione dei relativi proventi al reddito d'impresa.

La tariffa premio, secondo l'Agenzia delle Entrate, in quanto contributo a fondo perduto a fronte del quale manca una controprestazione, è esclusa dal campo di applicazione dell'iva per insussistenza del presupposto oggettivo di cui all'art. 2, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

Tale esclusione, per mancanza del presupposto oggettivo, opera anche nel caso in cui il referente del gruppo di autoconsumo collettivo di energia rinnovabile (GAC), fattispecie prevista dall'art. 30, comma 2, d.lg. n.

199/2021, sia un soggetto che esercita impresa, arte o professione oltre che nell'ipotesi di CER costituita come ente non commerciale.

Del resto, facendo riferimento ai criteri generali individuati dall'amministrazione ai fini della distinzione tra corrispettivi e contributi ai fini dell'assoggettamento o meno, rispettivamente, ad iva nella circ. n. 34/2013, oltre la predetta mancanza di un nesso sinallagmatico tra due prestazioni, può utilmente rinviarsi ai criteri definitivi utilizzati dallo stesso legislatore, il quale prevede testualmente «meccanismi di incentivazione per gli impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo collettivo o in comunità energetiche rinnovabili» (cfr. artt. 4, 5 e 8, d.lg. n. 199/2021), laddove la finalità agevolativa espressa conferma la mancanza di un rapporto a prestazioni corrispettive («l'incentivo è erogato in forma di tariffa incentivante attribuita alla sola quota di energia prodotta dall'impianto e condivisa all'interno della configurazione»).

Nello stesso senso, inoltre, depono la previsione di «regimi di sostegno» nella Direttiva (UE) 2001/2018, i quali possono essere variamente articolati dal legislatore interno come agevolazioni fiscali o sovvenzioni dirette⁶, e proprio con riferimento alle tariffe si fa riferimento a «regimi di sostegno diretto sui prezzi, ivi comprese le tariffe onnicomprensive e le tariffe premio fisse o variabili».

Sulla base di identiche considerazioni l'Agenzia delle Entrate, nei citati provvedimenti di prassi, ha affermato che l'importo erogato a titolo di ristoro non rappresenta un prezzo o un corrispettivo per la fornitura di energia, ma un contributo aggiuntivo dovuto ai costi generali ed alle perdite di rete evitate durante la trasmissione dal punto di produzione a quello di consumo, alla riduzione dei costi di connessione alla rete, alla minore necessità di nuovi investimenti, che va a ridurre il costo dell'energia rinnovabile autoconsumata, naturalmente sempre al fine di promuovere l'uso di tale energia.

⁶ L'art. 2, Direttiva (UE) 2001/2018, definisce come «regime di sostegno» lo «strumento, regime o meccanismo, applicato da uno Stato membro o gruppo di Stati membri, inteso a promuovere l'uso di energia da fonti rinnovabili riducendone i costi, aumentando i prezzi a cui può essere venduta o aumentando, per mezzo di obblighi in materia di energie rinnovabili o altri mezzi, il volume acquistato di tale energia, includendo a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, gli aiuti agli investimenti, le esenzioni o gli sgravi fiscali, le restituzioni d'imposta, i regimi di sostegno nella forma di obblighi in materia di energie rinnovabili, inclusi quelli che usano certificati verdi, e i regimi di sostegno diretto sui prezzi, ivi comprese le tariffe onnicomprensive e le tariffe premio fisse o variabili».

Il corrispettivo erogato per la vendita dell'energia non autoconsumata sarebbe di contro soggetto ad iva nell'ipotesi in cui la vendita riguarda l'energia prodotta da un referente proprietario (GAC) che esercita in forma abituale un'attività commerciale, artistica e/o professionale, nella forma del c.d. *reverse charge* ex art. 17, comma 6, lett. *d quater*, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, ossia con applicazione dell'imposta da parte del cessionario, invece che, come di norma, da parte del cedente.

La vendita è invece esclusa da iva nel caso in cui la cessione riguarda l'energia prodotta da impianti aventi potenza inferiore ai 200 kW, atteso che ex art. 119, comma 16 *bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 tale fattispecie non costituisce esercizio di attività commerciale abituale, e sia posta in essere da comunità energetiche che agiscono in qualità di ente che svolge esclusivamente attività istituzionale con scopo sociale disponente di un impianto sito nelle vicinanze dei propri membri, da autoconsumatore collettivo che sia ente non commerciale, condominio o persona fisica che non esercita attività di impresa abituale o lavoro autonomo.

Per quanto riguarda le imposte dirette nel caso di referente persona fisica non svolgente attività d'impresa, arte o professione, secondo l'Agenzia delle Entrate, la tariffa premio e il ristoro non assumono rilevanza reddituale in quanto proventi non rientranti in alcuna delle categorie di reddito previste dall'art. 6 t.u.i.r.

Il corrispettivo per la vendita dell'energia è, invece, fiscalmente rilevante come reddito diverso ex art. 67, comma 1, lett. *i* t.u.i.r. come «reddito derivante da attività commerciali non esercitate abitualmente». Bisognerà comunque verificare caso per caso, ex art. 55, comma 1 t.u.i.r., il rapporto tra autoconsumo e vendita dell'energia non autoconsumata per confermare la mancanza dell'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 c.c. tra cui, appunto, le attività industriali dirette alla produzione di beni o servizi.

A causa del mancato coordinamento del citato art. 119, comma 16 *bis*, d.l. n. 34/2020 con l'art. 8, d.lg. n. 199/2021 che ha innalzato fino ad 1 MW la potenza massima che da diritto ai meccanismi incentivanti, laddove le configurazioni utilizzino uno o più impianti aventi una potenza cumulata complessiva superiore al limite di 200 KW, l'attività energetica dovrebbe essere considerata attività commerciale abituale con la conseguenza che tutte le componenti costituirebbero reddito d'impresa.

Nel caso in cui il referente eserciti attività d'impresa tariffa premio, ristoro e corrispettivo assumono rilevanza nell'ambito del reddito d'impresa con la necessità di effettuare le ritenute di cui all'art. 28, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (ritenuta sui contributi di enti pubblici)⁷.

Per quanto riguarda le imposte sulla produzione e sul consumo, l'energia elettrica è ordinariamente sottoposta ad accisa al momento della fornitura ai consumatori finali, ovvero al momento del consumo. Nel caso di specie è esente da accisa l'energia elettrica prodotta con impianti azionati da fonti rinnovabili, con potenza non superiore a 20 kW (art. 52, comma 2, lett. *a*, d.lg. 26 ottobre 1995, n. 504 recante il Testo unico della imposizione sulla produzione e sui consumi).

È inoltre esente dall'accisa l'energia elettrica prodotta con impianti azionati da fonti rinnovabili, con potenza disponibile superiore a 20 kW, consumata dalle imprese di autoproduzione in locali e luoghi diversi dalle abitazioni (art. 52, comma 3, lett. *b* del citato Testo unico).

La bozza di decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) attualmente all'esame della Commissione europea prevede per chi creerà una CER, sia titolare individuale di punti di prelievo o si assocerà in una configurazione di autoconsumo una tariffa incentivante sulla quota di energia condivisa prodotta da impianti a fonti rinnovabili.

La potenza finanziabile è pari a complessivi 5 GW, con un limite temporale fissato a fine 2027.

La tariffa incentivante è composta di una quota fissa, inversamente proporzionata alla potenza disponibile, e di una quota variabile. Per gli impianti fotovoltaici è previsto un correttivo per aree geografiche che hanno un minor livello di insolazione.

Soltanto per impianti di CER e gruppi di autoconsumo collettivo (GAC) realizzati nei Comuni sotto i 5.000 abitanti il decreto prevede l'erogazione di contributi a fondo perduto (in conto capitale) fino al 40% dell'investimento (fondi PNRR).

La potenza finanziabile è pari ad almeno 2 GW, per una produzione indicativa di almeno 2.500 GWh/anno, con un limite temporale fissato al 30 giugno 2026.

⁷ Si osservi che la bozza di decreto MASE prevede l'obbligo di restituzione della tariffa incentivante in ipotesi di rinuncia prima del termine. In tale ipotesi l'impresa dovrà indicare una sopravvenienza passiva ex. art. 88, t.u.i.r. per sopravvenuta insussistenza di un componente positivo di reddito che ha concorso a formare il reddito in precedenti esercizi.

L'intervento può riguardare sia la realizzazione di nuovi impianti che il potenziamento di impianti già esistenti.

Il contributo a fondo perduto è cumulabile con l'incentivo in tariffa salvo il divieto di doppio finanziamento ex art. 9, Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, ovvero sia relativo allo stesso costo.

Nei casi in cui è prevista l'erogazione di un contributo in conto capitale, la tariffa spettante subisce una decurtazione salvo che per energia condivisa da punti di prelievo nella disponibilità di enti e autorità locali, religiosi, del terzo settore e di protezione ambientale (vedi Allegato 1, punto 3). Per gli impianti fotovoltaici è prevista la non cumulabilità con quota di potenza sottesa al superbonus (cfr. art. 6, comma 2).

Sotto il profilo fiscale rimarranno valide le indicazioni fornite dall'agenzia delle entrate con i provvedimenti di prassi indicati in precedenza per quanto riguarda la tariffa incentivante.

I contributi a fondo perduto in assenza di espressa disposizione legislativa sono assoggettati a tassazione, nei confronti dei soggetti che esercitano attività d'impresa, ex art. 88, comma 3, lett. *b* t.u.i.r. secondo il principio di cassa, se rientranti genericamente nei contributi in conto capitale, nell'esercizio in cui sono percepiti o in quote costanti fino ad un massimo di 5 esercizi, secondo il principio di competenza ove rientranti nei contributi in conto impianti, ovvero siano erogati per l'acquisto di beni ammortizzabili⁸.

3. Il legislatore, come sinteticamente esaminato nel paragrafo precedente, è intervenuto soprattutto mediante regimi di sostegno di tipo (sostanzialmente) diretto che incentivano l'autoconsumo o la realizzazione

⁸ I contributi in conto impianti (cfr. il principio contabile OIC n. 16) possono essere contabilizzati in due maniere alternative ed il regime fiscale segue le modalità di contabilizzazione. In particolare, se il contributo è stato rilevato a diretta diminuzione del costo storico del bene ammortizzabile, lo stesso concorre automaticamente alla formazione del reddito sotto forma di minori quote di ammortamento deducibili. Se invece il contributo è stato contabilizzato come ricavo (anticipato) da rinviare mediante risconti passivi, il contributo concorre a formare il reddito d'impresa in stretta correlazione con il processo di ammortamento del bene a cui il contributo stesso inerisce, ovvero in misura proporzionalmente corrispondente alle quote di ammortamento dedotte in ciascun esercizio.

dell'impianto, mentre è intervenuto solo marginalmente sotto il profilo della leva fiscale, che, di contro, potrebbe ulteriormente agevolare la diffusione di configurazioni per l'autoconsumo di energia derivante da fonti rinnovabili.

Un regime agevolativo di carattere fiscale, invero, potrebbe trovare solido fondamento sia nei principi e valori costituzionali, sia nei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega di riforma del sistema fiscale recentemente approvata con l. 9 agosto 2023, n. 111, sia, eventualmente, in altri principi presenti nel nostro ordinamento, avendo la Corte costituzionale da tempo riconosciuto un'ampia discrezionalità al legislatore nella previsione di agevolazioni o esenzioni di natura tributaria, con il solo limite della irragionevolezza o della arbitrarietà⁹ (Corte cost., 159/1985).

In tale prospettiva, se rimaniamo ancorati alla trama assiologica della nostra carta costituzionale, ed in particolare ai principi della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 cost., può risultare interessante sottolineare che mentre la sussidiarietà verticale, ovvero tra livelli di governo¹⁰, si traduce, sotto il profilo fiscale, nella implementazione del federalismo fiscale e, dunque, nel riconoscimento di una maggiore autonomia impositiva ad enti locali e regioni, nella specie, trattandosi di una

⁹ Invero, si è affermato che «nel disciplinare la materia delle esenzioni e delle riduzioni d'imposta, il legislatore gode di ampia discrezionalità, il cui esercizio non è sindacabile da questa Corte se non per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. In particolare, si deve escludere che una previsione di esenzione dal pagamento dell'imposta debba sempre equivalere a un riconoscimento dell'insussistenza di capacità contributiva (sentenza n. 159 del 1985). È, dunque, in facoltà del legislatore esentare dall'imposta anche soggetti forniti di capacità contributiva, purché tale scelta non presenti, come si è detto, profili di irrazionalità» (cfr. Corte cost., 22 maggio 2019, n. 119, in senso conforme cfr. Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111). Peraltro, neppure il mancato collegamento con principi e valori costituzionali «rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio» (cfr. Corte cost., 24 giugno 2020, n. 120).

¹⁰ Di cui all'art. 118, comma 1 ed anche 120, comma 2 cost.

ipotesi di sussidiarietà orizzontale¹¹ istituzionalmente «bidirezionale»¹² (A. Perrone, 2017), atteso che la parte pubblica non deve soltanto astenersi dall'ostacolare le attività di interesse generale dei privati ma anche promuovere tali attività ove occorra, che si caratterizza per la estrema intercambiabilità dei ruoli fra enti locali, privati cittadini ed imprese¹³, di

¹¹ Il concetto di sussidiarietà orizzontale consacrato nell'ultimo comma dell'art. 118 cost. («Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»), definisce l'azione promozionale dei soggetti che costituiscono la Repubblica a favore delle autonome iniziative di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale. In tale senso F. GIGLIONI, *Sussidiarietà. Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur.* Treccani online. Sui rapporti di reciproca integrazione tra sussidiarietà verticale ed orizzontale si veda, *ex pluribus*, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.co. Cost.*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile in <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/arena.pdf> secondo il quale «una volta individuati i livelli istituzionali più adatti al perseguimento dell'interesse generale attraverso lo svolgimento delle varie funzioni pubbliche, la sussidiarietà (intesa come sussidiarietà orizzontale) consente alle istituzioni titolari di tali funzioni di perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli e associati; è come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi finora inesplorati per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più soltanto come strumenti della loro azione attraverso istituti quali l'appalto o la concessione, bensì quali alleati autonomi, consapevoli e responsabili nella lotta contro un avversario comune, la complessità dei problemi posti dal mondo moderno e per un obiettivo comune, la piena realizzazione di ciascuno».

¹² A. PERRONE, *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 247 rileva che gli studi di coloro che si sono interessati della nozione di sussidiarietà orizzontale hanno sottolineato la «c.d. bidirezionalità dell'istituto, nel senso che essa, da un canto comporta l'obbligo (negativo) dell'amministrazione di non limitare le autonome iniziative svolte dagli individui e dai corpi sociali, e dall'altro comporta l'impegno (obbligo positivo) di favorire tali iniziative». ID., *Sussidiarietà e fiscalità: un nuovo modo di concepire il concorso alle spese pubbliche?*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, p. 443, rileva che «la sussidiarietà, sotto questo profilo, non comporta soltanto il ritrarsi dell'intervento dello Stato per lasciare maggior spazio alle organizzazioni amministrative di livello inferiore, ma comporta anche una sorta di obbligo, o comunque un impegno, delle organizzazioni gerarchicamente superiori a favorire le attività amministrative delegate agli organi inferiori o le autonome iniziative di intervento nel sociale o nella gestione e cura dei beni comuni da parte dei cittadini attivi. Nel primo senso la sussidiarietà si declina come negativa, nel secondo essa è sussidiarietà positiva, che – in definitiva – consiste nel *subsidium* che lo Stato s'impegna a fornire alle attività che provengono dal basso».

¹³ L'ente locale, ad esempio, può partecipare come consumer, prosumer o come mero facilitatore.

talché può ulteriormente apprezzarsene la definizione come «liquida»¹⁴ (M. Bergo, 2013), si innesta il tema della possibilità di prevedere misure agevolative¹⁵.

Misure agevolative che, in quest’ottica, potrebbero trovare fondamento anche in quel principio di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell’art. 3 cost. che impegna lo Stato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione del Paese e che secondo parte della dottrina non deve essere letto in antitesi con il principio di sussidiarietà rappresentando quest’ultimo piuttosto un ampliamento degli strumenti a disposizione dello stato per perseguire i suoi obiettivi di trasformazione della società¹⁶.

Obiettivi di trasformazione che, per altro, sono anche alla base degli effetti redistributivi del reddito sottesi ai criteri di progressività che devono informare il nostro sistema tributario ai sensi del secondo comma dell’art. 53 cost. e che analogamente possono giustificare regimi fiscali differenziati preordinati ad una attenuazione delle differenziazioni economiche, sociali ed ambientali.

L’intervento dei privati, in particolare, come singoli o associati, nel perseguimento di obiettivi di carattere generale come la rigenerazione urbana, il recupero di siti dismessi per la produzione di energia di fonti rinnovabili, potrebbe essere incentivato – in attuazione appunto del principio della sussidiarietà orizzontale¹⁷ (A. Perrone, 2019) – con

¹⁴ Cfr. M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, 2013, pp. 217, 225.

¹⁵ In linea generale, afferma che «la fiscalità possa oggi rappresentare uno strumento per la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale e, in particolare, possa rappresentare un valido strumento per favorire (nell’ottica costituzionale dell’art. 118 ult. cpv.) le attività di rigenerazione e riuso di beni, non caratterizzate da scopo di lucro, ma poste in essere con finalità di interesse generale e volte al recupero del territorio»: A. PERRONE, *Gli aspetti fiscali*, cit., p. 250.

¹⁶ In tal senso ASTRID, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/SUSS/SUSSIDIARIETA--ORIZZ-PaperAstrid-2003.pdf>.

¹⁷ A. PERRONE, *Sussidiarietà orizzontale e fiscalità: un efficace strumento per la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI e A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale. Prime riflessioni*, Torino, 2019, p. 437 sottolinea che «alla base della scelta costituzionale di favorire le attività di sussidiarietà orizzontale, stia anche la volontà di valorizzare l’assunzione di responsabilità da parte dei cittadini che si prendono cura dei beni comuni. La matrice

sovvenzioni indirette rappresentate da agevolazioni o esenzioni fiscali previste nel quadro di tributi non necessariamente collegati all'attività oggetto della misura di sostegno, come per esempio le imposte dirette¹⁸ (A. Perrone, 2019).

Sotto diverso profilo osservo che per accedere alle misure previste dalla bozza di decreto del MASE gli impianti devono possedere determinati requisiti prestazionali e di tutela ambientale, ivi inclusi i criteri di sostenibilità necessari per rispettare il principio del *Do No Significant Harm* (DNSH) secondo cui nessuna misura finanziata deve arrecare danno agli obiettivi ambientali.

L'investimento deve poi concorrere al raggiungimento degli obiettivi climatici (*Tagging* climatico) di cui al Regolamento (UE) 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza (artt. 3, comma 2, lett. *e* ed *f* nonché 7, comma 2, lett. *a* della bozza).

In questa ulteriore prospettiva, un eventuale regime di favore, trattandosi di energia prodotta da fonti rinnovabili, potrebbe certamente fondarsi su altri valori costituzionali, come la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni, di cui ai novellati artt. 9, comma 3 e 41, comma 3 cost.

In particolare, come evidenziato da parte della dottrina che si è occupata del tema della rigenerazione urbana, anche tenendo conto della diversa localizzazione degli immobili, si potrebbe ipotizzare un'azione combinata che preveda non soltanto incentivi alla produzione di energia da fonti

ideologica della valorizzazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale potrebbe allora riscontrarsi anche nel profilo positivo della crisi ideologica del welfare state e, dunque, nell'intendimento di favorire e premiare l'assunzione di responsabilità degli individui. Se è così, è evidente che uno dei criteri di legittimazione (di matrice sociologica) delle norme che prevedono l'utilizzo della leva fiscale a supporto delle attività sussidiarie dei cittadini "attivi" è l'intento di premiare, mediante lo strumento della fiscalità, l'assunzione di responsabilità da parte di quei cittadini». Uno altro criterio di legittimazione delle agevolazioni tributarie nel quadro della sussidiarietà orizzontale potrebbe essere individuato secondo l'Autore nella crisi del principio panpubblicistico dell'esclusiva dello stato nella cura e nel perseguimento di pubblici interessi.

¹⁸ In tal senso A. PERRONE, *La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO e S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2019, pp. 91 e 110, il quale rileva come il riconoscimento dell'utilità apportata dai privati può concretizzarsi anche mediante una erogazione indiretta prevista all'interno di tributi non strettamente collegati all'attività meritoria.

rinnovabili, ma anche una riduzione dei tributi sugli immobili e misure di sostegno per l'imprenditoria giovanile, con l'effetto di perseguire parallelamente obiettivi di tutela ambientale, di rigenerazione urbana e di stimolo all'attività imprenditoriale¹⁹ (F. Zanfi, L. Daglio, A. Perrone e S. Rusci, 2021).

Peraltro, un regime di favore per i redditi derivanti dallo svolgimento di attività rilevanti ai fini delle imposte dirette potrebbe fondarsi anche (non su principi e valori extrafiscali come sopra rilevato bensì) su requisiti strutturali tipici dello stesso sistema tributario.

In particolare, tale regime potrebbe trovare fondamento, nell'ambito di una concezione circolare della fiscalità²⁰ (A. Perrone, 2020; Id., 2019), nelle

¹⁹ In merito alla proposta di differenziare i bonus edilizi in funzione delle diversa allocazione territoriale dei beni, riducendoli laddove il tessuto economico sociale sia già in grado di per sé di perseguire obiettivi di carattere generale e di incrementarli al contrario, prevedendo eventualmente anche la sinergia con ulteriori misure agevolative consistenti ad esempio nella riduzione dei tributi locali sugli immobili nei territori meno dinamici F. ZANFI, L. DAGLIO, A. PERRONE e S. RUSCI, *Bonus edilizi: diversificazione ed integrazione con politiche urbane e territoriali*, in A. COPPOLA, M. DEL FABBRO, A. LANZANI, G. PESSINA e F. ZANFI (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, p. 151.

²⁰ Sui processi circolari rappresentati da una previa valutazione dell'impatto positivo di una certa attività privata e nella conseguente valutazione di utilità di una minore percezione di tributi locali (impiego implicito di spesa pubblica) per effetto di un'agevolazione relativa agli immobili inseriti in un processo di rigenerazione urbana A. PERRONE, *Agevolazioni fiscali in materia di tributi locali per i processi di rigenerazione urbana*, in L. BECCHETTI e G.A. FORTE (a cura di), *Il libro bianco della transizione ecologica*, Soveria Mannelli, 2020, p. 196. ID., *Il diritto alla rigenerazione dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in M. PASSALACQUA e B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, 2019, p. 376 afferma che «si tratta, se vogliamo, di una fiscalità circolare, in cui si muove in circolo il circuito "tributo-spesa pubblica-interesse perseguito dalla stessa"».

Normalmente i tre aspetti – il pagare il tributo, il finanziamento della spesa pubblica e l'interesse che essa persegue – non sono congiunti, poiché il contribuente che paga un tributo (particolarmente nelle imposte dirette al soddisfacimento di bisogni pubblici indivisibili) non sa come esso verrà impiegato, ma sa che verrà destinato alla spesa pubblica che, a sua volta, dovrà essere utilizzata per il perseguimento di interessi della collettività. Non vi è, dunque, alcun collegamento diretto fra tributo pagato ed interesse perseguito. Il rapporto "tributo-spesa pubblica-interesse collettivo perseguito" si sviluppa tradizionalmente in modo lineare.

Laddove, invece, l'interesse della collettività sia già noto al contribuente, perché è quello sotteso al progetto di rigenerazione, quegli, finanziando parte di quel progetto, paga una quota della propria imposta diretta al finanziamento di una spesa pubblica in cui l'interesse collettivo tutelato è definito a priori (tramite la redazione del progetto).

c.dd. esternalità positive, e cioè nei minori costi per la collettività derivanti dalla produzione di energia da fonti rinnovabili (anche in termini di spesa sanitaria) o dai minori investimenti necessari per potenziare gli impianti esistenti o per attivarne di nuovi e, quindi, in una qualificazione differenziata della capacità contributiva riconducibile alle configurazioni di autoconsumo di energia da fonti rinnovabili²¹ (A. Giovannini, 2020).

In altre parole, nell'ipotesi in cui si acceda ad una concezione evoluta del principio di capacità contributiva per cui la dimensione qualitativa e quantitativa (sotto il profilo del pareggio di bilancio) della spesa pubblica incide sulla determinazione della capacità contributiva²² (R. Esposito, 2022), la rilevanza dei profili funzionali della destinazione del reddito da parte di cittadini e imprese alla costituzione di una comunità energetica (o di altre configurazioni di autoconsumo), con benefici sociali, ambientali ed economici non solo per i partecipanti ma anche per il territorio (in termini appunto di minori costi per la collettività), potrebbe giustificare una equa diminuzione del prelievo tributario a parità di forza economica manifestata dal presupposto²³.

Il rapporto “tributo-spesa pubblica-interesse collettivo perseguito” si sviluppa, dunque, in modo circolare: si parte dalla definizione dell'interesse collettivo, si quantifica la spesa pubblica necessaria, si finanzia quella spesa pubblica (anche) tramite contributi degli individui (o imprese) che vengono poi riconosciuti a titolo di credito d'imposta».

²¹ In tal senso A. GIOVANNINI, *Quale capacità contributiva*, in *Dir. prat. trib.*, 3, 2020, pp. 833 s. il quale sottolinea che l'imposizione potrebbe prendere in considerazione gli «apporti di utilità positiva o negativa» «e, in una rinnovata forma di discriminazione qualitativa dei redditi o delle ricchezze, articolarsi in più regimi ordinari, tra di loro differenziati, in seno alla medesima categoria reddituale o di ricchezza, privilegiando le attività con esternalità positiva» ed implementando la pressione fiscale sulle attività o i fatti con esternalità negativa, per la loro attitudine ad incidere negativamente sulla finanza pubblica, in cui il costo sociale marginale supera il costo risparmiato dal privato.

²² La spesa pubblica, infatti, secondo parte della dottrina, giustifica il prelievo non solo sotto l'aspetto qualitativo ma anche quantitativo, allorché si ritenga sostenibile solo la spesa finanziabile in un determinato momento storico secondo un principio di continenza. A favore di tale interpretazione dovrebbe essere letta la limitazione del ricorso all'indebitamento disposta dall'art. 81, comma 2 cost. e dall'art. 119, comma 8 per Regioni ed enti locali. Sul tema mi sia consentito rinviare a R. ESPOSITO, *Emergenze, solidarietà e principio di capacità contributiva: rilevanza dei profili funzionali*. NGEU, *nuove risorse proprie e finalità redistributive*, in C. LATINI (a cura di), *Solidarietà ed emergenze*, Napoli, 2022, collana della scuola di Giurisprudenza, nell'ambito del progetto *Far-Plan Preventive planning for disaster resilient territories*, p. 106, ove ulteriori considerazioni e riferimenti bibliografici.

²³ In una prospettiva sostanzialmente analoga A. PERRONE, *La dimensione fiscale*, cit., pp. 91 e 110 sottolinea come la rigenerazione urbana da parte dei privati, ad esempio appunto

Del resto, l'esigenza di individuare un regime agevolativo risulta accentuata dall'ampliamento delle attività che potranno essere esercitate dalle comunità energetiche e che potrebbero determinare l'attrazione delle componenti positive eventualmente conseguite al reddito d'impresa.

Tali conclusioni risultano confortate dai principi e criteri direttivi generali posti con la legge delega per la riforma del sistema tributaria approvata con l. 9 agosto 2023, n. 111, nell'ambito della quale, tra i «principi generali del diritto tributario nazionale», dopo aver genericamente delineato l'obiettivo di stimolare la crescita economica e la natalità attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura dei tributi e la riduzione del carico fiscale, anche al fine di sostenere famiglie, lavoratori e imprese (cfr. art. 2, comma 1, lett. *a*), si prevede di razionalizzare e semplificare la normativa, anche in riferimento alla disciplina degli enti del Terzo settore e di quelli non commerciali, «assicurando il coordinamento con le altre disposizioni dell'ordinamento tributario nel rispetto dei principi di mutualità, sussidiarietà e solidarietà» (cfr. art. 2, comma 1, lett. *d*, n. 3).

Con particolare riferimento alla revisione dell'imposizione dei redditi delle persone fisiche si fa riferimento al riordino di aliquote, detrazioni, deduzioni e crediti d'imposta avendo riguardo «agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica...nonché della rigenerazione urbana e della rifunzionalizzazione edilizia» (cfr. art. 5, comma 1, lett. *a* 1.3).

Tra i principi e criteri direttivi specifici si prevede inoltre l'obiettivo di «semplificare e razionalizzare, in coerenza con le disposizioni del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, e con il diritto dell'Unione europea, i regimi agevolativi previsti in favore dei soggetti che svolgono con modalità non commerciali attività che realizzano finalità sociali nel rispetto dei principi di solidarietà e sussidiarietà» (art. 9, comma 1, lett. *h*).

Infine, in materia di accisa e di altre imposte sulla produzione e sul consumo, al fine di promuovere l'utilizzo di prodotti energetici ottenuti da risorse rinnovabili, viene previsto di rimodulare le aliquote, di introdurre un meccanismo di rilascio di titoli per la cessione di energia elettrica ai

attraverso un miglior utilizzo di beni comuni o il recupero di siti dismessi, perseguendo un'utilità di carattere generale, rappresenti un modo di partecipare alle pubbliche spese e dunque di attuazione del precetto costituzionale ex art. 53 cost., di talché il legislatore ben potrebbe riconoscere questa utilità riducendo il prelievo fiscale, senza, come già rilevato, neppure che sia necessaria una stretta attinenza tra il tributo e l'attività agevolata.

consumatori finali nonché il riordino delle agevolazioni (cfr. art. 12, comma 1, lett. *a*, *b* e *d*).

In conclusione, l'esplicito riferimento contenuto nella legge delega ai principi di solidarietà e sussidiarietà ed agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica, della rigenerazione urbana e della rifunzionalizzazione edilizia nonché, per quanto riguarda le accise, della transizione energetica, consente al legislatore delegato di utilizzare la leva fiscale, nell'ambito della discrezionalità concessa in sede di attuazione dei criteri e principi direttivi, per incentivare al meglio la diffusione delle configurazioni di autoconsumo di energia prodotta da fonti rinnovabili, in generale, e delle comunità energetiche in particolare, atteso che in queste ultime, in quanto «formazioni sociali ove si svolge la personalità» dell'uomo, quei principi trovano particolare e rilevante espressione²⁴.

Riferimenti bibliografici

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.co. Cost.*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile in <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/arena.pdf>;

BERGO M., *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, 2013;

ESPOSITO R., *Emergenze, solidarietà e principio di capacità contributiva: rilevanza dei profili funzionali. NGEU, nuove risorse proprie e finalità redistributive*, in LATINI C. (a cura di), *Solidarietà ed emergenze*, Napoli, 2022, p. 106;

GIGLIONI F., *Sussidiarietà. Diritto Amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani online*;

GIOVANNINI A., *Quale capacità contributiva*, in *Dir. prat. trib.*, 3, 2020, pp. 833 s.;

PEPE V., *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *ambienteditto.it*, 3, 2022, p. 15;

²⁴ A tale riguardo si sottolinea come ai sensi dell'art. 31, comma 1, lett. *d* del d.l. n. 199/2021 «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

PERRONE A., *Agevolazioni fiscali in materia di tributi locali per i processi di rigenerazione urbana*, in BECCHETTI L. e FORTE G.A. (a cura di), *Il libro bianco della transizione ecologica*, Soveria Mannelli, 2020, p. 196;

PERRONE A., *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in DI LASCIO F. e GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, pp. 247, 250;

PERRONE A., *Il diritto alla rigenerazione dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in PASSALACQUA M. e POZZO B. (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, 2019, p. 376;

PERRONE A., *La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A. e RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2019, pp. 91, 110;

PERRONE A., *Sussidiarietà e fiscalità: un nuovo modo di concepire il concorso alle spese pubbliche?*, in *Riv. dir. trib.*, 2017;

PERRONE A., *Sussidiarietà orizzontale e fiscalità: un efficace strumento per la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico*, in CORDEIRO GUERRA R., PACE A., VERRIGNI C. e VIOTTO A. (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale. Prime riflessioni*, Torino, 2019, p. 437;

ZANFI F., DAGLIO L., PERRONE A. e RUSCI S., *Bonus edilizi: diversificazione ed integrazione con politiche urbane e territoriali*, in COPPOLA A., DEL FABBRO M., LANZANI A., PESSINA G. e ZANFI F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le diseguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, p. 151.

Giurisprudenza

Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111;

Corte cost., 22 maggio 2019, n. 119;

Corte cost., 24 giugno 2020, n. 120.

*Prodotti energetici e politiche fiscali: il contributo straordinario contro il «caro bollette»,
il contributo di solidarietà temporaneo e le proposte di prezzi calmierati dell'energia*

SOMMARIO: – 1. La fiscalità dell'energia quale strumento per la graduale sostituzione delle fonti ecologiche rinnovabili ai tradizionali combustibili fossili. – 2. Il rincaro dei prezzi dei prodotti energetici e le inevitabili conseguenze sul piano sociale. La comunicazione «REPowerEU». – 3. Il contributo straordinario contro il «caro bollette» quale misura selettiva settoriale di natura tributaria gravante sulle imprese energetiche. – 4. La tassazione dei sovra-profitti nella diacronia delle fonti. – 5. L'ambigua nozione di extra-profitto in ambito tributario. – 6. Gli elementi essenziali del contributo straordinario contro il «caro bollette»: la soggettività passiva e la base imponibile. – 7. Il lasso temporale su cui parametrare il prelievo fiscale. – 8. Il riferimento all'«incremento di saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive» e ai corrispettivi «totali»: profili di criticità. – 9. L'aliquota applicabile e la fattispecie da assoggettare ad imposizione. – 10. Il divieto di applicazione di «imposta su imposta» e gli ulteriori dubbi di legittimità costituzionale. – 11. L'obbligo di informativa dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quale strumento per evitare indebite ripercussioni dell'onere tributario sui prezzi al consumo dei prodotti energetici. – 12. La presunta violazione della libertà di iniziativa economica e del divieto di aiuto di Stato. L'abuso della decretazione d'urgenza. – 13. Il «contributo di solidarietà temporaneo» e le proposte di prezzi calmierati dei prodotti energetici.

1. Nell'ottica degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di neutralità climatica, auspicati dall'Accordo di Parigi e dal «Green Deal europeo»¹ (G. Mercuri, 2023), la fiscalità dell'energia rappresenta uno strumento fondamentale per la graduale sostituzione delle fonti ecologiche rinnovabili ai tradizionali combustibili fossili, anche al fine di conseguire risparmi di spesa e ripensare i modelli di approvvigionamento energetico in una dimensione promozionale del fisco, per ridurre progressivamente le

¹ Cfr. G. MERCURI, *Strategie europee per mitigare il cambiamento climatico: dalla tassazione del lavoro a quella dell'inquinamento*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 14 settembre 2023, p. 1 ss.

emissioni di gas climalteranti attraverso l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili² (S. Moratti, 2020).

La strategia – fatta propria in ambito UE con il «*Clean energy package*» (complesso di misure costituito da quattro regolamenti e quattro direttive approvate tra il 2018 e il 2019) e recepita dalle legislazioni domestiche degli Stati membri – intende trasformare il sistema economico secondo un paradigma circolare, efficiente, competitivo, sostenibile ed inclusivo, attraverso l'implementazione delle tecnologie pulite, favorita dalla previsione di politiche fiscali incentivanti³ (L. Anibaldi, 2022), in modo da promuovere, nel lungo periodo, la produzione di energia completamente decarbonizzata con conseguente impatto climatico zero.

Nell'ambito del programma denominato «*Fit for 55*»⁴ (M.T. Monteduro, 2021; M.C. Fregni, 2022), la Commissione europea ha presentato una serie di proposte preordinate a realizzare gli obiettivi espressi dall'*European Green Deal*, consistenti nella riduzione entro il 2030 del 55% delle emissioni nette di anidride carbonica e nella neutralità energetica da realizzare entro il 2050 mediante una serie di interventi normativi volti a modificare o revisionare il quadro europeo della tassazione dei prodotti energetici.

In funzione degli obiettivi, un'ulteriore rilevanza assumono le direttive sull'efficienza energetica e sulle fonti rinnovabili, quelle sul sistema di scambio delle emissioni, sui trasporti, nonché sulla creazione di una nuova risorsa propria UE, denominata «*Carbon Border Adjustment Mechanism*».

Anche l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ambizioso programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015, si occupa delle problematiche relative al settore energetico, fissando 17 obiettivi e 169 traguardi che affrontano le dinamiche dello sviluppo sostenibile in una dimensione economica, sociale e ambientale⁵ (S. Moratti, 2020).

In questo contesto, il tema dell'energia è declinato in molteplici obiettivi, il cui tratto comune è costituito dalla necessità di incrementare la diffusione

² Cfr. S. MORATTI, *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. fin.*, 2020, p. 439 ss.

³ Cfr. L. ANIBALLI, *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *Gior. dir. amm.*, 2022, p. 481 ss.

⁴ Cfr. M.T. MONTEDURO, *Cambiamenti climatici e politiche fiscali: impatti sociali ed effetti economici del pacchetto europeo "Fit for 55"*, in *Riv. dir. fin.*, 2021, p. 447 ss.; M.C. FREGNI, *Politiche fiscali ambientali, osservazioni tra pandemia e crisi geopolitiche*, in *Rass. trib.*, 2022, p. 158 ss.

⁵ Cfr. S. MORATTI, *Green Deal*, cit., p. 439 ss.

delle energie pulite per contrastare il degrado ambientale e ridurre il rischio di eventi catastrofici: l'obiettivo numero 7 intende assicurare a tutti l'accesso a sistemi energetici economici, affidabili, sostenibili e moderni per aumentare entro il 2030, in maniera considerevole, la quota di energie rinnovabili e raddoppiare il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica⁶ (S. Moratti, 2020).

Quasi contestualmente alla predisposizione dell'Agenda 2030, con la Comunicazione denominata «Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici» COM (2015) 80 *final*, che può essere considerata l'atto prodromico all'adozione del «pacchetto clima», in relazione alle politiche energetiche adottate in ambito UE, venivano manifestate le preoccupazioni derivanti dalla circostanza che l'Unione importi ancora una percentuale troppo alta del proprio fabbisogno energetico ed evidenziato il ruolo che avrebbero potuto svolgere i singoli cittadini nel processo di transizione energetica.

2. Malgrado tali premesse, il conflitto bellico russo-ucraino, oltre a frenare il processo di transizione energetica in chiave ecologica⁷ (C. Stagnaro, 2022), ha generato un notevole rincaro dei prezzi dei prodotti energetici, con inevitabili conseguenze sul piano sociale: è seguito un dibattito, sia a livello politico che nella comunità scientifica, sugli strumenti da utilizzare per fronteggiare tale situazione⁸ (A. Uricchio, 2023).

In ambito unionale, la Commissione europea, con la Comunicazione COM (2022) 108 *final* dal titolo «REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», presentata l'8 marzo 2022 e approvata il 18 maggio 2022, ha esortato gli Stati membri ad adottare «misure di emergenza» in favore di imprese e consumatori, inclusi strumenti temporanei di carattere fiscale da applicare sui proventi straordinari e sugli

⁶ Cfr. S. MORATTI, *o.l.c.*

⁷ Cfr. C. STAGNARO, *La transizione energetica tra politica ambientale, politica industriale e "greenflation"*, in *Dir. ind.*, 2022, p. 161 ss.

⁸ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione energetica e politiche fiscali*, in A. URICCHIO e P. MANNO, *Le emergenze energetiche tra crisi geopolitica e questione ambientale*, Soveria Mannelli, 2023, p. 117.

utili infra-marginali maturati dagli operatori del settore energetico⁹ (R. Iaia, 2022).

Ciò a condizione che i rendimenti eccessivi di matrice speculativa siano specificati e giustificati dai legislatori domestici tramite criteri oggettivi e verificabili (ad esempio, attraverso la deviazione dalla media dei prezzi mondiali del gas su un periodo di tempo prolungato, anche in considerazione del numero di ore in cui il gas fissa il prezzo nel sistema elettrico): difatti, poiché una parte dell'aumento dei prezzi del gas costituisce una componente strutturale (definita sulla base dei prezzi medi operati nel tempo), il tributo non dovrebbe considerare gli effetti di quest'ultimo fattore¹⁰ (R. Iaia, 2022).

Nella cornice di tale documento di *soft law* di matrice unionale, il legislatore domestico, con il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, ha predisposto una serie di misure per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, rilevanti anche sul piano fiscale: ne sono da esempio la riduzione delle aliquote delle accise sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante, la fissazione al 5% dell'aliquota IVA sul gas naturale per autotrazione e la previsione di un bonus carburante per i lavoratori dipendenti¹¹ (M. Giachetti Fantini, 2023; R. Iaia, 2022).

3. In questa prospettiva, l'art. 37, comma 1, d.l. n. 21/2022, convertito dalla l. n. 51/2022, ha istituito per l'anno 2022 un contributo straordinario contro il «caro bollette»¹² (R. Iaia, 2022; F.S. Marini e G. Marini, 2022; L. Salvini, 2022; D. Stevanato, 2022; G. Zizzo, 2022), misura selettiva settoriale gravante sulle imprese che operano nel settore energetico, alla

⁹ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni sistematiche in ordine al contributo straordinario sul c.d. "caro bollette" (art. 37 D.L. n. 21/2022)*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 24 giugno 2022, p. 2.

¹⁰ Cfr. R. IAIA, *o.l.c.*

¹¹ Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Osserv. cost.*, 2023, p. 24 ss.; R. IAIA, *o.l.c.*

¹² Cfr. R. IAIA, *o.l.c.*, p. 1 ss.; F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili di dubbia costituzionalità del contributo sugli extraprofiti energetici*, in *Fisco*, 2022, p. 3745 ss.; L. SALVINI, *Il contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese energetiche*, in www.fiscalitadellenergia.it; D. STEVANATO, *Extraprofiti: una tassa ingiusta, inutile e dannosa*, in *IBL Focus*, 21 marzo 2022; G. ZIZZO, *La costituzionalità dubbia dell'imposta sugli extraprofiti*, in *Il Sole 24-Ore*, 30 giugno 2022.

quale va riconosciuta natura tributaria¹³ (F.S. Marini e G. Marini, 2022; L. Salvini, 2022), malgrado il legislatore abbia utilizzato la locuzione «contributo» con chiara vocazione solidaristica¹⁴ (S. De Marco, 2022).

Tale forma di prelievo va corrisposta alla Cassa per i servizi energetici e ambientali al fine di contenere gli effetti conseguenti all'aumento dei prezzi delle tariffe del settore energetico ed assicurare una fonte di gettito per finanziare le misure di contenimento da destinare al finanziamento del bonus bollette in favore dei clienti domestici economicamente svantaggiati e in gravi condizioni di salute, in modo da porre rimedio agli effetti della pandemia e del conflitto russo-ucraino e supportare politiche di sostegno sociale e di ripresa¹⁵ (R. Iaia, 2022; A. Uricchio, 2023).

Come ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa¹⁶ (TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15214; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15215; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15216; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15217)¹⁷, la misura *de qua* costituisce un tributo (A. Viotto, 1999; L. del Federico, 2000; A. Fedele, 2018; F. Fichera, 2020), sebbene all'interno di tale categoria esista una scala graduata di prestazioni patrimoniali imposte ad essa ascrivibili¹⁸ (S. De Marco, 2022).

Si tratta, in particolare, di un'imposta, in quanto prestazione patrimoniale coattiva, sancita per legge, concepita e orientata a concorrere alle spese pubbliche, essendo il relativo gettito destinato ad apprestare i mezzi per far fronte al fabbisogno finanziario dell'ente impositore, senza che vi sia alcun rapporto commutativo con un atto, un bene, una funzione o un servizio specifico svolto da chi esercita il potere autoritativo nei confronti del singolo consociato¹⁹ (R. Iaia, 2022).

¹³ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3746; L. SALVINI, *Il contributo*, cit., p. 1.

¹⁴ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni in tema di tassazione degli utili extraprofiti delle imprese energetiche*, in *Dir. prat. trib.*, 2022, p. 2093.

¹⁵ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., pp. 2-13; A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 119.

¹⁶ Cfr. A. VIOTTO, *Tributo*, in *Dig. disc. prin., Sez. comm.*, XVI, Torino, 1999, p. 244 ss.; L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000; A. FEDELE, *La definizione del tributo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, p. 1 ss.; F. FICHERA, *Giurisdizione tributaria e nozione di tributo. Il caso della c.d. TLA-2*, in *Rass. trib.*, 2020, p. 66 ss.

¹⁷ Cfr. TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15214, in *DeJure Giuffrè*; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15215, in *DeJure Giuffrè*; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15216, in *DeJure Giuffrè*; TAR Lazio, 16 novembre 2022, n. 15217, in *DeJure Giuffrè*.

¹⁸ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2095.

¹⁹ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 4.

La misura, avente carattere non strutturale, in quanto caratterizzata dalla limitata applicabilità temporale, ha inasprito gli oneri tributari a carico dei *market players* del settore energetico, in considerazione dei rilevanti «extraprofitti» dagli stessi conseguiti a fronte del sensibile incremento dei prezzi e delle tariffe dei prodotti energetici²⁰ (R. Iaia, 2022).

Tale forma di prelievo, essendo uno strumento di finanza straordinaria preordinato a frenare o prevenire azioni di carattere speculativo attraverso l'assoggettamento ad imposizione delle manifestazioni di ricchezza immeritate o inaspettate, rientra nella categoria delle «*windfall taxes*», in passato adoperate, soprattutto durante i periodi bellici o a seguito di eventi imprevedibili²¹ (P. Boria, 2008), per dare attuazione ai principi dell'equo riparto e perseguire finalità disincentivanti rispetto a pratiche commerciali abusive o scorrette²² (A. Uricchio, 2023).

Si tratta di situazioni nelle quali l'aumento di ricchezza conseguente all'emersione di extra-profitti legittima un incremento di tassazione idoneo a giustificare ipotesi di discriminazione qualitativa dell'imposizione²³ (G. Sbaraglia, 2014) entro ben precisati limiti motivazionali, tecnico-operativi e temporali²⁴ (G. Moro, 2022).

4. La tassazione dei sovra-profitti costituisce uno degli strumenti adoperati per accentuare la discriminazione qualitativa delle ricchezze «non meritate» perché conseguenza di eventi extra imprenditoriali dovuti, ad esempio, all'oscillazione dei prezzi delle materie prime, a congiunture internazionali favorevoli, ad eventi politici, bellici o economici straordinari, che comportano, per talune categorie di imprese, l'ampliamento dei margini di guadagno in ragione della possibilità di porre in essere condotte speculative²⁵ (S. De Marco, 2022).

Storicamente la predisposizione di questi strumenti impositivi, espressione delle c.dd. «tasse punitive», oltre ad essere riconducibile ad esigenze di natura finanziaria, è connessa ad un particolare contesto socio-

²⁰ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 2.

²¹ Cfr. P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, p. 73 ss.

²² Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 120 s.

²³ Cfr. G. SBARAGLIA, *Discriminazione qualitativa e speculatività dei redditi*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 370 ss.

²⁴ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario per il caro bollette: profili di legittimità costituzionale*, in *Rass. trib.*, 2022, p. 840 s.

²⁵ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2095.

economico di congiuntura favorevole di cui beneficiano alcuni operatori economici, circostanza dalla quale, quantomeno in astratto, dovrebbe scaturire una maggiore capacità contributiva per effetto dell'attività svolta in regime di oligopolio, in ragione della rigidità della domanda²⁶ (S. De Marco, 2022).

Già prima dell'epoca repubblicana, nell'ordinamento italiano, vi sono state diverse forme di prelievo gravanti sugli extra-profitti²⁷ (A. Fedele, 2023): un esempio è offerto dall'imposta straordinaria sui profitti di guerra²⁸ (L. Einaudi, 1927; G. Borgatta, 1946; F. De Angelis, 1968; D. Cannata, 2014), istituita con nomi e modalità differenti nel corso dei due conflitti mondiali (in particolare, con il d.l. 9 giugno 1918, n. 857, durante la prima guerra mondiale e con la l. 1° luglio 1940, n. 813, nel corso della seconda guerra mondiale) per assoggettare ad imposizione i sovra-profitti realizzati dalle imprese manifatturiere per effetto dell'aumento della domanda di beni da parte della collettività o del maggior prezzo pagato dallo Stato per ottenere le forniture belliche; in relazione a tali fattispecie, era apparso opportuno applicare un maggior prelievo per evitare che un evento drammatico, come un conflitto bellico, potesse risolversi in un affare a beneficio di pochi consociati²⁹ (G. Moro, 2022).

Sono poi seguite altre forme di prelievo: l'imposta «straordinaria» del 6 per mille, istituita dall'art. 7, comma 6, del d.l. n. 333/1992 (come sostituito dalla l. n. 359/1992) sull'ammontare dei depositi bancari e postali risultanti dalle scritture contabili alla data del 9 luglio 1992; il «contributo straordinario per l'Europa» di cui all'art. 3, commi 193-203, l. n. 662/1996; la sovrimposta comunale sui fabbricati (c.d. Socof) ex art. 19 del d.l. n. 55/1983; l'imposta straordinaria sugli immobili (c.d. ISI), di cui all'art. 7, comma 1 del d.l. n. 333/1992; l'addizionale IRES a carico di (taluni) enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e degli enti che esercitano attività

²⁶ Cfr. S. DE MARCO, *o.l.c.*

²⁷ Cfr. A. FEDELE, *Intervento sulla rilevanza dei dati nella determinazione degli imponibili nell'era digitale*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 19 settembre 2023, p. 1 ss.

²⁸ Cfr. L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari-New Haven, 1927; G. BORGATTA, *La finanza della guerra e del dopoguerra*, Alessandria, 1946; F. DE ANGELIS, *Finanza*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1968, p. 596 ss.; D. CANNATA, *Imposizione straordinaria sui sovrapprofitti di guerra e definizione della nozione di sovrapprofito*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 222 ss.

²⁹ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 827.

assicurativa (art. 2, comma 2, d.l. n. 133/2013)³⁰ (G. Moro, 2022); l'imposizione straordinaria sugli extra-profitti bancari, introdotta dall'art. 26, d.l. 10 agosto 2023, n. 104, sulla cui legittimità costituzionale sorgono non poche perplessità³¹ (N.D. Coniglio, 2023; G. Escalar, 2023; R. Parisotto, 2023).

Con riferimento al comparto energetico, in tempi più recenti, un famoso precedente del contributo straordinario contro il «caro bollette» è stato quello della «Robin tax»³² (G. Marongiu, 2008; G. Bizioli, 2015; P. Boria, 2015; L. Letizia, 2015; L. Carpentieri, 2017; D. Stevanato, 2015), imposta sugli extra-profitti degli operatori economici attivi nel mercato del greggio, dell'energia elettrica e del gas naturale, introdotta dall'art. 81, commi 16 ss., d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, al fine di assoggettare ad imposizione gli extraprofitti generati dai rialzi delle quotazioni dei prodotti energetici, poi dichiarata incostituzionale per contrasto con i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva (artt. 3, comma 1 e 53, comma 1 cost.). Tale forma di prelievo, avente carattere strutturale, durante la sua vigenza, piuttosto che assurgere ad autonomo tributo, si sostanzialmente in una maggiorazione dell'aliquota IRES per i soggetti passivi operanti nel settore energetico, in presenza di redditi superiori a determinate soglie fissate dalla legge³³ (R. Iaia, 2022; G. Moro, 2022).

³⁰ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 836.

³¹ Cfr. N.D. CONIGLIO, *Banche, extra-profitti e l'amore degli italiani per le «tasse punitive»*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 12 agosto 2023; G. ESCALAR, *Dubbi di costituzionalità dell'imposta straordinaria sul margine di interesse delle banche*, in *Fisco*, 2023, p. 3367 ss.; R. PARISOTTO, *L'imposta straordinaria sugli extra profitti delle banche si adegua al parere della BCE*, in *Fisco*, 2023, p. 3766 ss.

³² Cfr. G. MARONGIU, *Robin Hood Tax: taxation without "constitutional principles"?*, in *Rass. trib.*, 2008, p. 1335 ss.; G. BIZIOLI, *L'incostituzionalità della Robin Hood Tax fra discriminazione qualitativa dei redditi ed equilibrio di bilancio*, in *Rass. trib.*, 2015, p. 1079 ss.; P. BORIA, *L'illegittimità costituzionale della "Robin Hood Tax" e l'enunciazione di alcuni principi informatori del sistema di finanza pubblica*, in *Riv. giur. trib.*, 2015, p. 388 ss.; L. LETIZIA, *"Equilibri finanziari" e "squilibri costituzionali": alcune (aggiuntive) riflessioni a margine della sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale*, in *Innovazione dir.*, 2015, p. 89 ss.; L. CARPENTIERI, *La Corte costituzionale e i tributi al tempo della crisi: l'"autogoverno" degli effetti delle declaratorie di incostituzionalità e la prospettazione di una incostituzionalità solo "pro futuro"*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, p. 223 ss.; D. STEVANATO, *"Robin Hood Tax" tra incostituzionalità e aperture della Corte a discriminazioni qualitative dei redditi societari*, in *Corr. trib.*, 2015, p. 951 ss.

³³ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 3; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 829.

5. Al pari di quanto accaduto con la *Robin tax*, anche in relazione alla misura fiscale *de qua*, è necessario comprendere se e a quali condizioni il sovra-profitto possa di per sé costituire un valido indice di capacità contributiva con cui giustificare un ulteriore aggravio impositivo nei confronti dei soggetti che lo conseguono³⁴ (G. Moro, 2022).

Sebbene, a fronte dell'attuale congiuntura economico-sociale e alla luce dell'odierno contesto geopolitico e delle relative conseguenze, in astratto non si possa escludere la legittimità di un contributo solidaristico straordinario *una tantum* a carico dei contribuenti risultati di fatto avvantaggiati da tale situazione, la struttura del prelievo fiscale dovrebbe essere raccordata con la *ratio* giustificatrice del tributo e porsi, rispetto ad essa, in rapporto di congruità, ragionevolezza e idoneità al raggiungimento dello scopo³⁵ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Tra gli elementi essenziali del contributo straordinario contro il «caro bollette», che il legislatore si è preoccupato di individuare, sono delineati soltanto i soggetti passivi e i criteri di determinazione della base imponibile; mancano, invece, specifiche indicazioni in ordine al presupposto del tributo, genericamente costituito dagli extra-profitti realizzati dagli operatori del settore energetico, la cui esatta individuazione richiede uno sforzo ermeneutico non indifferente, volto a ricostruire la *ratio* della misura fiscale³⁶ (G. Moro, 2022).

Peraltro, la difficoltà è accentuata dall'assenza in ambito tributario di una nozione di «extra-profitto», per la cui individuazione ci si rifà alle elaborazioni della scienza economico-finanziaria, che intende per extra-profitto tutto ciò che sta al di sopra della giusta remunerazione del rischio di impresa, generando un guadagno «straordinario» ed «esorbitante»³⁷ (G. Moro, 2022).

In questa visuale, per extra-profitto deve intendersi l'eccedenza rispetto al profitto normale che alcuni operatori economici conseguono avvantaggiandosi di situazioni favorevoli non riconducibili alla propria

³⁴ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 824.

³⁵ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3747.

³⁶ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 823 s.

³⁷ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 825.

attività d'impresa³⁸ (A. Milone, 2012; G. Sbaraglia, 2014): si pensi, ad esempio, alle situazioni a carattere «strutturale», in cui l'extra-profitto è connesso allo «sfruttamento» di regimi di monopolio, duopolio o oligopolio ovvero all'esclusivo esercizio di attività economiche originariamente riservate allo Stato e alle situazioni a carattere «congiunturale» o «speculativo» nelle quali l'extraprofitto assume la connotazione di guadagno non meritato, perché derivante da circostanze fortuite ovvero da condotte inique e «opportunistiche» rispetto alle normali logiche competitive ed al tradizionale svolgimento delle attività economiche di riferimento³⁹ (G. Moro, 2022).

Si tratta di situazioni nelle quali si assiste ad un significativo incremento di ricchezza, tale da giustificare un aumento di tassazione attraverso l'utilizzo di istituti (quali la sovrapposizione di fattispecie tributarie ovvero le imposte straordinarie *una tantum*) che consentono la realizzazione di una discriminazione qualitativa del reddito⁴⁰ (G. Moro, 2022).

Sul piano concreto, però, essendo il contributo straordinario contro il «caro bollette» computato su un differenziale che non tiene conto di molte variabili determinanti ai fini del corretto calcolo dell'incremento di ricchezza realizzato in forma speculativa, non è semplice individuare il momento a decorrere dal quale un profitto cessa di essere «normale» per divenire «sovraprofitto», così da essere assoggettato da un ulteriore aggravio impositivo⁴¹ (S. De Marco, 2022; G. Moro, 2022).

6. In ordine alla soggettività passiva, il contributo straordinario contro il «caro bollette» (art. 37, comma 1, d.l. n. 21/2022, convertito dalla l. n. 51/2022) è posto a carico delle imprese che esercitano l'attività di produzione di energia elettrica per la successiva rivendita nel territorio dello Stato ovvero l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, nonché dei rivenditori di energia elettrica, gas metano e gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione

³⁸ Cfr. A. MILONE, *La sovrimposizione nell'imposta sul reddito delle società. Lineamenti sistematici e moderna tipizzazione*, Napoli, 2012; G. SBARAGLIA, *La tassazione dell'extra-profitto*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 255 ss.

³⁹ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 825.

⁴⁰ Cfr. G. MORO, *o.l.c.*

⁴¹ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2102 s.; G. MORO, *o.c.*, p. 828 s.

e commercio di prodotti petroliferi⁴² (A. Uricchio, 2023). Sono, altresí, assoggettati ad imposizione gli importatori, a titolo definitivo, di tali beni per la successiva rivendita ovvero coloro che introducono nel territorio dello Stato i suddetti beni ove provenienti da altri Stati membri UE⁴³ (R. Iaia, 2022).

Sono, invece, espressamente esonerati dal pagamento del tributo gli esercenti l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio di energia elettrica, gas, certificati ambientali e carburanti⁴⁴ (R. Iaia, 2022).

La base imponibile del tributo è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, al netto dell'IVA, superiore a cinque milioni di euro e non inferiore al dieci per cento, riferito all'arco temporale compreso tra 1° ottobre 2020 e il 30 aprile 2021 e tra il 1° ottobre 2021 e il 31 marzo 2022 (termine poi posticipato al 30 aprile 2022) con riguardo alle Comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA⁴⁵ (A. Uricchio, 2023).

La circostanza di ancorare la base imponibile del contributo straordinario contro il «caro bollette» alle operazioni risultanti dalle liquidazioni periodiche IVA e, dunque, all'incremento di saldo tra le operazioni attive e quelle passive non sempre consente di isolare gli extraprofiti generati dall'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, dell'energia elettrica e del gas, potendo comportare l'emersione del presupposto del tributo a fronte della sola fatturazione e in assenza di alcuna percezione dei corrispettivi (art. 6, comma 4, d.P.R. n. 633/1972, in relazione all'art. 66, lett. a, Direttiva 2006/112/CE), in contrasto con quanto previsto dalla Comunicazione «REPowerEU», che sembra invece attrarre ad imposizione gli «extraprofiti», se e nella misura in cui risultino effettivamente percepiti⁴⁶ (R. Iaia, 2022).

Inoltre, essendo presi in considerazione tutti i dati desumibili dalle liquidazioni periodiche IVA, a prescindere dalla loro natura, talune componenti di per sé estranee alla logica del sovra-profitto potrebbero essere incluse nel computo del contributo straordinario contro il «caro

⁴² Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 119.

⁴³ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 2.

⁴⁴ Cfr. R. IAIA, *o.l.c.*

⁴⁵ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 119 s.

⁴⁶ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 8.

bollette» solo perché relative ad operazioni soggette ad IVA; mentre, viceversa, altre componenti – malgrado espressione di un potenziale extraprofitto – potrebbero essere escluse dal predetto computo, in quanto non rientranti nel perimetro applicativo dell'imposta: è il caso dell'incremento determinato da operazioni «straordinarie», come le cessioni di partecipazioni, ovvero dei costi rappresentati da differenziali negativi realizzati su contratti derivati non soggetti ad IVA e quindi non computabili ai fini del tributo *de quo*⁴⁷ (S. De Marco, 2022; G. Moro, 2022).

Le imprese operanti nel settore energetico potrebbero svolgere anche altre attività e, in mancanza di una contabilità separata ai fini IVA, i relativi dati, affluendo nelle liquidazioni periodiche IVA, potrebbero incidere sulla determinazione della base imponibile del tributo; di contro, le operazioni fuori campo IVA, pur incidendo sul differenziale positivo o negativo dell'extraprofitto, non sono incluse nella rilevazione delle liquidazioni periodiche IVA⁴⁸ (S. De Marco, 2022).

Le ragioni per le quali il «saldo» tra le operazioni relative ai due periodi di riferimento può aver subito variazioni significative possono essere molteplici e non tutte sintomatiche di un vantaggio speculativo realizzato sfruttando al meglio le alterate situazioni di mercato: l'incremento del saldo, ad esempio, potrebbe dipendere dall'incremento del volume d'affari indipendentemente dall'aumento dei prezzi delle materie prime⁴⁹ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Peraltro, essendo la base imponibile ancorata alle operazioni risultanti dalle liquidazioni periodiche IVA, il contributo straordinario, piuttosto che assurgere ad autonomo tributo, potrebbe atteggiarsi come una maggiorazione dell'IVA⁵⁰ (R. Iaia, 2022; per una diversa ricostruzione, D. Stevanato, 2022).

7. Il lasso temporale in relazione al quale parametrare il tributo non risulta necessariamente rivelatore di una maggiore attitudine alla contribuzione: difatti, il primo segmento temporale è compreso nel cuore

⁴⁷ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2098; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 834.

⁴⁸ Cfr. S. DE MARCO, *o.c.*, p. 2098.

⁴⁹ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3747.

⁵⁰ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 11; per una diversa ricostruzione, D. STEVANATO, *Extraprofiti*, cit., p. 3 s.

dell'emergenza pandemica (caratterizzata dalla riduzione dei consumi e dei volumi delle vendite, con inevitabili contrazioni di fatturato) e, quindi, costituisce un dato di per sé inidoneo ad assurgere a parametro di riferimento «normale» in grado di misurare per differenza un ipotetico extraprofitto; la seconda finestra è, invece, caratterizzata da un principio di ripresa economica a fronte di mesi di profonda recessione congiunturale e, dunque, da una normale ripresa degli affari, senza che vi sia alcun extraprofitto⁵¹ (R. Iaia, 2022; F.S. Marini e G. Marini, 2022; G. Moro, 2022).

Di conseguenza, ai fini della commisurazione del contributo straordinario contro il «caro bollette» non viene preso in considerazione un normale periodo di redditività fisiologica, bensì un arco temporale nel quale gli eventuali sovraprofiti realizzati dalle imprese energetiche potrebbero essere scaturiti dall'emergenza pandemica e dall'incidenza sui prezzi di vendita dei prodotti energetici determinata dall'inizio della crisi bellica russo-ucraina⁵² (S. De Marco, 2022).

La differenza tra i due periodi di riferimento, dunque, non necessariamente e non esclusivamente è dovuta all'aumento dei profitti conseguente al rincaro dei costi delle materie prime dei prodotti energetici⁵³ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

L'arco temporale considerato per la determinazione della base imponibile del contributo straordinario contro il «caro bollette» non corrisponde poi alla durata annuale, propria di un esercizio finanziario ed assunta per le principali imposte sui redditi e sui consumi come periodo di riferimento ai fini della determinazione del risultato della gestione e dei tributi dovuti: tale parentesi temporale, oltre ad interessare più annualità, fa riferimento ad un intervallo infrannuale riguardante diversi esercizi e ciò non appare congruente per ritenere maturato un effettivo «extraprofitto» suscettibile di costituire oggetto di imposizione in quanto espressione di un'aggiuntiva capacità contributiva⁵⁴ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

In maniera «retrospettiva», il presupposto impositivo fa riferimento ad un «incremento», determinato sulla base del raffronto tra saldi di operazioni attive e passive, in parte maturato anteriormente al giorno di entrata in

⁵¹ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 7 s.; F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3748; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 834.

⁵² Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2099.

⁵³ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3748.

⁵⁴ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.c.*

vigore del contributo straordinario, prefigurando una sorta di retroattività «impropria»⁵⁵ (F.S. Marini e G. Marini, 2022; G. Moro, 2022) che si pone in violazione del canone di irretroattività della norma tributaria sancito dall'art. 3, l. n. 212/2000 e del principio di tutela dell'affidamento⁵⁶ (V. Mastroiacovo, 2004; M. Trivellin, 2009).

Quest'ultimo principio, oltre ad essere riconosciuto nel diritto domestico, in relazione all'art. 3, comma 1 cost., come profilo di coerenza intrinseca dell'ordinamento nonché come ricaduta e declinazione «sogettiva» della certezza del diritto, è stato più volte richiamato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁷ (Corte edu, Caso 13427/87, Greek Refineries Stran and Stratis Andreatis c. Greece, 1994; Corte edu, Caso 97/1996/716/913, Papageorgiou c. Greece, 1997; Corte edu, Caso 42527/98, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germany, 2001; Corte edu, Caso 39794/98, Gratzinger et Gratzingerova c. Czech Republic, 2002; Corte edu, Caso 44277/98, Stretch c. United Kingdom, 2003; Corte edu, Caso 11810/03, Maurice c. France, 2006) e dalla giurisprudenza UE⁵⁸ (Corte giust., Caso 504/19, Banco de Portugal, 2021; Corte giust., Caso 81/15, Karelia, 2016; Corte giust., Caso 568/11, Agroferm, 2013), quale punto di equilibrio fra legittimità del prelievo tributario e tutela della proprietà, ai sensi dell'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu)⁵⁹ (R. Iaia, 2022; D. Stevanato, 2022).

Peraltro, anche la comunicazione «REPowerEU», nel consentire agli Stati membri di predisporre gli strumenti più idonei ad assoggettare ad imposizione i profitti straordinari realizzati delle aziende energetiche, ha

⁵⁵ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.c.*, p. 3748 s.; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 835.

⁵⁶ Cfr. V. MASTROIACOVO, *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2004; M. TRIVELLIN, *Il principio di buona fede nel rapporto tributario*, Milano, 2009, p. 166 ss.

⁵⁷ Cfr. Corte edu, 9 dicembre 1994, Greek Refineries Stran and Stratis Andreatis c. Greece, in *DeJure Giuffrè*; Corte edu, 22 ottobre 1997, Papageorgiou c. Greece, in *DeJure Giuffrè*; Corte edu, 12 luglio 2001, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germany, in *DeJure Giuffrè*; Corte edu, 10 luglio 2002, Gratzinger et Gratzingerova c. Czech Republic, in *DeJure Giuffrè*; Corte edu, 24 giugno 2003, Stretch c. United Kingdom, in *DeJure Giuffrè*; Corte edu, 6 ottobre 2006, Maurice c. France, in *DeJure Giuffrè*.

⁵⁸ Cfr. Corte giust., 29 aprile 2021, c. 504/19, Banco de Portugal, in *DeJure Giuffrè*; Corte giust., 2 giugno 2016, c. 81/15, Karelia, in *DeJure Giuffrè*; Corte giust., 20 giugno 2013, c. 568/11, Agroferm, in *DeJure Giuffrè*.

⁵⁹ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 8 s.; D. STEVANATO, *Extraprofitti*, cit., pp. 2-4.

esplicitato la necessità di adottare misure non retroattive volte ad intercettare esclusivamente gli «extraprofitti» realmente conseguiti⁶⁰ (F.S. Marini e G. Marini, 2022; G. Moro, 2022).

In questa visuale, potrebbe altresì essere prospettata una possibile violazione del legittimo affidamento dei contribuenti gravati dal contributo straordinario contro il «caro bollette»: da un lato, in quanto si tratta di una misura impositiva che utilizza come parametro di riferimento operazioni già compiute al momento della relativa istituzione; dall'altro, perché il delta utilizzato ai fini della determinazione della base imponibile fa riferimento a periodi «squilibrati» (il primo, condizionato dal blocco della pandemia; il secondo, caratterizzato dall'inizio di una successiva ripresa)⁶¹ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

8. Il riferimento all'«incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive» e ai corrispettivi «totali» appare tecnicamente impreciso: in realtà, la norma, per come formulata, sembra piuttosto far riferimento al differenziale positivo tra i corrispettivi delle operazioni attive e passive emergenti dalle liquidazioni periodiche IVA, elemento quest'ultimo che non intercetta di per sé un «extraprofitto», per di più ascrivibile a speculazioni su prezzi e tariffe⁶² (R. Iaia, 2022).

Ulteriori criticità derivano dalla circostanza che, per la determinazione dell'imponibile del tributo, ad un'esegesi letterale, rilevano tutte le operazioni attive, senza alcuna distinzione: sarebbero così ricomprese anche le operazioni esenti, come quelle finanziarie (*ex* art. 10, comma 1, n. 3-4, d.P.R. n. 633/1972), del tutto estranee all'attività industriale esercitata dai soggetti passivi della misura fiscale *de qua*⁶³ (R. Iaia, 2022).

Inoltre, per effetto dell'art. 78, par. 1, lett. *a*, Direttiva 2006/112/CE, recepito anche in ambito domestico dall'art. 13, comma 1, d.P.R. n. 633/1972, nella base imponibile IVA, rientrano le imposte, i dazi, le tasse e i prelievi, ad eccezione della stessa IVA: di conseguenza, il corrispettivo oggetto delle operazioni attive, rilevante ai fini del prelievo straordinario,

⁶⁰ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3749; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 835, nt. 28.

⁶¹ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.c.*, p. 3750.

⁶² Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., pp. 3-5.

⁶³ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 6.

può includere anche altri tributi, comprese le accise sui prodotti energetici⁶⁴ (M. Logozzo, 2018), assoggettate al regime di sospensione d'imposta fino al momento dell'immissione in consumo, a cui segue l'addebito del tributo a titolo di rivalsa in capo alla controparte negoziale⁶⁵ (S. De Marco, 2022; R. Iaia, 2022).

Tale ultimo profilo rileva, in particolare, con riguardo alle imprese che registrino un aumento nel periodo di riferimento del saldo tra operazioni attive e passive dovuto non esclusivamente all'aumento dei prezzi, ma anche alle quantità vendute⁶⁶ (F.S. Marini e G. Marini, 2022; Circolare Agenzia delle Entrate, 23 giugno 2022, n. 22/E).

Risultano in tal modo avvantaggiati, con la riduzione o l'inapplicabilità del contributo, quei soggetti passivi che, non avendo esercitato la facoltà di rivalsa sulle accise, non hanno incrementato gli oneri a carico dei consumatori⁶⁷ (R. Iaia, 2022).

In ogni caso, essendo il prelievo parametrato ad un incremento di saldo determinato in maniera unitaria, senza alcuna discriminazione qualitativa dell'imponibile ascrivibile ad un aumento speculativo di prezzi e tariffe, al pari di quanto rilevato dalla Consulta con riferimento alla «Robin Tax» (Corte cost. 10/2015)⁶⁸, sembra mancare del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di imponibile «suppletivo» connesso alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura⁶⁹ (D. Stevanato, 2022).

Né, tantomeno, per ritenere il tributo costituzionalmente legittimo, si potrebbe rilevare che esso colpisca settori a forte impatto ambientale, in ossequio al principio di matrice europea «chi inquina paga» (art. 191, par. 2 Tratt. FUE), in quanto tale forma di prelievo, più che alla protezione

⁶⁴ Cfr. M. LOGOZZO, *Le accise: inquadramento sistematico e questioni aperte*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, p. 129 ss.

⁶⁵ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2098; R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 6.

⁶⁶ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3747; Circolare Agenzia delle Entrate, 23 giugno 2022, n. 22/E, in https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4495900/ENTRATE_Circolare_cont_ributo_straordinario%20def.pdf/e6fba6e1-928e-5ee2-393a-539e9f4011b5.

⁶⁷ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 6.

⁶⁸ Cfr. Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10, in https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2015:10.

⁶⁹ Cfr. D. STEVANATO, *Extraprofitti*, cit., p. 4 s.

ambientale, sembra preordinata a contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe operate nel settore energetico, a beneficio delle imprese e dei consumatori⁷⁰ (R. Iaia, 2022).

In realtà, la misura fiscale *de qua*, piú che assoggettare ad imposizione una maggiore ricchezza di matrice speculativa o assurgere ad un tributo ambientale, sembra assumere una connotazione para-sanzionatoria nei confronti di chi abbia approfittato dell'incremento dei prezzi durante l'emergenza bellica russo-ucraina, anche in considerazione del particolare mercato o della particolare organizzazione di cui godono coloro che operano nel settore energetico⁷¹ (R. Iaia, 2022; G. Moro, 2022).

9. L'aliquota applicabile al contributo straordinario contro il «caro bollette», inizialmente fissata nella misura del 10%, è stata poi elevata al 25% dall'art. 55, comma 1, lett. *b*, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a 5 milioni di euro⁷² (M. Giachetti Fantini, 2023; A. Uricchio, 2023).

Tale incremento di aliquota rischia di erodere il patrimonio netto delle imprese operanti nel settore energetico, comportando effetti espropriativi della ricchezza prodotta⁷³ (G. Falsitta, 2008), in un sistema che non considera affatto la circostanza che l'impresa interessata sia in utile o in perdita⁷⁴ (S. De Marco, 2022).

Potrebbe cosí conseguire una violazione dei principi in materia di proprietà privata di cui all'art. 1, del 1° Protocollo addizionale alla Cedu, anche in relazione ai principi di non discriminazione e di uguaglianza (art. 14 Cedu), rientrando l'impresa nel perimetro dei «beni» tutelati da tali norme, che vietano l'espropriazione e comunque l'ingerenza ingiustificata degli Stati nel godimento dei beni da parte dei privati: l'eventuale interferenza di chi esercita lo *ius impositionis* nel godimento della proprietà privata è ammissibile solo in presenza di misure che rispettino il principio

⁷⁰ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 7.

⁷¹ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 7; G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 837.

⁷² Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *Conflitto russo-ucraino e crisi energetica: i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023 tra proroga delle misure emergenziali e nuove soluzioni strutturali*, in *Osserv. cost.*, 2023, p. 112 ss.; A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 120.

⁷³ Cfr. G. FALSITTA, *L'imposta confiscatoria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, p. 89 ss.

⁷⁴ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2099 s.

di legalità e che conservino un rapporto di proporzione tra il mezzo adoperato e il fine perseguito⁷⁵ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Con la misura fiscale *de qua* verrebbe, altresì, violato il principio di proporzionalità, che, sorto nell'ordinamento tedesco, è stato successivamente ripreso in ambito UE: tale canone comporta la congruità del mezzo rispetto al fine, imponendo all'ente impositore, nell'individuazione degli strumenti idonei a perseguire l'obiettivo preposto, di scegliere quello che arreca il minor sacrificio al contribuente⁷⁶ (S. De Marco, 2022).

Oltre che in relazione alla base imponibile e all'aliquota, il tributo *de quo* ha fatto sorgere non poche perplessità, sul piano costituzionale, con riferimento alla configurazione della fattispecie da assoggettare ad imposizione⁷⁷ (A. Uricchio, 2023).

Difatti, il reddito prodotto dagli operatori del settore energetico, quand'anche di notevole entità, è già assoggettato ad imposizione con le ordinarie imposte sui redditi: di conseguenza, sebbene la giurisprudenza costituzionale⁷⁸ (Corte cost. 10/2015; Corte cost. 280/2019) ammetta un prelievo diversificato e più oneroso in presenza di attività rivelatrici di maggiore forza economica, nel caso di specie, v'è da chiedersi dove si annida quella «straordinaria» capacità contributiva idonea a legittimare un maggior prelievo, peraltro circoscritto a determinate categorie di contribuenti (art. 53, comma 1 cost.)⁷⁹ (D. Stevanato, 2008; R. Iaia, 2002; D. Stevanato, 2022).

Peraltro, in assenza di alcuna indicazione in ordine al presupposto impositivo, dalla disamina del compendio normativo non si comprende quale sia la manifestazione di ricchezza che il contributo straordinario contro il «caro bollette» intende effettivamente colpire: difetterebbe così la «causa» del extra-prelievo, non trasparendo alcun indice rilevatore di

⁷⁵ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3750.

⁷⁶ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2100.

⁷⁷ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 124.

⁷⁸ Cfr. Corte cost., 11 febbraio 2015, n. 10, cit.; Corte cost., 20 dicembre 2019, n. 280, in <https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=280>.

⁷⁹ Cfr. D. STEVANATO, *La «Robin Hood Tax» e i limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Riv. giur. trib.*, 2008, p. 841 ss.; R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 4; D. STEVANATO, *Extraprofiti*, cit., p. 1 s.

capacità contributiva dall'enunciato normativo che costituisce la struttura della fattispecie⁸⁰ (G. Moro, 2022).

Di conseguenza, in mancanza di presupposti di fatto espressivi di capacità contributiva e di un rigoroso meccanismo che consenta di tassare in maggior misura l'asserita parte di profitto connessa alla posizione privilegiata derivante dall'attività esercitata dagli operatori del settore energetico, tale forma di prelievo non sembrerebbe di per sé idonea a fornire giustificazione costituzionale ad una discriminazione qualitativa dell'imposizione tributaria⁸¹ (G. Moro, 2022).

Per evitare che l'imposizione straordinaria degeneri in arbitrio legislativo, la norma di legge che legittima un prelievo diversificato richiede una discriminazione qualitativa degli imponibili, in modo da giustificare il differente trattamento tributario e regolare l'obbligo di contribuire alla spesa pubblica in maniera coerente e proporzionata rispetto al presupposto impositivo⁸² (R. Iaia, 2022).

Difatti, l'imposizione differenziata, oltre ad essere supportata da un'obiettivo motivazione ancorata a dati oggettivamente identificabili, deve cogliere nella struttura del tributo elementi di proporzionalità e ragionevolezza⁸³ (Corte cost. 21/2005; Corte cost. 142/2014; S. De Marco, 2022).

Nel caso di specie, quantomeno in astratto, il trattamento fiscale differenziato e più gravoso posto a carico delle imprese energetiche potrebbe trovare giustificazione considerando che il mercato dei servizi e dei prodotti energetici, in quanto tendenzialmente oligopolistico, favorirebbe la fissazione di corrispettivi elevati⁸⁴ (R. Iaia, 2022).

In realtà, anche le imprese operanti in altri settori (ad esempio, nel comparto informatico, nella grande distribuzione o nell'ambito delle telecomunicazioni) hanno maturato rilevanti «extraprofitti» nel medesimo arco temporale senza essere gravati da analoghe forme di prelievo⁸⁵ (R. Iaia,

⁸⁰ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 833.

⁸¹ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 835.

⁸² Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 5.

⁸³ Cfr. Corte cost., 19 gennaio 2005, n. 21, in <https://giurcost.org/decisioni/2005/0021s-05.html>; Corte cost., 28 maggio 2014, n. 142, in <https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=142>; S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2096 s.

⁸⁴ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 5.

⁸⁵ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 5; D. STEVANATO, *Extraprofiti*, cit., p. 1.

2022; D. Stevanato, 2022): emerge così un'evidente disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

Probabilmente, le ragioni di urgenza non hanno consentito il necessario approfondimento delle questioni giuridiche sottese alla nuova disciplina e forse hanno persino fatto dimenticare gli obiettivi della transizione energetica in chiave ecologica, alla base del «*Green Deal* europeo» e del programma «*Fit for 55*»⁸⁶ (A. Uricchio, 2023).

10. Ancora una volta le scelte strategiche non sorreggono gli approdi normativi, che, oltre ad apparire non del tutto coerenti, sembrano impingere nel divieto di applicazione di «imposta su imposta», con conseguente violazione degli artt. 3 e 53 cost., in ragione dell'attrazione delle accise nella base imponibile del nuovo tributo⁸⁷ (A. Uricchio, 2023).

Difatti, poiché le accise sono una componente del corrispettivo esposto nelle fatture attive, ma non compaiono nelle fatture di acquisto, è ben possibile che, in presenza di un incremento dei volumi venduti, l'imponibile del contributo straordinario contro il «caro bollette» tenga conto del margine positivo costituito dalla maggiore accisa incassata, che non può in alcun modo costituire un extra-profitto per l'esercente attività d'impresa⁸⁸ (G. Moro, 2022).

Un'esegesi teleologica della norma, in grado di arricchirne il tenore letterale, potrebbe poi suggerire di escludere dall'incremento di saldo i corrispettivi e gli oneri ad essi accessori, esogeni rispetto alla speculazione, al pari delle accise, riversate a valle sui consumatori finali⁸⁹ (R. Iaia, 2022).

Pertanto, in mancanza di un'interpretazione costituzionalmente orientata, difficilmente sarebbero superabili i palesati dubbi di legittimità costituzionale per violazione dei principi di capacità contributiva e di ragionevolezza, non potendo le esigenze di equilibrio di bilancio esimere il giurista da una riflessione più ponderata in ordine alla coerenza, equità, proporzionalità e ragionevolezza del prelievo⁹⁰ (S. De Marco, 2022; R. Iaia, 2022).

⁸⁶ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 124.

⁸⁷ Cfr. A. URICCHIO, *o.l.c.*

⁸⁸ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 834.

⁸⁹ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 7.

⁹⁰ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2094; R. IAIA, *o.l.c.*

Difatti, la *voluntas* di assoggettare ad imposizione l'extra-profitto, oltre a fondarsi su presupposti che siano effettivi indici di capacità contributiva, presuppone la predisposizione di un rigoroso meccanismo che consenta di tassare separatamente e in maniera più incisiva solo l'eventuale parte di profitto suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data situazione; esigenze di natura temporale impongono poi al legislatore tributario di attenersi, in presenza di accadimenti di natura straordinaria, al vincolo della necessaria transitorietà dell'imposizione fiscale, anziché ricorrere a misure strutturali, destinate ad esplicare i propri effetti in maniera stabile e continuativa⁹¹ (G. Moro, 2022).

In presenza di tali condizioni, è possibile prevedere che all'aumento di ricchezza conseguente all'emersione di extra-profitti corrisponda un significativo incremento di tassazione relativamente al solo *surplus* qualificato come effettivo indice di capacità contributiva, in quanto tale idoneo a fondare una lecita discriminazione qualitativa d'imposta⁹² (G. Moro, 2022).

In questa visuale, una manifestazione di ricchezza non accertata e quantificata con criteri privi di ragionevolezza non appare di per sé idonea ad essere considerata come rappresentativa di capacità contributiva, dovendo ogni prelievo fiscale avere causa giustificatrice in indici concretamente rilevatori di ricchezza, dai quali sia razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione tributaria; ciò, in quanto, il concorso alle spese pubbliche può avvenire solo in presenza di una ricchezza effettiva, quantificata con criteri oggettivamente validi e verificabili e non meramente aleatori ed azzardati, come, invece, sembra avvenire nel caso del sovra-profitto⁹³ (G. Moro, 2022).

Allo stesso tempo, sebbene tale prelievo non sia configurabile come imposta sul reddito né sia riconducibile ad un qualunque tributo suscettibile di rivalsa, nel calcolo della base imponibile non viene prevista la deduzione degli oneri finanziari, né tantomeno la deducibilità del tributo straordinario dalle imposte sui redditi e dall'IRAP⁹⁴ (S. De Marco, 2022; F.S. Marini e G.

⁹¹ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 832.

⁹² Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 832 s.

⁹³ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 830.

⁹⁴ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2099; F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3748.

Marini, 2022), in contrasto con il principio di inerenza e con la recente giurisprudenza di legittimità⁹⁵ (Cass., 17 luglio 2018, n. 18904; Cass., 2 febbraio 2021, n. 2224; Cass., 13 settembre 2022, n. 26911), oltre che con i più recenti indirizzi normativi⁹⁶ (A. Uricchio, 2023).

Difatti, incidendo tale prelievo sul reddito di esercizio del 2022 e potendo ritenersi, ad un primo esame, che lo stesso sia un «costo inerente», dovrebbe ammettersi la sua deducibilità dal reddito d'impresa⁹⁷ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Il tributo insiste su saldi di fatturato, peraltro riferiti a un arco temporale «convenzionale» (e solo in parte rappresentativo), più che sul risultato netto (extra-profitto) conseguito dalle imprese soggette ad imposizione; esso è facilmente traslabile sul prezzo finale (non a caso ancora aumentato dopo l'introduzione della misura fiscale), come riconosciuto anche dall'ARERA nei propri documenti sul monitoraggio del mercato⁹⁸ (A. Uricchio, 2023).

11. Proprio per tutelare i consumatori ed evitare indebite ripercussioni dell'onere tributario sui prezzi al consumo dei prodotti energetici, grava sugli operatori economici l'obbligo di comunicare, al termine di ciascun mese solare, il prezzo medio di acquisto, di produzione e di vendita dell'energia elettrica, del gas naturale, del gas metano e dei prodotti petroliferi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che potrà adottare i provvedimenti di sua competenza, anche avvalendosi della collaborazione della Guardia di Finanza, legittimata ad esercitare i poteri istruttori ad essa riconosciuti per l'accertamento delle imposte sui redditi e dell'IVA⁹⁹ (R. Iaia, 2022; F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Non essendo tale informativa presidiata da specifiche sanzioni per le ipotesi di omessa, incompleta o infedele comunicazione, la previsione normativa assurge ad una sorta di «norma imperfetta», che, pur prevedendo un obbligo giuridico di comunicazione, consente ai soggetti interessati di comportarsi diversamente, non permettendo così all'AGCM di intercettare

⁹⁵ Cfr. Cass., 17 luglio 2018, n. 18904, in *DeJure Giuffrè*; Cass., 2 febbraio 2021, n. 2224, in *DeJure Giuffrè*; Cass., 13 settembre 2022, n. 26911, in *DeJure Giuffrè*.

⁹⁶ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 124.

⁹⁷ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3748.

⁹⁸ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 124 s.

⁹⁹ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 9 s.; F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3749.

le situazioni nelle quali il tributo viene traslato in capo ai consumatori finali¹⁰⁰ (R. Iaia, 2022).

È poi imposta la trasmissione dei prezzi medi (dati diversi da quelli richiesti per parametrare i presunti extraprofitti) e non è previsto quali scostamenti possano determinare quelle «indebite ripercussioni sui prezzi al consumo dei prodotti energetici e dell'energia elettrica» che si vorrebbero evitare¹⁰¹ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Inoltre, essendo l'AGCM esonerata dal monitoraggio per le attività successive al 31 dicembre 2022, gli operatori economici potrebbero posticipare la traslazione del contributo sui consumatori finali, che verranno così realmente incisi dal contributo straordinario¹⁰² (S. De Marco, 2022).

L'AGCM non sembra, infine, possedere poteri confacenti a contrastare eventuali comportamenti speculativi, che non integrerebbero né abuso di posizione dominante, né un'intesa restrittiva della concorrenza, né ipotesi rimesse alla competenza dell'Antitrust dal Codice del consumo (d.lg. 6 settembre 2005, n. 206); anche ad ammettere che tale autorità amministrativa indipendente possa ritenersi titolare di poteri istruttori e sanzionatori appropriati, le sanzioni antitrust, oltre a non confluire all'Erario, non appaiono idonee ad impedire nell'immediato l'effetto che si vorrebbe evitare, vale a dire l'aumento dei prezzi al consumo per famiglie ed imprese¹⁰³ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

La particolare onerosità del tributo potrebbe, poi, indurre coloro che operano nel mercato energetico ad occultare o mistificare i propri dati contabili per ridurre il carico impositivo; il meccanismo applicativo sembra poi favorire la traslazione «in avanti» dell'onere tributario sui prezzi e sulle tariffe praticate ai consumatori, attraverso la previsione dell'indeducibilità del tributo dalle imposte sui redditi e dall'IRAP¹⁰⁴ (R. Iaia, 2022).

In realtà, trattandosi di un «costo fiscale» inerente all'attività commerciale esercitata dai soggetti passivi, sarebbe stato plausibile riconoscere la deducibilità del contributo straordinario dall'imponibile delle

¹⁰⁰ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 10.

¹⁰¹ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3749.

¹⁰² Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2105 s.

¹⁰³ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3749.

¹⁰⁴ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 10.

imposte dirette¹⁰⁵ (D. Stevanato, 2022): la sottrazione alla logica dell'imposizione «al netto» determina un profilo di incoerenza della disciplina, in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, comma 1 cost.)¹⁰⁶ (R. Iaia, 2022).

Non sembra, quindi, allineata alla Costituzione l'indeducibilità del contributo dalle imposte dirette, ove non addossato «in avanti» dai soggetti passivi alle proprie controparti negoziali¹⁰⁷ (R. Iaia, 2022).

12. Allo stesso tempo non sono disposte specifiche previsioni normative (anche di natura esonerativa) con riguardo alle energie rinnovabili, essenziali per la transizione energetica in chiave ecologica; al contrario, anche il prezzo per l'acquisto delle energie pulite resta tuttora ancorato a quello dei combustibili fossili¹⁰⁸ (A. Uricchio, 2023).

Essendo la misura *de qua* imposta solo a carico di determinati operatori economici, sembra sussistere anche una violazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 1 cost., lesiva, peraltro, della piena concorrenzialità dei mercati, espressamente tutelata dagli artt. 101-108 Tratt. FUE, la cui attuazione si sostanzia, da un lato, nella facoltà delle imprese di competere in condizioni di parità in tutti gli Stati membri e di offrire ai consumatori i migliori prodotti al prezzo più vantaggioso possibile e, dall'altro, nel divieto di qualunque imposizione – pur nel rispetto della sovranità fiscale degli Stati membri in materia impositiva¹⁰⁹ (F. Amatucci, 2022) – volta ad impedire, ostacolare o rendere più gravoso l'esercizio delle libertà fondamentali e lo sviluppo di un mercato concorrenziale¹¹⁰ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Difatti, pur potendo lo Stato dettare norme limitative dell'autonomia privata, è necessario che ciò avvenga nel perseguimento di un fine di utilità sociale e nel rispetto del principio di proporzionalità¹¹¹ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

¹⁰⁵ Cfr. D. STEVANATO, *Extraprofiti*, cit., p. 6 s.

¹⁰⁶ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 13.

¹⁰⁷ Cfr. R. IAIA, *o.c.*, p. 14.

¹⁰⁸ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 125.

¹⁰⁹ Cfr. F. AMATUCCI, *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Torino, 2022, p. 15 ss.

¹¹⁰ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *Profili*, cit., p. 3750.

¹¹¹ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.l.c.*

La misura fiscale *de qua* appare una sorta di aiuto di Stato vietato dall'ordinamento UE (artt. 107 e 108 Tratt. FUE), avendo il legislatore previsto un «vantaggio selettivo» per gli operatori del settore energetico che hanno realizzato extraprofiti, distinguendo, però, a seconda che questi ultimi siano o meno superiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10%¹¹² (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Infine, non sembra del tutto peregrino ipotizzare la violazione dell'art. 77 cost., per abuso della decretazione d'urgenza, non tanto in relazione all'assenza dei presupposti di estrema gravità ed urgenza necessari ad introdurre una misura come quella in esame, potendo essi ritenersi sussistenti e ammissibili, quanto piuttosto per la violazione delle prerogative spettanti al Parlamento in sede di conversione di un decreto-legge: il riferimento è alle modifiche operate all'art. 37 del d.l. n. 21/2022 dall'art. 55 del d.l. n. 50/2022, mentre era in corso l'esame del disegno di legge di conversione del primo, che ovviamente non teneva in considerazione le modifiche apportate dal secondo¹¹³ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Seguendo tale *modus operandi*, l'attività parlamentare si è svolta con riferimento ad una norma diversa da quella che, nel frattempo, era stata introdotta in via d'urgenza nell'ordinamento giuridico, con conseguente compressione e vanificazione del potere parlamentare di conversione e di emendamento dei decreti-legge¹¹⁴ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

Anche il Presidente della Repubblica, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l'opportunità di un ricorso più razionale e ponderato alla decretazione d'urgenza, ha sottolineato come la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a doversi attenere al requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare¹¹⁵ (F.S. Marini e G. Marini, 2022).

13. Pertanto, il contributo straordinario contro il «caro bollette» suscita non poche perplessità, essendo preordinato ad attrarre ad imposizione i

¹¹² Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.l.c.*

¹¹³ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.c.*, p. 3751.

¹¹⁴ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.l.c.*

¹¹⁵ Cfr. F.S. MARINI e G. MARINI, *o.l.c.*

marginari speculativi ritratti dagli operatori del settore energetico attraverso una disciplina che appare inidonea ad intercettarli¹¹⁶ (R. Iaia, 2022).

Di ciò sembra essersi avveduto lo stesso legislatore, che, al perdurare della crisi socio-economica connessa all'attuale incremento dei costi dell'energia, piuttosto che procedere ad una proroga o ad una rimodulazione della misura fiscale *de qua*, ha introdotto, con la legge di bilancio 2023 (art. 1, commi 115-119, l. 29 dicembre 2022, n. 197), un distinto «contributo di solidarietà temporaneo» a carico delle imprese energetiche, calcolato applicando un'aliquota pari al 50% sulla quota del reddito complessivo determinato ai fini IRES conseguito nel periodo d'imposta antecedente al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10% la media dei redditi conseguiti nei quattro periodi d'imposta precedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022¹¹⁷ (G. Moro, 2022).

Tale misura sembra allinearsi alle previsioni del Regolamento (UE) 2022/1854, adottato dal Consiglio UE il 6 ottobre 2022, che, all'art. 15, per attenuare gli effetti economici dell'impennata dei prezzi dell'energia sui bilanci delle autorità pubbliche, dei clienti finali e delle imprese, ha introdotto in via eccezionale e temporanea un contributo di solidarietà per le imprese dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, da applicare con l'aliquota del 33% all'incremento qualificato del reddito conseguito a decorrere dal 1° gennaio 2022, nei territori degli Stati membri, a meno che strumenti nazionali equivalenti non siano stati già predisposti dalle singole legislazioni domestiche¹¹⁸ (G. Moro, 2022).

Il contributo di solidarietà elaborato a livello UE, pur essendo finalizzato ad assoggettare ad imposizione gli extraprofitti generati dalle imprese energetiche, presenta non poche discrasie rispetto all'omologa figura recentemente disciplinata dal legislatore domestico¹¹⁹ (S. De Marco, 2022).

In realtà, anche quest'ultima forma di prelievo, assurgendo a nuova tassa sui sovra-profitti delle imprese operanti nel settore energetico calcolata sull'imponibile IRES, non sembra soddisfare le condizioni per la legittima sovra-tassazione dell'extra-profitto, non essendo individuati validi

¹¹⁶ Cfr. R. IAIA, *Prime riflessioni*, cit., p. 14.

¹¹⁷ Cfr. G. MORO, *Il contributo straordinario*, cit., p. 844.

¹¹⁸ Cfr. G. MORO, *o.c.*, p. 844, nt. 48.

¹¹⁹ Cfr. S. DE MARCO, *Riflessioni*, cit., p. 2107.

presupposti capaci di esprimere effettivi indici di capacità contributiva, nonché un puntuale meccanismo che consenta di incidere più severamente solo sull'asserito surplus riferibile all'attività esercitata dagli operatori del settore energetico.

Per tale ragione, più efficaci, incisivi e penetranti sembrano, invece, gli strumenti extrafiscali di regolazione del prezzo dei prodotti energetici, attraverso la definizione di limiti massimi per le energie fossili, almeno nella fase della immissione in consumo: è evidente che le scelte interne devono coordinarsi con quelle elaborate in ambito UE, attraverso la previsione di misure di stabilizzazione e contenimento dei prezzi dei prodotti energetici, anche per dare impulso alla produzione e all'autoproduzione delle energie rinnovabili e liberarsi dal giogo di paesi canaglia e lobby speculative¹²⁰ (A. Uricchio, 2023).

Enfatizzando la dimensione promozionale del fisco¹²¹ (A. Uricchio, 2015), all'interno di un modello più evoluto di valutazione e tassazione dei prodotti energetici, piuttosto che assoggettare ad imposizione gli extra-profitti conseguiti dalle imprese energetiche, avvalendosi delle c.dd. «tasse punitive», sarebbe preferibile implementare, anche in tale settore, specifiche misure fiscali agevolative, in modo da limitare l'aumento dei prezzi al consumo per famiglie ed imprese e realizzare un'effettiva transizione energetica in chiave ecologica. Questo profilo consentirebbe, altresì, di valorizzare gli interessi ambientali, incentivando gli investimenti destinati all'efficientamento energetico espressi dal «*Green Deal* europeo» e dal programma «*Fit for 55*».

La speranza, allora, è che, rivedendo le scelte legislative nell'ottica dell'utilizzo di adeguati modelli fiscali incentivanti, il comparto energetico possa essere concepito «in senso funzionale», divenendo un volano per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili e un efficace strumento di tutela dei consumatori.

In tal modo, verrebbe favorito l'accesso all'energia «pulita» (ad un prezzo accessibile per tutti) e realizzato uno sviluppo «realmente» sostenibile, consentendo di coniugare gli interessi ambientali con la ripresa del sistema economico, fortemente compromesso dall'emergenza pandemica e dal conflitto bellico russo-ucraino.

¹²⁰ Cfr. A. URICCHIO, *Transizione*, cit., p. 125.

¹²¹ Cfr. A. URICCHIO, *Introduzione*, in A.F. URICCHIO, M. AULENTA e G. SELICATO (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015, p. 19 ss.

Riferimenti bibliografici

- AMATUCCI F., *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Torino, 2022;
- ANIBALLI L., *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *Gior. dir. amm.*, 2022, p. 481 ss.;
- BIZIOLI G., *L'incostituzionalità della Robin Hood Tax fra discriminazione qualitativa dei redditi ed equilibrio di bilancio*, in *Rass. trib.*, 2015, p. 1079 ss.;
- BORGATTA G., *La finanza della guerra e del dopoguerra*, Alessandria, 1946;
- BORIA P., *Il sistema tributario*, Torino, 2008;
- BORIA P., *L'illegittimità costituzionale della "Robin Hood Tax" e l'enunciazione di alcuni principi informatori del sistema di finanza pubblica*, in *Riv. giur. trib.*, 2015, p. 388 ss.;
- CANNATA D., *Imposizione straordinaria sui sovrapprofitti di guerra e definizione della nozione di sovrapprofito*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 222 ss.;
- CARPENTIERI L., *La Corte costituzionale e i tributi al tempo della crisi: l'"autogoverno" degli effetti delle declaratorie di incostituzionalità e la prospettazione di una incostituzionalità solo "pro futuro"*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, p. 223 ss.;
- CONIGLIO N.D., *Banche, extra-profitti e l'amore degli italiani per le «tasse punitive»*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 12 agosto 2023;
- DE ANGELIS F., *Finanza*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1968, p. 596 ss.;
- DE MARCO S., *Riflessioni in tema di tassazione degli utili extraprofitti delle imprese energetiche*, in *Dir. prat. trib.*, 2022, p. 2093 ss.;
- DEL FEDERICO L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000;
- EINAUDI L., *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari-New Haven, 1927;
- ESCALAR G., *Dubbi di costituzionalità dell'imposta straordinaria sul margine di interesse delle banche*, in *Fisco*, 2023, p. 3367 ss.;
- FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, p. 89 ss.;
- FEDELE A., *La definizione del tributo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, p. 1 ss.;
- FEDELE A., *Intervento sulla rilevanza dei dati nella determinazione degli imponibili nell'era digitale*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 19 settembre 2023, p. 1 ss.;
- FICHERA F., *Giurisdizione tributaria e nozione di tributo. Il caso della c.d. TLA-2*, in *Rass. trib.*, 2020, p. 66 ss.;

FREGNI M.C., *Politiche fiscali ambientali, osservazioni tra pandemia e crisi geopolitiche*, in *Rass. trib.*, 2022, p. 158 ss.;

GIACHETTI FANTINI M., *Conflitto russo-ucraino e crisi energetica: i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023 tra proroga delle misure emergenziali e nuove soluzioni strutturali*, in *Osserv. cost.*, 2023, p. 112 ss.;

GIACHETTI FANTINI M., *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Osserv. cost.*, 2023, p. 24 ss.;

IAIA R., *Prime riflessioni sistematiche in ordine al contributo straordinario sul c.d. "caro bollette" (art. 37 D.L. n. 21/2022)*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 24 giugno 2022, p. 1 ss.;

LETIZIA L., *"Equilibri finanziari" e "squilibri costituzionali": alcune (aggiuntive) riflessioni a margine della sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale*, in *Innovazione dir.*, 2015, p. 89 ss.;

LOGOZZO M., *Le accise: inquadramento sistematico e questioni aperte*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, p. 129 ss.;

MARINI F.S. e MARINI G., *Profili di dubbia costituzionalità del contributo sugli extraprofitti energetici*, in *Fisco*, 2022, p. 3745 ss.;

MARONGIU G., *Robin Hood Tax: taxation without "constitutional principles"?*, in *Rass. trib.*, 2008, p. 1335 ss.;

MASTROIACOVO V., *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2004;

MERCURI G., *Strategie europee per mitigare il cambiamento climatico: dalla tassazione del lavoro a quella dell'inquinamento*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 14 settembre 2023, p. 1 ss.;

MILONE A., *La sovrimposizione nell'imposta sul reddito delle società. Lineamenti sistematici e moderna tipizzazione*, Napoli, 2012;

MONTEDURO M.T., *Cambiamenti climatici e politiche fiscali: impatti sociali ed effetti economici del pacchetto europeo "Fit for 55"*, in *Riv. dir. fin.*, 2021, p. 447 ss.;

MORATTI S., *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. fin.*, 2020, p. 439 ss.;

MORO G., *Il contributo straordinario per il caro bollette: profili di legittimità costituzionale*, in *Rass. trib.*, 2022, p. 823 ss.;

PARISOTTO R., *L'imposta straordinaria sugli extra profitti delle banche si adegua al parere della BCE*, in *Fisco*, 2023, p. 3766 ss.;

SALVINI L., *Il contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese energetiche*, in *www.fiscalitadelenergia.it*;

SBARAGLIA G., *Discriminazione qualitativa e speculatività dei redditi*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 370 ss.;

SBARAGLIA G., *La tassazione dell'extra-profitto*, in AA.VV., *Analisi giuridica ed economica della c.d. Robin Hood Tax*, Viterbo, 2014, p. 255 ss.;

STAGNARO C., *La transizione energetica tra politica ambientale, politica industriale e "greenflation"*, in *Dir. ind.*, 2022, p. 161 ss.;

STEVANATO D., *La «Robin Hood Tax» e i limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Riv. giur. trib.*, 2008, p. 841 ss.;

STEVANATO D., *“Robin Hood Tax” tra incostituzionalità e aperture della Corte a discriminazioni qualitative dei redditi societari*, in *Corr. trib.*, 2015, p. 951 ss.;

STEVANATO D., *Extraprofiti: una tassa ingiusta, inutile e dannosa*, in *IBL Focus*, 21 marzo 2022;

TRIVELLIN M., *Il principio di buona fede nel rapporto tributario*, Milano, 2009;

URICCHIO A., *Introduzione*, in URICCHIO A.F., AULENTA M. e SELICATO G. (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015, p. 19 ss.;

URICCHIO A., *Transizione energetica e politiche fiscali*, in URICCHIO A. e MANNO P., *Le emergenze energetiche tra crisi geopolitica e questione ambientale*, Soveria Mannelli, 2023, p. 83 ss.;

VIOTTO A., *Tributo*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, XVI, Torino, 1999, p. 244 ss.;

ZIZZO G., *La costituzionalità dubbia dell'imposta sugli extraprofiti*, in *Il Sole 24-Ore*, 30 giugno 2022.

GIOVANNI RUSSO

*Rendicontazione societaria di sostenibilità e due diligence: strumenti effettivi di
sostenibilità aziendale*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ombre e luci della Direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità. – 3. Il dovere di *due diligence* nella proposta di direttiva. Spunti di riflessione. – 4. Conclusioni.

1. L'aumento delle temperature, lo scioglimento dei ghiacciai, i cambiamenti repentini delle condizioni atmosferiche, il consumismo spasmodico di materie prime e non solo, hanno condotto il legislatore europeo ad un impegno maggiore nei settori strategici del mercato volti ad una transizione¹ (E.A. Posner e D. Weisbach, 2010) dell'Unione verso un'economia verde e climaticamente neutra² (Regolamento 2021/1119/UE) in linea sia con gli obiettivi dell'ONU sia con il *Green Deal* europeo³.

In particolare, con la Direttiva (UE) 2022/2464 nonché con la proposta di Direttiva (UE) 2022/0051 di cui si discuterà in seguito, il Parlamento europeo ed il Consiglio mirano ad un'applicazione effettiva del principio di sostenibilità nelle aziende. Quest'ultimo, infatti, letto nella sua accezione

¹ Sulle problematiche relative al cambiamento climatico v. E.A. POSNER e D. WEISBACH, *Climate Change Justice*, Princeton-Oxford, 2010, p. 1. Ancora v. IPCC, Report Speciale *Climate Change and Land*, agosto 2019, in www.ipcc.ch. In proposito, v. anche M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 507, ma spec. nota 6. Per ultimo v. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 11 ss.

² 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»), GUUE L 243/1 del 9 luglio 2021, il quale include fra l'altro il traguardo vincolante con la riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dell'11 dicembre 2019 COM(2019) 640 *final* dal titolo *Il Green Deal* europeo.

tripartita (sociale, economica e ambientale) impone di adottare metodi aziendali sostenibili che indirettamente si ripercuotono sull'uomo⁴ (S. Landini, 2016; P. Perlingieri, 2016).

Le citate direttive, relative rispettivamente alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, trovano la loro *ratio* nel *Green Deal* europeo che evidenzia come «la sostenibilità dovrebbe essere ulteriormente integrata nel quadro della *governance* aziendale, poiché molte aziende si concentrano ancora troppo sulla performance finanziaria a breve termine rispetto ai loro aspetti di sviluppo e sostenibilità a lungo termine»⁵. La visione esclusivamente mercantile appartiene ormai ad una logica vecchia e priva di fondamento nell'attuale contesto giuridico in cui, anche nell'UE, si adotta un approccio personalistico⁶ (P. Perlingieri, 1972), improntato cioè al rispetto dei principi

⁴ L'importanza del suddetto principio, applicato in tutti i settori della società, è evidenziata da S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 343. L'a. sottolinea, infatti, l'importanza che «l'idea di sostenibilità nel senso di sviluppo sostenibile, ovvero di una produttività [...] si coniuga con istanze sociali e ambientali rispettosi dei bisogni delle generazioni future». Nello stesso libro v. P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *o.u.c.*, p. 322, in cui si sottolinea che «lo sviluppo di un paese non è dato dal PIL [...], ma dipende dal grado di realizzazione del benessere e della qualità della vita degli uomini, lo sviluppo è "sostenibile" quando garantisce il pieno e libero sviluppo della persona umana. [...] L'ambiente è vita da proteggere al fine di consentire il pieno e libero sviluppo della persona umana». Per approfondire vedi anche 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, p. 76 s.; ID., *Produzione, beni e benessere*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C in ricordo di G. Gabrielli, Napoli 8-10 maggio 2014, Napoli, 2015, p. 509 ss.; ID., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. giur.*, 1989, p. 136.

⁵ Dello stesso avviso è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 27 maggio 2020 COM(2020) 456 *final* dal titolo *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*. Dalla Comunicazione si evince, appunto, l'obiettivo della Commissione di «garantire che gli interessi ambientali e sociali siano pienamente integrati nelle strategie aziendali».

⁶ Per approfondire v. P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, 1972, p. 75, in cui l'a. evidenzia che l'utilità sociale e la funzione sociale sono nozioni che assumono rilevanza in relazione non soltanto ad un interesse superiore della comunità, ma alla realizzazione della dignità umana che costituisce l'impegno dei fondamenti costituzionali. Ancora v. P. PERLINGIERI, «*Depatrimonializzazione*» e diritto civile, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 1 ss.; ID., *Proprietà, impresa e funzione sociale*, in *Riv. dir. imp.*, 1989, p. 211; ID., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in *Riv. giur.*

e dei valori che tutelano la persona. In questa direzione, il quadro giuridico poc'anzi menzionato mira ad una condotta di impresa che rispetti i diritti umani, i diritti dei minori nonché l'ambiente. Infatti, seppur gli effetti della direttiva e della proposta, che si auspichi diventi subito realtà, non si vedranno nell'immediato sicuramente produrranno numerosi benefici successivamente.

L'importanza di introdurre l'obiettivo di sostenibilità nelle dinamiche aziendali ha lo scopo di attenuare i risvolti negativi sui diritti umani nonché gli influssi ambientali negativi sulle catene di valore; rinforzare la sostenibilità nei meccanismi di *governance* societaria e gestione degli stessi e pensare fin dall'origine ad azioni aziendali rispettose dei diritti umani, ad impatto climatico e ambientale neutro nonché anche ad obiettivi societari a lungo termine adeguati alle politiche dell'Unione⁷ (E.W. Di Mauro, 2023).

Mol. Sannio, 2000, pp. 11-17; ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, p. 76 s.; ID., *Produzione, beni e benessere*, cit., p. 509 ss., spec. p. 516; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4^a ed., Napoli, 2020, p. 118 ss.

Sempre in chiave personalistica v. anche F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, p. 112.

Con specifico riferimento all'ambiente, v. M. PENNASILICO, *Il "diritto civile dell'ambiente": premesse di metodo*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 11 ss., spec. p. 12, secondo cui è necessario avere la «consapevolezza, sotto il profilo metodologico, che sempre più spesso, e con sempre maggior forza, si affacciano all'analisi giuridica temi e problemi che rifuggono la mera dimensione economico-patrimoniale, nel segno della tendenza alla "depatrimonializzazione" del diritto civile; concezione culturale, questa, ampiamente penetrata non soltanto nella dottrina più sensibile ai valori costituzionali, ma anche nella stessa giurisprudenza di legittimità [...], al punto da accreditarsi la costruzione di un sistema di diritto "civil-costituzionale", incentrato sulla "funzionalizzazione" delle situazioni patrimoniali a quelle esistenziali».

⁷ In questo senso è importante fare riferimento a E.W. Di Mauro, il quale a sua volta rinvia a S. Landini, secondo cui è importante ponderare gli standard *green* al fine di verificare se concretamente siano stati realizzati. L'a. sottolinea che indici ecologici potranno servire «a "pesare" su basi oggettive la correttezza nell'uso di dichiarazioni ambientali nella commercializzazione dei prodotti, ma questo non esclude che la valutazione debba essere condotta alla luce delle clausole generali di diligenza professionale e di correttezza nei rapporti contrattuali per come elaborate dagli interpreti». Per approfondire v. E.W. DI MAURO, *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in G. CAPALDO (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 85 nonché S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, cit., pp. 364-365.

2. Concentrandosi sull'analisi della Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio⁸ (Direttiva 2022/2464/UE) relativa alla rendicontazione societaria di sostenibilità⁹ (F. Salerno, 2023) in primo luogo sembra opportuno individuare la *ratio* e successivamente verificare se alcuni degli aspetti critici sollevati dai documenti che fanno parte della procedura di approvazione della direttiva e in particolar modo quelli presentati da *Assonime* ed *EuropeanIssuers*¹⁰, da cui nascono le riflessioni dello scritto, risultano essere stati accolti positivamente dal legislatore europeo.

Per quanto riguarda il primo punto occorre sottolineare il ruolo cruciale ricoperto dai mercati di capitali. Quest'ultimi, infatti, possiedono la capacità indiretta di influenzare la transizione delle imprese verso la sostenibilità. L'obiettivo della direttiva è proprio quello di aumentare la trasparenza attraverso chiari standard di rendicontazione improntati su informazioni affidabili, pertinenti e comparabili, nonché promuovere investimenti sostenibili¹¹. Per fare questo occorre implementare gli standard ESG.

L'importanza della crescita di aziende attente alla sostenibilità, nella chiave su descritta, emerge dall'esigenza di realizzare gli obiettivi UE dell'impatto climatico zero entro il 2050¹² (E. Caterini, 2005).

⁸ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il Regolamento (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, GUUE L 322/15 del 16 dicembre 2022.

⁹ Per una lettura generale sul tema v. F. SALERNO, *Il controllo esterno della rendicontazione di sostenibilità dopo la CSRD. Funzione e limite della "attestazione"*, Napoli, 2023, *passim*.

¹⁰ In relazione agli aspetti critici sollevati da *Assonime* ed *EuropeanIssuers* consulta i pareri nonché le comunicazioni al seguente link: https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.Custom.Action/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/interventi/Documents/Consultazioni%204-2021.pdf; https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.Custom.Action/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/interventi/Documents/Consultazioni%208-2021.pdf; [https://www.assonime.it/attivita-editoriale/interventi/Documents/consultazioni%2012-2020.pdf](https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.Custom.Action/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/interventi/Documents/consultazioni%2012-2020.pdf); <https://www.europeanissuers.eu/docs/view/60eeac72648b6-en>.

¹¹ In questo senso, parte della dottrina evidenzia come gli appalti verdi potrebbero costituire un valido strumento col fine ultimo di integrare l'attività d'impresa con l'ambiente. Per approfondire v. E.W. DI MAURO, *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in G. CAPALDO (a cura di), cit., p. 87.

¹² Per approfondire circa il concetto di crescita economica v. E. CATERINI, *La tutela giuridica del consumatore nell'economia sociale di mercato europea. Dal globalismo ai globalismi*, in N.

Nell'attuazione di questi obiettivi la direttiva mira a rafforzare la posizione dell'amministratore al fine di perseguire un interesse che come detto nel paragrafo introduttivo: miri ad una logica a lungo termine e non alla produzione esclusiva di effetti nel breve termine; migliori la responsabilità degli stessi nei confronti dell'obbligo di rinforzare l'approccio sostenibile aziendale nonché quello di incentivare pratiche della *governance* societaria che possano contribuire alla sostenibilità della stessa. La realizzazione di tali obiettivi conduce all'emersione della transizione dell'Unione verso un approccio personalistico che, oltre ai profili dei ricavi finanziari, si basi sul benessere sociale e ambientale in cui la società si sviluppa ed opera nonché dei suoi lavoratori¹³ (P. Perlingieri, 2018).

Entrando, adesso, nel cuore del discorso occorre evidenziare, invece, due punti nevralgici della direttiva che sono stati oggetto di plauso o, peggio, di critica.

La prima problematica che emerge da una lettura attenta, anche dai pareri forniti da *Assonime* ed *EuropeanIssuers*, è l'applicazione dell'obbligo di rendicontazione societaria di sostenibilità anche alle Piccole e Medie imprese – PMI – ad eccezione esclusivamente delle microimprese. L'inclusione di questa categoria di imprese, a prescindere dalla scelta della forma giuridica, si scontra con lo scopo della direttiva di migliorare l'accessibilità e comparabilità delle informazioni relative alla sostenibilità aziendale con un impatto diretto o indiretto sulle persone e sull'ambiente. Appare chiaro, infatti, come l'incidenza nella società degli effetti di una grande azienda rispetto ad un'impresa composta da un massimo di 10 dipendenti non possa essere equiparata. Tale obbligo, inoltre, causa un esborso economico non indifferente per la PMI. Seppur il suggerimento di ambedue le associazioni citate non sembra essere stato accolto dal legislatore unionale, l'idea di esonerare le PMI dall'obbligo di

CRISCI (a cura di), *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, II, *Diritto commerciale*, Milano, 2005, p. 1007 ss.

Nella legislazione europea v., invece, il 9° capoverso del preambolo del Tratt. UE in cui si sottolinea che l'UE è determinata «a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori».

¹³ P. PERLINGIERI, *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 593-615.

rendicontazione sostenibile, lasciando però nella discrezionalità delle PMI quotate di redigere o meno detto documento, non appare condivisibile in quanto l'obbligo di raggiungere gli obiettivi ONU nonché del *Green Deal* europeo deve gravare su tutti a prescindere dalla forma giuridica adottata. Altrettanto ingiusto sarebbe considerare il trattamento applicabile indistintamente dal tipo di impresa senza adeguarlo, secondo adeguatezza, proporzionalità ed equità, alle caratteristiche intrinseche delle stesse.

Alla base di questa necessità si trova il sistema di produzione che, inevitabilmente differente tra un'azienda e un'altra, porta a conseguenze diverse. Questi effetti, seppure accomunati dal medesimo scopo della direttiva, richiedono strumenti di realizzazione differenti. L'attuazione di un'economia di qualità che «risparmia risorse e tollera il sistema terra, un'economia che adotta la necessità dell'ecologismo unitamente alla libertà dell'industrialismo. L'idolatria del consumo [che] incontra i limiti imposti dalla natura»¹⁴ non può essere realizzata escludendo un'azienda piuttosto che un'altra. Per realizzare l'obiettivo della normativa analizzata sarebbe stato opportuno prevedere, invece, una generale ammissibilità introducendo, però, delle rendicontazioni differenziate secondo il tipo e le dimensioni dell'azienda. In questa ottica, la differenziazione si sarebbe dovuta basare non sul «tipo» aziendale, bensì sui principi che guidano l'ordinamento italo-europeo unitariamente inteso. Principi come quello di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità, equità e sostenibilità avrebbero dovuto fare da pietre miliari¹⁵ (E. Giorgini, 2017) per

¹⁴ E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione analogica e positivismo*, in *Collana Associazioni Dottorandi di Diritto Privato*, Napoli, in corso di pubblicazione.

¹⁵ In questa ottica e per approfondire v. E. GIORGINI, *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, in G. PERLINGIERI e A. FACHECHI (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017, p. 93, nella quale l'a. scrive che «il bilanciamento ragionevole e proporzionato ha quale obiettivo quello della “massima espansione delle tutele” di tutti i diritti coinvolti, senza il sacrificio totale di uno dei principi in gioco, perché di ciascuno deve essere preservato il nucleo essenziale». In argomento v. anche ID., *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010, p. 69 ss.; ID., *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, in G. PERLINGIERI e M. D'AMBROSIO (a cura di), *Fonti, metodo e interpretazione, Atti del Primo incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato*, Napoli 10-11 settembre 2016, Napoli, 2017, p. 81 ss.

Inoltre, evidenzia l'importanza di una «crescita rispettosa dell'eguaglianza e della giustizia» E. CATERINI, *L'intelligenza artificiale «sostenibile» e il processo di socializzazione del diritto civile*, Napoli, 2020, p. 112. Infine, in materia, v. anche A.M. SERAFIN e M.

immaginare una normativa attenta ai bisogni del caso concreto e quindi delle esigenze imposte dalle peculiarità di ciascuna azienda.

La seconda problematica che si pone riguarda l'ambito della concorrenza tra imprese soggette a rendicontazione¹⁶. Questo accade in quanto la direttiva prevede tale obbligo esclusivamente per le imprese incardinate nel territorio europeo o, al massimo, alle imprese figlie e/o succursali nel territorio dell'Unione avente però l'impresa capogruppo di riferimento soggetta al diritto di un Paese terzo. È di facile intuizione come il servizio/bene offerto e prodotto in territorio extra UE, si pensi, ad esempio a Paesi come la Svizzera o il Regno Unito, non subirà aggravii dovuti ai costi amministrativi, produttivi e gestionali di rendicontazione sostenibile. Questo, inevitabilmente ha una ripercussione diretta sul prezzo finale del bene/servizio prodotto creando una vera e propria discriminazione tra imprese di serie A e imprese di serie B che dovrebbero essere tenute, invece, a rispettare tali obblighi poiché principi internazionali a cui ciascuno Stato deve uniformarsi. Questa esigenza nasce dal fatto che, così come accaduto già in passato attraverso la c.d. finanziarizzazione dell'economia che è pervasa in tutto il globo¹⁷ (G. Giraud, 2021), sia giunto il momento di rendere tangibile la transizione ecologica. La trasposizione valoriale del principio di sostenibilità nella sua chiave tripartita non deve essere un'esigenza esclusiva di confini territoriali ben circoscritti, bensì obiettivo comune dell'uomo in quanto tale. In altre parole, non deve offuscarsi «il rapporto di mezzo a fine esistente tra la natura e l'uomo»¹⁸ (T.

COURTEAU, *Corporate Disclosure, ESG, and Green FinTech in the Energy Industry*, in *The Journal of World Energy Law & Business*, 2023, pp. 1-19.

¹⁶ In materia di concorrenza v. E.W. DI MAURO, *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in G. CAPALDO (a cura di), cit., p. 87. L'a. evidenzia che «le imprese ad alto impatto ambientale, onde evitare una compressione delle vendite a vantaggio di imprese “verdi” concorrenti, investiranno capitali nell'innovazione tecnologica per restare competitive». In questo senso «il privilegiare sistemi di produzione a basso impatto ambientale potrebbe essere considerato un fattore regolativo della concorrenza tra le imprese». Inoltre, per approfondire maggiormente v. S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, p. 343.

¹⁷ G. GIRAUD, *Transizione ecologica. La finanza a servizio delle nuove frontiere dell'economia*, Verona, 2021, p. 76 ss.

¹⁸ In questo senso v. T. GUARNIER, *Della ponderazione di un “valore primario”. Il caso Iha sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2018, p. 206 s. L'a. evidenzia, infatti, come sia sufficiente ricordare «come tale preclusione, pur implicando l'impossibilità di pensare a diritti della natura in senso proprio, non impedisce di istituire doveri umani nei confronti

Guarnier, 2018) evitando ogni possibilità in cui l'una prevale sull'altra e viceversa, da un lato, e che lo strumento valutativo resti quello della misura economica, dall'altro¹⁹ (P.P. Poggio, 2003). L'evoluzione da un approccio mercantile ad uno personalista deve essere il perno di ogni «società civile» che si rispetti. Il ciclo di vita della società, dell'economia, della natura e non ultimo dell'uomo deve invertirsi in un ciclo che inizia e termina «nella persona, [quale] valore-scopo dell'ecosistema»²⁰. Ciò che in epoche passate era considerata una libertà oggi è essa stessa la privazione di quella libertà. La tecnologia, intesa appunto quale strumento di libertà, deve intrecciarsi con lo sviluppo sostenibile, inteso come connubio tra natura ed economia²¹ (S. Grassi e G. Taddei, 2008). Nell'attuale momento storico occorre ripensare l'industria in un'ottica attenta alla natura, «quale completamento dell'umanità come valore-scopo»²².

dell'ecosistema e di guardare a quest'ultimo – anche – nella sua dimensione autonoma ed indipendente dal benessere che l'uomo e la collettività possano trarre dalla sua salvaguardia».

¹⁹ Per approfondire v. P.P. POGGIO, *La crisi ecologica: origini, rimozioni, significati*, Milano, 2003, p. 95 s. in cui l'a. sottolinea che «la divaricazione e contraddizione tra ricchezza economica e povertà ecologica, arricchimento privato immediato e distruzione collettiva presente e futura, sono diventati così grandi da richiedere una rifondazione dell'economia per non sprofondare nell'assurdo [...]». L'illimitato sfruttamento della natura, ridotta a categoria astratta, ci ha condotto alla crisi ecologica e alla necessità di ridarle un valore in sé, indipendentemente dalle pratiche di appropriazione e trasformazione degli umani».

²⁰ In questo senso v. E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica»*, cit.

²¹ S. GRASSI e G. TADDEI, *Responsabilità sociale dell'impresa e tutela dell'ambiente*, in G. CONTE (a cura di), *Responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, Milano, 2008, p. 125 s. L'a. sottolinea l'importanza di un approccio in chiave preventiva e non solo riparativa. In particolare si legge che «la tipica soluzione accolta dal legislatore per far valere la responsabilità delle imprese rispetto all'ambiente (lo strumento civilistico del danno ambientale, che costituisce uno dei nuclei fondamentali della legislazione per la tutela dell'ambiente) ha dimostrato nel tempo la necessità di ampliare i criteri connessi con lo schema tipico della reintegrazione del patrimonio del danneggiato verso forme di responsabilità che assumono compiti preventivi e sanzionatori: non si colpiscono soltanto i cosiddetti «danni conseguenza» ma anche, e soprattutto, la stessa produzione dell'evento, cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione in tutto o in parte dell'ambiente, cioè la lesione in sé del bene ambientale. Indipendentemente dalla difficoltà di individuare dei parametri per definire il danno ambientale, il tentativo del legislatore comunitario e del legislatore nazionale è quello di prevedere un ampliamento delle forme di responsabilità di chi incide con la propria attività sull'ambiente, fino a consentire sia ipotesi di responsabilità oggettiva sia di applicazione diretta del principio di precauzione, imponendo l'obbligo di adozione di misure di prevenzione e di promozione delle informazioni al pubblico degli effetti negativi di un prodotto o di un processo».

²² V. E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica»*, cit.

Tuttavia, seppure questo dovrebbe essere l'approccio di ogni legislatore, l'Unione europea non può imporsi direttamente sugli standard di produzione di altri Paesi. In questo senso, alla luce di quanto sopra specificato, sarebbe stato opportuno inserire indirettamente delle limitazioni rappresentate, ad esempio, dall'introduzione di costi specifici per l'ingresso di beni o servizi nel territorio UE anche alla luce di quanto previsto dal principio chi inquina paga.

Tutto quanto *supra* si innesta con il concetto di *due diligence* contenuto nella proposta che sarà oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

3. L'impegno assunto mediante il recepimento della direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità non può non tenere conto di una *due diligence* che miri ad una condotta responsabile dell'azienda. Tutto questo è racchiuso nella proposta di Direttiva (UE) 2022/0051²³. Inizialmente, detto concetto, applicato esclusivamente in materia di diritti umani, è oggi esteso anche nell'ambito ambientale e della *governance*²⁴ (OCSE, 2018). Scopo della proposta è quello di integrare tale dovere in tutte le politiche aziendali (soprattutto a lungo termine) individuando gli impatti negativi e potenziali di tali doveri. I benefici auspicati sono molteplici: dalla creazione di maggior valore (attraverso l'individuazione di opportunità, la riduzione dei costi nonché il miglioramento dei mercati e delle fonti di acquisto delle materie prime) al rafforzamento della gestione di attività specifiche; dalla

In giurisprudenza, invece, v. Corte giust., 9 settembre 2020, c. 254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd c. An Board Pleanála*, in materia di sostenibilità della costruzione di un impianto industriale e la conservazione degli habitat naturali.

²³ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937 COM(2022) 71 *final*.

In dottrina per una lettura generale v. M. ZARRO, *Tutela dell'ambiente e responsabilità dell'impresa nella recente Proposta di direttiva sulla due diligence aziendale*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, pp. 1212-1236, spec. paragrafo 2 in cui l'a. analizza la *due diligence* applicando a casi realmente accaduti.

²⁴ Per approfondire circa il concetto di *due diligence* v. le linee guida dell'OCSE sulla condotta d'impresa responsabile (2018) e linee guida settoriali nonché nella Dichiarazione tripartita dei principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Organizzazione internazionale del lavoro, quinta edizione, 2017. È possibile consultarle ai seguenti indirizzi: <https://www.oecd.org/investment/du-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>, https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang-en/index.htm.

diminuzione dei possibili incidenti e/o dei rischi sistemici al rispetto di specifici obblighi di legge in materia di *Responsible Business Conduct*.

Analizzando la proposta ci si rende subito conto che emergono quasi le medesime problematiche, seppure sembri a tratti con una prospettiva diversa, evidenziate nel paragrafo precedente in merito alla Direttiva (UE) 2022/2464. Anche in questo caso, occorre partire dai pareri forniti da *Assonime* ed *EuropeanIssuers*²⁵. In particolare, emerge una disparità di trattamento: relativamente all'ambito di applicazione soggettivo della direttiva; al dovere di rispettare gli obblighi di *due diligence* tra le imprese operanti nel territorio dell'Unione europea e quelle, invece, di Paesi terzi nonché un'eccessiva vaghezza del campo applicativo della responsabilità civile.

Esaminando la prima problematica emerge l'ipotesi opposta alla precedente. Infatti, mentre nella Direttiva (UE) 2022/2464 venivano incluse le PMI nell'obbligo di redigere la rendicontazione societaria di sostenibilità nella proposta in esame vengono escluse²⁶ (M. Zarro, 2022). La *ratio excludendi* è rinvenibile nell'eccessivo onere che dovrebbero affrontare le suddette imprese nell'acquisire il *Know-how* nonché il personale necessario ai fini dell'adempimento degli obblighi di *due diligence* previsti dalla proposta. Tuttavia, questa «attenzione» è solo diretta poiché indirettamente il legislatore prevede la possibilità, per le grandi imprese, di traslare alcuni dei costi e degli oneri all'impresa fornitrice. Espressamente si intuisce come la *ratio* iniziale resta soltanto una chimera prevista, ma non realizzata.

Al pari di quanto detto nel paragrafo precedente, infatti, gli obiettivi di sostenibilità imposti dai numerosi accordi susseguitesi nel tempo impongono a tutti, indistintamente dalla tipologia di impresa, di raggiungere i criteri di sostenibilità fissati. Queste scelte, del tutto condivisibili, si scontrano con l'esclusione prevista nella proposta dal legislatore unionale.

Alla luce di creare un equilibrio tra l'interesse a realizzare gli obiettivi della proposta e l'interesse a ridurre al minimo gli oneri finanziari e amministrativi delle imprese sarebbe stato opportuno, piuttosto che

²⁵ Per una disamina completa circa l'esito ed i partecipanti delle consultazioni v. il *Summary report – public consultation* sulla *Sustainable corporate governance initiative* nonché consulta il seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Governo-societario-sostenibile_it.

²⁶ In tal senso v. anche M. ZARRO, *Tutela dell'ambiente*, cit., pp. 1222-1223.

escluderle direttamente e gravandole indirettamente, bilanciarli e rifarsi ai valori e ai principi generali dell'ordinamento. Ancora una volta, allora, emerge l'importanza dei principi su menzionati (adeguatezza, proporzionalità, ragionevolezza, equità, sostenibilità)²⁷ (L. Pace, 2020) e della loro applicabilità tenendo ben a mente e bilanciando gli obiettivi da raggiungere con i vari interessi in gioco nonché tenendo in considerazione il caso concreto manifesto.

Analizzando, ora la seconda problematica emerge come anche nella proposta non sono state tenute in considerazione le conseguenze che potrebbero generarsi da uno squilibrio concorrenziale dettato da scelte poco attente a porre sullo stesso piano gli operatori del mercato finanziario²⁸.

L'art. 2 della proposta nell'elencare le società che rientrano nell'ambito di applicazione della stessa individua tra i parametri il fatturato dell'ultimo esercizio, a livello mondiale, pari o oltre i 150 milioni di euro. Il fatturato, invece, scende a 40 milioni in ipotesi determinate previste dall'art. 2, comma 1, lett. *b*. Queste regole si applicano alle aziende istituite secondo la normativa di uno Stato membro. Viceversa, nell'ipotesi di imprese costituite secondo la normativa di uno Paese terzo la soglia dei 150 milioni di euro nonché quella più bassa dei 40 milioni non viene calcolata sulla base del fatturato mondiale, bensì solo su quello unionale. Anche stavolta emerge un cattivo bilanciamento tra le imprese di serie A, ovvero quelle a cui si applica la normativa di uno Stato membro, e imprese di serie B, ovvero quelle di un Paese terzo. Questo trattamento differenziato non appare

²⁷ In materia di adeguatezza normativa v. L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi tra norma "astratta" e caso "concreto"*, Napoli, 2020, p. 23 in cui l'a. sottolinea che «tenuto fermo, quindi, l'imprescindibile ruolo ricoperto dalla funzione qualificativa o valutativa delle norme giuridiche [...] la norma di comportamento [è] una prescrizione giuridica avente carattere precettivo [...] che si basa in termini di regolarità, e quindi sulla conseguente astrazione, tanto della fattispecie condizionate quanto della conseguenza giuridica condizionata. In tal senso la norma è un modello o regola di comportamento o di condotta» tendenzialmente vincolante».

²⁸ Di questo parere è anche E.W. DI MAURO, *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in G. CAPALDO (a cura di), cit., p. 87. L'a. sottolinea appunto che «il problema, infatti, è che se una virtuosa politica ecologica implica l'adozione di specifiche tecniche produttive per dotarsi delle quali è necessario compiere ingenti investimenti, il rischio è di alterare, anche indirettamente, la concorrenza nel mercato, principio cardine dell'intero sistema economico europeo, poiché adottare alcuni criteri di sostenibilità specifici può selezionare, in termini discriminatori, le grandi imprese rispetto a quelle medio-piccole (cuore pulsante della economia italiana)». V. anche S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, cit., p. 343.

essere apprezzabile né ai fini degli obiettivi di transizione energetica né con quelli della proposta in quanto potrebbe finire con l'esonerare le aziende dagli obblighi di *due diligence* creando un *gap* concorrenziale non indifferente.

In sede di approvazione della proposta andrebbe chiarito, così come suggerito anche da EuropeanIssuers²⁹, non solo l'ammontare del fatturato bilanciandolo e considerando che l'estensione globale è diversa da quella locale ed europea, ma soprattutto specificando se si faccia riferimento esclusivamente ai servizi/prodotti immessi sul mercato EU o meno.

La tutela, il miglioramento nonché la salvaguardia dell'ambiente, quale luogo in cui l'umanità tutta sviluppa sé stessa, devono fungere da valori comuni sui quali l'uomo deve costruire i fondamenti per la realizzazione di un mercato finanziario in linea e all'altezza degli obiettivi di decarbonizzazione da raggiungere.

Infine, appare altrettanto condivisibile il parere di EuropeanIssuers in riferimento all'art. 22 che disciplina la responsabilità civile. L'art. 22, così come stabilito nella proposta, prevede un «doppio binario». Da un lato si immagina una responsabilità di tipo colposo. Viceversa, il secondo comma ipotizza una responsabilità di tipo oggettivo. Questo si evince dal fatto che attribuisce all'azienda una responsabilità per i propri prodotti e/o servizi nei confronti delle aziende «con il quale intrattiene un rapporto d'affari consolidato». La critica sollevata da EuropeanIssuers riguarda sia l'eccessivo campo di applicazione sia la previsione di rischi sproporzionati rispetto al danno effettivo. Tuttavia, a parere di chi scrive, è complesso determinare tutte le ipotesi di *due diligence* in cui l'impresa, in via preventiva, poteva adottare per evitare il verificarsi del danno³⁰. In tal senso, anche alla luce del complesso quadro normativo (si pensi, ad esempio, alla disciplina consumeristica e alla possibilità per il produttore di liberarsi da un eventuale responsabilità qualora rispetti gli standard e le linee guida per la produzione di un dato prodotto) appare condivisibile il suggerimento di modifica dell'associazione ovvero «salvo che non sia dimostrato dall'attore che le azioni effettivamente intraprese erano, nelle circostanze del caso di specie, palesemente inadeguate a prevenire, attenuare, porre fine o minimizzare l'entità dell'impatto negativo». L'idea appare condivisibile in quanto sembra

²⁹ È possibile consultare il parere di EuropeanIssuers al seguente link: <https://europeanissuers.eu/positions/files/view/62d6c0426313b-en>.

³⁰ Di questo avviso, seppure in riferimento alla mancata definizione del concetto di *due diligence* nella proposta, leggi M. ZARRO, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 1226.

attenta all'applicazione proporzionale nonché adeguata al caso di specie della disciplina dell'illecito civile nella materia oggetto di analisi.

4. Le disamine appena condotte relativamente alla Direttiva (UE) 2022/2464 e alla proposta di Direttiva (UE) 2022/0051 sembrano far convergere alla medesima conclusione. Entrambi gli atti legislativi evidenziano una transizione da un mero approccio contenitivo degli effetti dannosi sull'ambiente e quindi in linea con il principio del «*do not significant harm*» ad uno che miri, invece, a conservare e/o migliorare le condizioni sia relative alla produzione sia a quelle del consumo e del lavoratore nonché della *governance* tutta. Questo orientamento sposa la scelta dell'obiettivo di migliorare nel lungo termine i risultati di sostenibilità aziendale anche nell'ottica, intrinseca al principio di sostenibilità, di preservare i luoghi in cui si vive affinché anche le generazioni future ne possano godere. Così facendo si costituisce una complementarità tra diritti dell'uomo e protezione dell'ambiente³¹ (M. Zarro, 2022).

In ultima battuta credo sia opportuno fare una riflessione circa il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2464 nel sistema normativo nazionale. Di regola, una direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Da questo momento ciascuno Stato membro ha un periodo di 18 mesi per attuarla.

Nello scenario nazionale, la libertà di iniziativa economica unita al complesso dei beni che compongono l'azienda implica l'applicazione di quel variegato quadro valoriale costituzionale che impone di tenere conto di valori fondamentali a cui ne seguono altri che devono, necessariamente, uniformarsi ai primi³². Questo costituisce un grosso vantaggio al fine di

³¹ V. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 19 in cui l'a. sottolinea che «l'attenzione all'ambiente quale valore strumentale al libero sviluppo della persona umana impone una modifica dei sistemi economici e la necessità di ricercare nuovi modi di fare impresa, abbandonando la logica del mero profitto in favore di scelte che perseguano la tutela della persona e dell'ecosistema» nonché anche p. 21 in cui l'a. sottolinea l'importanza di un approccio a lungo termine per la salvaguardia dell'ecosistema. V. anche ID., *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 19 nota 19.

³² L'importanza di dare il giusto peso a valori sanciti nella carta costituzionale è stata di recente avvalorata anche da una pronuncia giurisprudenziale Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58, in *giurcost.org*, in cui gli ermellini hanno sottolineato che «il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva,

adeguare la disciplina nazionale alla volontà del legislatore europeo. Ciò è dimostrabile attraverso il combinato disposto degli articoli: 41 cost. secondo cui l'attività economica privata è libera e «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»; 9, comma 3 cost. che «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»; 32 cost. che «tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» e non ultimo l'art. 44 cost. che, alla luce dell'inserimento della tutela ambientale in Costituzione nonché dell'intero assetto valoriale dell'ordinamento unitariamente inteso, bisogna rileggerlo considerando lo scopo del «razionale sfruttamento del suolo» non più esclusivamente in una logica economica, bensì alla luce del personalismo. Lo sfruttamento razionale del suolo nonché il godimento dello stesso oltre a essere complementari³³ non devono svolgersi in contrasto col valore dominante nell'assetto ordinamentale vale a dire l'uomo.

Dunque, la complessa ed importante lettura valoriale della legalità costituzionale sembra essere accolta anche dal legislatore europeo che presta molta attenzione, sia nella direttiva sia nella proposta in analisi, all'applicazione effettiva del principio di sostenibilità al fine di creare una *governance* aziendale attenta alle esigenze di sostenibilità ambientale, economica e sociale nonché agli interessi del lavoratore.

Alla luce di quanto *supra* esposto può dirsi facilitato o, forse, del tutto superfluo il compito del legislatore nazionale nell'accoglimento della Direttiva (UE) 2022/2464 che sembra potersi applicare attraverso una corretta attività ermeneutica³⁴ fondata su un'interpretazione sistematica e

trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona».

³³ Per approfondire v. E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica»*, cit.

³⁴ «Regole e principi, infatti, costituiscono entrambi, e inseparabilmente i riferimenti normativi di ogni interpretazione giuridica, la quale si concretizza mediante un

assiologica³⁵ (G. Perlingieri, 2020) dell'intero e unitario quadro normativo³⁶ attenta alla realizzazione di «un'esistenza libera e dignitosa della persona, anche e soprattutto in vista delle future generazioni»³⁷.

Riferimenti bibliografici

CAPRA F. e MATTEI U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017;

CATERINI A.E., *Il caso VZW Klimaatzaak. Oltre l'accountability verso una transizione ecologica «giusta»*, in questo volume;

CATERINI E., *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione analogica e positivismo*, in *Collana Associazioni Dottorandi di Diritto Privato*, Napoli, in corso di pubblicazione;

CATERINI E., *L'intelligenza artificiale «sostenibile» e il processo di socializzazione del diritto civile*, Napoli, 2020;

CATERINI E., *La tutela giuridica del consumatore nell'economia sociale di mercato europea. Dal globalismo ai globalismi*, in CRISCI N. (a cura di), *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore, II, Diritto commerciale*, Milano, 2005, p. 1007 ss.;

DI MAURO E.W., *Sviluppo sostenibile e il contratto «ecologicamente orientato»*, in CAPALDO G. (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 85;

bilanciamento di interessi e di valori». In questo senso si esprime il Maestro P. Perlingieri sottolineando l'importanza di un metodo ermeneutico fondato su regole e principi che evitano lacune normative. Per approfondire v. P. PERLINGIERI, *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, cit., pp. 594-598.

³⁵ L'importanza di un persistente bilanciamento tra gli interessi economici e gli interessi fondamentali legati alla matrice personalistica dell'ordinamento unitariamente inteso, in cui «devono prevalere, di regola, i secondi, affinché si voglia garantire la sostenibilità», è necessario al fine di tutelare correttamente la persona. In tal senso e per approfondire v. G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti». A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 102.

³⁶ In tal senso v. P. PERLINGIERI, *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, cit., p. 603. L'a. sottolinea che «l'unitarietà ordinamentale si fonda sulla necessaria conformità della portata di ciascuna fonte che concorre a formarla con i suoi principi identificativi comuni, che non soltanto delimitano ogni forma di discrezionalità e di autonomia [...] ma ne garantiscono anche la funzione, riconoscendo a tali autonomie una natura integratrice e sussidiaria della regolamentazione del caso concreto».

³⁷ In questo senso v. anche A.E. CATERINI, *Il caso VZW Klimaatzaak. Oltre l'accountability verso una transizione ecologica «giusta»*, in questo volume.

- GIORGINI E., *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010;
- GIORGINI E., *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, in PERLINGIERI G. e FACHECHI A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017, p. 93;
- GIORGINI E., *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, in PERLINGIERI G. e D'AMBROSIO M. (a cura di), *Fonti, metodo e interpretazione*, Atti del Primo incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato, Napoli 10-11 settembre 2016, Napoli, 2017, p. 81 ss.;
- GIRAUD G., *Transizione ecologica. La finanza a servizio delle nuove frontiere dell'economia*, Verona, 2021;
- GRASSI S. e TADDEI G., *Responsabilità sociale dell'impresa e tutela dell'ambiente*, in CONTE G. (a cura di), *Responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, Milano, 2008, p. 125 s.;
- GUARNIER T., *Della ponderazione di un "valore primario". Il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2018, p. 206 s.;
- IPCC, Report Speciale, *Climate Change and Land*, agosto 2019, in www.ipcc.ch;
- LANDINI S., *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 343;
- MONTINI M., *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 507, spec. nota 6;
- PACE L., *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi tra norma "astratta" e caso "concreto"*, Napoli, 2020;
- PAGLIANTINI S., *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, p. 343;
- PENNASILICO M., *Il "diritto civile dell'ambiente": premesse di metodo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 11 ss., spec. p. 12;
- PERLINGIERI G., «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti». A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 102;
- PERLINGIERI P., «Depatrimonializzazione» e diritto civile, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 1 ss.;
- PERLINGIERI P., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in PERLINGIERI P., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, pp. 76 s.;

- PERLINGIERI P., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2000, pp. 11-17;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4^a ed., Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Interpretazione e controllo di conformità alla Costituzione*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 593-615;
- PERLINGIERI P., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005;
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, 1972;
- PERLINGIERI P., *Persona, ambiente e sviluppo*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 322;
- PERLINGIERI P., *Produzione, beni e benessere*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9^o Convegno Nazionale S.I.S.Di.C in ricordo di G. Gabrielli, Napoli 8-10 maggio 2014, Napoli, 2015, p. 509 ss.;
- PERLINGIERI P., *Proprietà, impresa e funzionale sociale*, in *Riv. dir. imp.*, 1989, p. 211;
- PERLINGIERI P., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. giust.*, 1989, p. 136;
- POGGIO P.P., *La crisi ecologica: origini, rimozioni, significati*, Milano, 2003;
- POSNER E.A. e WEISBACH D., *Climate Change Justice*, Princeton-Oxford, 2010;
- SALERNO F., *Il controllo esterno della rendicontazione di sostenibilità dopo la CSRD. Funzione e limite della "attestazione"*, Napoli, 2023;
- SERAFIN A.M. e COURTEAU M., *Corporate Disclosure, ESG, and Green FinTech in the Energy Industry*, in *The Journal of World Energy Law & Business*, 2023, p. 1 ss.;
- ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022;
- ZARRO M., *Tutela dell'ambiente e responsabilità dell'impresa nella recente Proposta di direttiva sulla due diligence aziendale*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, pp. 1212-1236, spec. paragrafo 2.

Normativa

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dell'11 dicembre 2019 COM(2019) 640 *final*;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 27 maggio 2020 COM(2020) 456 *final*;

Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il Regolamento (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, GUUE L 322/15 del 16 dicembre 2022;

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937 COM(2022) 71 *final*;

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»), GUUE L 243/1 del 9 luglio 2021.

Giurisprudenza

Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58, in *giurcost.org*;

Corte giust., 9 settembre 2020, c. 254/19, Friends of the Irish Environment Ltd c. An Board Pleanála.

ELISABETTA CERONI

Raccolta e gestione dei rifiuti. Enti locali virtuosi. Il modello So.Eco Srl

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Affrontare le sfide della raccolta differenziata nei piccoli comuni: esperienze e strategie dalla collaborazione tra So.Eco Srl, amministrazioni comunali e cittadini. – 3. Verso una gestione concorrenziale e sostenibile dei rifiuti di imballaggio: sistemi consortili e autonomi. – 4. Il ruolo di ARERA nell'armonizzazione nazionale. – 5. Raccolta differenziata e riciclo organico: una partnership vantaggiosa tra So.Eco Srl e Biorepak per la sostenibilità ambientale e agricola. – 6. Innovazione nel riciclo delle bottiglie in Pet: una partnership vantaggiosa tra So.Eco Srl e Coripet per la sostenibilità e il riuso dei materiali plastici. – 7. Guidando l'evoluzione: So.Eco Srl e l'adozione dell'economia circolare per una gestione sostenibile dei rifiuti e una nuova visione dell'ambiente. – 8. L'ambiente come opportunità. L'imprescindibile contributo dei privati nella tutela ambientale e nell'integrazione degli interessi economici. – 9. La responsabilità ambientale nell'attività imprenditoriale alla luce dei principi costituzionali. – 10. La responsabilità estesa nella gestione dei rifiuti: tutela ambientale e posizione di garanzia dei soggetti coinvolti. – 11. Promuovere la sostenibilità locale: il premio «Comuni Ricicloni» e l'esempio virtuoso della So.Eco Srl nella raccolta e nella gestione dei rifiuti.

1. Il tema della gestione e del trattamento dei rifiuti è uno degli aspetti riconducibili alla più ampia tematica della tutela ambientale su cui, negli ultimi anni, anche a causa dell'emersione di drammatiche realtà¹, si è concentrata l'attenzione del legislatore, il quale a più livelli normativi ha chiarito che la gestione dei rifiuti deve avvenire senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente².

¹ Ci si riferisce ai numerosi roghi di rifiuti verificatisi nella c.d. «Terra dei fuochi», vasta area dell'Italia meridionale che si estende in Campania, tra la provincia di Caserta e la provincia di Napoli. L'espressione apparve per la prima volta nel 2003, quando fu usata nel Rapporto Ecomafie di quell'anno curato da Legambiente.

² In particolare, ci si riferisce al d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. codice dell'ambiente, e alla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, in GUUE L 312/3.

In questo quadro così complesso, la gestione e il trattamento dei rifiuti determinano una serie di problematiche interconnesse, richiedendo l'armonizzazione delle esigenze di tutela ambientale con quelle legate allo sviluppo e alla tutela del mercato.

Il *case study* oggetto del presente contributo consente di indagare tale tema, di rilevanza globale, con particolare riferimento ad alcuni comuni italiani con popolazione inferiore ai cinque mila abitanti e di conoscere più da vicino come operano le ditte specializzate nel settore dei rifiuti e come si rapportano con le amministrazioni degli enti locali nello svolgimento di tale servizio.

Nel più ampio panorama della gestione e del trattamento dei rifiuti si innesta il tema della raccolta differenziata, quale sistema di smistamento dei rifiuti che prevede come primo passaggio un corretto ed accurato conferimento da parte dei cittadini in base alla natura del singolo rifiuto e/o delle sue parti costitutive.

Il primo passo da compiere per una corretta gestione dei rifiuti è quindi rappresentato dalla loro esatta classificazione, incasellando il rifiuto nella categoria dei rifiuti urbani o in quella dei rifiuti speciali, onere che incombe in capo al produttore dei rifiuti e dal cui esito ne discende una più efficace gestione del trattamento e/o dello smaltimento in determinati impianti piuttosto che in altri, con costi differenti a seconda delle destinazioni.

In un contesto di crescente attenzione per l'ambiente e per la sostenibilità, un'efficace gestione del servizio di raccolta differenziata, a partire dai piccoli comuni, consente di realizzare, a cascata, anche un'efficace servizio di gestione, di recupero o di smaltimento dei rifiuti.

Attraverso il presente contributo si esamineranno quindi le quotidiane sfide che affronta la So.Eco Srl³, quale azienda specializzata e da sempre operante nel settore dei rifiuti, dell'igiene urbana e delle tecnologie ambientali, a favore degli enti pubblici nel territorio della provincia di Fermo, nelle Marche.

Nei piccoli comuni, le aziende che si occupano della raccolta e della gestione dei rifiuti affrontano sfide uniche, principalmente dovute alla limitatezza delle risorse a disposizione degli enti locali che risulterebbero

³ Si veda il sito internet della So.Eco Srl al seguente indirizzo internet: soecosrl.it.

invece quanto mai necessarie per garantire un servizio efficace, efficiente e di qualità, contribuendo così alla riduzione dell'inquinamento ambientale e alla promozione della sostenibilità.

Si analizzeranno quindi le criticità che caratterizzano il servizio di raccolta e di gestione dei rifiuti⁴ (P. Ficco, 2020), tenendo in considerazione le peculiarità del territorio in cui la So.Eco Srl opera, per poi valutare il successo delle soluzioni già implementate nel tempo e ipotizzare la fattibilità di soluzioni innovative e sostenibili, che possano coinvolgere efficacemente ed attivamente tutte le parti interessate.

2. Le sfide, come già detto, sono molteplici ed interconnesse. La principale criticità che si riscontra è la scarsa conoscenza da parte dei cittadini di come i rifiuti debbano essere conferiti correttamente, soprattutto da parte della popolazione più anziana. Permangono, infatti, molti dubbi circa il corretto conferimento di determinati prodotti che inducono il cittadino a conferire quel rifiuto, di cui spesso non conosce o non è in grado di identificare il materiale, come indifferenziato o, erroneamente, insieme a prodotti di diversa natura e riciclabilità.

Questa mancanza di conoscenza e consapevolezza determina una contaminazione significativa dei rifiuti, penalizzando il processo di differenziazione e, quindi, il riciclo, con ricadute anche sull'importo della TARI⁵.

In secondo luogo, la mancanza di un sistema di raccolta differenziata ben organizzato e di infrastrutture adeguate, come ad esempio la presenza

⁴ P. FICCO, *Definizione di rifiuto e codice EER*, in ID., *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Milano, 2020, p. 49 ss.

⁵ La TARI è il tributo comunale sui rifiuti destinato a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. È un'imposta interamente comunale ricompresa nella nuova Imposta Unica Comunale IUC (IMU + TASI + TARI) introdotta dalla legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147). La TARI è stata quindi introdotta dalla legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147) quale tributo facente parte, insieme all'imposta municipale propria (IMU) e al tributo per i servizi indivisibili (TASI), dell'imposta unica comunale (IUC). Successivamente, la legge di bilancio per il 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160) ha abolito a decorrere dal 2020 la IUC e, tra i tributi che la costituivano, la TASI. Sono, invece, rimasti in vigore gli altri due tributi che componevano la IUC, ovvero l'IMU, come ridisciplinata dalla stessa l. 27 dicembre 2019, n. 160, e la TARI, le cui disposizioni, contenute nella l. 27 dicembre 2013, n. 147 sono state espressamente fatte salve.

di «Isole Ecologiche» controllate e con personale qualificato in grado di fornire supporto all'utenza⁶ (M. Avallone, 2021; P. Trovalusci e R. Panai, 2021; R. Ruggiero e A. Petta, 2006), pone ulteriori sfide in capo alle amministrazioni comunali e, conseguentemente, alle ditte cui viene appaltato il servizio, che si trovano ad operare in tali contesti.

Le amministrazioni comunali, infatti, lottano costantemente con risorse limitate sia in termini finanziari che di personale, con il gravoso onere di dover bilanciare le priorità. Le risorse finanziarie, umane e infrastrutturali limitate ostacolano infatti la piena implementazione di sistemi di raccolta differenziata efficienti e il coinvolgimento attivo della comunità⁷ (M. Aulenta, A. Ferri, P. Galeone e A.F. Uricchio, 2021).

Inoltre, spesso, in tali realtà, la mancanza di economie di scala può rendere difficile l'adozione di tecnologie avanzate per la raccolta, il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti.

Nonostante le difficoltà, molti piccoli comuni sono riusciti ad adottare strategie virtuose per affrontare la gestione della raccolta differenziata.

Fra tutte, l'educazione ambientale è stato un elemento chiave per il coinvolgimento della comunità nella raccolta differenziata, anche attraverso il mondo della scuola.

La So.Eco Srl, con il supporto delle amministrazioni comunali e dei dirigenti scolastici del territorio, ha finanziato la realizzazione di spettacoli teatrali interattivi sul tema della raccolta differenziata, coinvolgendo gli studenti dalla scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

A tale scopo, le amministrazioni comunali hanno messo a disposizione le proprie strutture e garantito il servizio di trasporto, mentre gli insegnanti hanno aderito all'iniziativa con progetti didattici propedeutici alla piena riuscita dell'iniziativa.

⁶ Per «Isola Ecologica» si intende un'area delimitata e sorvegliata, attrezzata per la raccolta differenziata dei rifiuti, in cui durante l'orario di apertura i cittadini possono conferire rifiuti non smaltibili attraverso il tradizionale sistema di raccolta «porta a porta», come ad es. i rifiuti ingombranti. Sul punto, si vedano M. AVALLONE, *Progettazione di un'isola ecologica nel sistema integrato di gestione dei rifiuti solidi urbani*, in *Tecnologie per l'ambiente*, 2021; P. TROVALUSCI e R. PANAI, *Lab-recycling. Isole ecologiche e centri di riuso*, Roma, 2021; R. RUGGIERO e A. PETTA, *Le isole ecologiche*, in *Costruire*, 2006, p. 65 ss.

⁷ M. AULENTA, A. FERRI, P. GALEONE e A.F. URICCHIO, *I tributi comunali dentro e oltre la crisi. Tomo I: Prelievi e basi imponibili*, Bari, 2021.

L'esperienza scolastica è poi ulteriormente proseguita nei centri estivi, con attività laboratoriali a tema, riscontrando grande partecipazione e consenso anche da parte delle famiglie.

La So.Eco Srl è inoltre intervenuta promuovendo incontri pubblici e campagne informative atte a sensibilizzare la cittadinanza, anche quella più anziana, sull'importanza della raccolta differenziata e sulle corrette modalità di conferimento.

Anche la collaborazione tra amministrazioni comunali confinanti, presso cui la stessa So.Eco Srl presta servizio, ha consentito di creare una rete di consorzi e associazioni.

Nell'affrontare questa sfida globale, la condivisione delle risorse, ma ancor più delle esperienze e delle *best practices* tra piccoli comuni ha permesso l'attuazione di soluzioni innovative e sostenibili.

Sono stati promossi meccanismi di economia circolare locale al fine di incoraggiare l'utilizzo di prodotti realizzati con materiali riciclati all'interno delle comunità stesse, stimolandone la domanda e creando quindi opportunità economiche per le locali attività commerciali.

Senza dubbio, anche l'adozione di processi chiari, semplici e accessibili ha consentito di migliorare la raccolta differenziata e di incoraggiare la partecipazione attiva dei cittadini.

In ultimo, una strategia chiave, ancora in fase di implementazione, che potrebbe ottenere un'apprezzamento significativo da parte della cittadinanza è la previsione di un sistema di incentivi. Le amministrazioni comunali potrebbero infatti introdurre incentivi tangibili per coloro che partecipano attivamente alla raccolta differenziata, attraverso la riduzione della tassa sui rifiuti o l'erogazione di buoni acquisto da spendere presso le attività commerciali del territorio, al fine di stimolare i cittadini ad impegnarsi maggiormente. Ad esempio, ai cittadini che conferiscono i rifiuti differenziati direttamente presso le «Isole Ecologiche» si potrebbero assegnare «eco-punti» sotto forma di buoni acquisto da spendere presso gli esercizi commerciali convenzionati. In questo modo, il comune potrebbe riconoscere una percentuale pari al 90% del valore dell'eco-buono al negozio convenzionato, mentre il restante 10% porlo a carico dello stesso

negozi, come sponsorizzazione dell'iniziativa⁸ (J. Vavalli, 2022; P. Perlingieri, 2016 e 2010).

In ogni caso non esiste una sola strategia, ma qualsiasi potenziale soluzione deve necessariamente prevedere strategie diverse, integrate, condivise e multifocali.

Le amministrazioni comuni, insieme alla So.Eco Srl, hanno riscontrato che il sistema di raccolta più efficace è quello domiciliare, anche detto «porta a porta», per numerose ragioni. Fra tutte, una maggiore trasparenza e tracciabilità dei rifiuti. Il «porta a porta» consente infatti di monitorare il flusso dei rifiuti, intervenire tempestivamente e correggere i comportamenti sbagliati e, quindi, affrontare in modo più efficace le problematiche legate allo smaltimento. Inoltre, consente di adattare il ritiro dei rifiuti alle esigenze specifiche di ogni comunità⁹.

Solo attraverso l'educazione, la semplificazione dei processi e la partecipazione attiva dei cittadini¹⁰ (G. Arena, 2017) è possibile migliorare significativamente la gestione della raccolta differenziata, promuovendo al contempo il rispetto dell'ambiente, la sostenibilità e il coinvolgimento della comunità.

La *partnership* tra aziende specializzate nella raccolta e gestione dei rifiuti, come la So.Eco Srl, amministrazioni comunali e cittadini sono gli elementi essenziali per superare le sfide che l'ambiente costantemente pone.

3. L'attuale normativa riguardante i rifiuti di imballaggio si basa sulla coesistenza possibile tra il sistema consortile di filiera e i sistemi autonomi di gestione. Questa coesistenza rappresenta un'apertura verso un sistema

⁸ Al riguardo, si pensi alle significative novità in tema di partenariato sociale, introdotte dall'art. 201 del nuovo codice degli appalti, d.lg. 31 marzo 2023, n. 36, quale tipica forma di collaborazione tra i privati e amministrazioni per la realizzazione di fini di interesse generale e, dunque, di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, ult. cpv. cost. Sul punto si vedano: J. VAVALLI, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Riv. dir. amm.*, 2022, I, p. 215 ss.; P. PERLINGIERI, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 687 ss.; ID., *Fonti del diritto e ordinamento del caso concreto*, in *Riv. dir. priv.*, 4, 2010, p. 21 ss.

⁹ Ad esempio, nelle località turistiche, nel periodo estivo viene raccolto più frequentemente il materiale organico piuttosto che la carta.

¹⁰ In proposito, G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 2017, p. 43 ss.

concorrenziale che ha il potenziale di promuovere il recupero dei rifiuti e il loro sfruttamento, portando evidenti vantaggi per la tutela ambientale.

I produttori che scelgono di non aderire al sistema CONAI¹¹ e ai consorzi di filiera possono richiedere e ottenere il riconoscimento di un sistema autonomo alternativo solo se dimostrano di raggiungere gli obiettivi minimi di recupero e di riciclaggio in modo indipendente. Ai sensi dell'art. 221 del Testo unico dell'ambiente (TUA), i produttori possono infatti scegliere di organizzare autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio, aderire a consorzi di filiera o dimostrare l'autosufficienza del sistema di restituzione degli imballaggi.

In assenza di questi presupposti, il sistema di gestione degli imballaggi è affidato ai consorzi nazionali di filiera. Pertanto, i produttori che intendono gestire autonomamente i rifiuti sono tenuti a presentare un progetto di sistema autonomo, dimostrando l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione.

Il mercato della gestione dei rifiuti è quindi basato sulla libera concorrenza, con la possibilità di coesistenza di consorzi di filiera e sistemi autonomi, garantendo la vigenza di un regime competitivo per migliorare la tutela ambientale.

Al riguardo, con una recente decisione¹², il Consiglio di Stato ha ritenuto che Corepla, il consorzio che detiene la raccolta differenziata della plastica nei comuni convenzionati, abbia utilizzato la propria posizione dominante

¹¹ Il CONAI, Consorzio Nazionale Imballaggi, è un sistema consortile a supporto delle imprese private produttrici e utilizzatrici di imballaggi. Esso è nato sulla base del Decreto Ronchi del 1997 ed ha segnato il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica ad un sistema integrato, basato sulla prevenzione, sul recupero e sul riciclo dei materiali da imballaggio. CONAI collabora con i comuni sulla base di specifiche convenzioni e costituisce per i cittadini la garanzia che i materiali provenienti dalla raccolta differenziata trovino pieno utilizzo attraverso corretti processi di recupero e riciclo. Le aziende aderenti al Consorzio versano un contributo, quale forma di finanziamento che permette a CONAI di intervenire a sostegno delle attività di raccolta differenziata e di riciclo dei rifiuti di imballaggio. CONAI indirizza l'attività e garantisce i risultati di recupero di ben 7 consorzi dei materiali: acciaio (Ricrea), alluminio (Cial), carta/cartone (Comieco), legno (Rilegno), plastica (Corepla), bioplastica (Biorepack), vetro (Coreve), garantendo il necessario raccordo tra questi e la pubblica amministrazione.

¹² Cons. St., 16 dicembre 2021, n. 8402.

in modo abusivo per ostacolare il consorzio autonomo Coripet nel raggiungimento degli obiettivi necessari per il riconoscimento definitivo.

Questa importante decisione ha confermato l'importanza dell'apertura al sistema concorrenziale nella gestione dei rifiuti di imballaggio, garantendo agli operatori del settore una scelta tra il sistema consortile di filiera e la gestione autonoma.

4. Nel tempo, il ruolo centrale del comune come ente regolatore in tema di gestione dei rifiuti è stato affievolito e i comuni hanno visto ridurre la propria discrezionalità¹³.

In particolare, prima dell'emissione del d.lg. n. 116/2020, attuativo delle direttive europee in tema di economia circolare, la procedura di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani era demandata ai regolamenti comunali, secondo criteri qualitativi e quantitativi fissati dallo Stato. Il predetto decreto, invece, a decorrere dal 1° gennaio 2021, ha soppresso la competenza dei comuni in materia di regolamentazione sull'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, di talchè la procedura di assimilazione risulta essere oggi interamente rimessa alla disciplina uniforme della legge¹⁴ (A. Benedetti, 2021).

In questo contesto, ARERA è stata investita del compito di regolamentare ed esercitare il controllo economico sulla gestione dei rifiuti urbani. La riforma ha infatti trasferito il potere di regolamentazione dai diversi livelli di governo locale a livello nazionale, consentendo un approccio più uniforme e coordinato. Pur salvaguardando le competenze

¹³ Sul punto, v. Corte cost., 9 aprile 1997, n. 111; A. CARINCI, *I limiti della potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1998, p. 198 ss.

¹⁴ Il d.lg. 3 settembre 2020, n. 116 (attuativo della Direttiva (UE) 2018/851 che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e della Direttiva (UE) 2018/852 che modifica la Direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio) ha apportato importanti modifiche al d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, in particolare nella parte relativa alla gestione dei rifiuti. Sul punto si veda A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *federalismi.it*, 2021.

regolatorie comunali, è stata infatti garantita la piena vincolatività per i comuni delle determinazioni ARERA¹⁵.

Come altre autorità indipendenti che regolamentano settori cruciali dell'ordinamento, ARERA opera con un grado di indipendenza dal potere politico, basando le proprie decisioni sull'esperienza tecnica e la neutralità¹⁶ (P. Perlingieri, 2020; M. Angelone, 2019). Nel contesto della gestione dei rifiuti, ARERA dovrebbe agire come custode dei modelli di razionalità economica che guidano le scelte del decisore pubblico a tutela degli interessi degli utenti. La regolazione della qualità mira a raggiungere una convergenza graduale verso standard minimi di servizio a livello nazionale¹⁷ (A. Benedetti, 2019).

Di fatto, quindi, ARERA esercita funzioni pubbliche a tutela di interessi generali inerenti il proprio settore di riferimento, in una posizione di «almeno tendenziale» indipendenza dal potere politico, andandosi a delineare come una sorta di «quarto potere» dello Stato, posto che la sua azione deve sempre avvenire nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento, nonché in ossequio alla disciplina normativa di fonte unionale¹⁸ (S. Foa, 2020).

L'assegnazione di poteri di regolamentazione ad ARERA rappresenta un tentativo di creare una *governance* più centralizzata ed efficiente nel settore dei rifiuti, al fine di garantire un approccio coerente alla gestione dei rifiuti e, al contempo, di promuovere la sostenibilità ambientale e l'equità economica.

¹⁵ Nota IFEL, *La compatibilità tra i poteri regolatori di ARERA e la potestà normativa dei Comuni*, 6 aprile 2022.

¹⁶ Per approfondire, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, Napoli, 2020; M. ANGELONE, *Diritto privato «regolatorio», conformazione dell'autonomia negoziale e controllo sulle discipline eteronome dettate dalle authorities*, in A. FEDERICO e G. PERLINGIERI (a cura di), *Il contratto*, Napoli, 2019.

¹⁷ A. BENEDETTI, *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA*, in *Econ. pubbl.*, 2, 2019.

¹⁸ S. FOA, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Dir. amm.*, 4, 2020.

Senz'altro l'armonizzazione delle norme e l'adozione di pratiche piú efficienti sono passi cruciali verso un sistema di gestione dei rifiuti piú avanzato e conforme agli standard europei¹⁹ (G. Gaudiosi, 2022).

5. La So.Eco Srl ha siglato con Biorepack²⁰, consorzio nazionale del sistema CONAI per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile, apposita convenzione.

Grazie a tale convenzione, a fronte di una migliore raccolta differenziata degli imballaggi compostabili assieme agli scarti di cucina biodegradabili, vengono attribuite piú risorse per la gestione dei rifiuti.

Gli imballaggi compostabili, infatti, conferiti insieme agli scarti di cucina biodegradabili, vengono trasformati in *compost* e contribuiscono a donare salute ai terreni agricoli e a contrastare i cambiamenti climatici.

In base all'accordo, la So.Eco Srl garantisce la gestione dei rifiuti di imballaggio in bioplastica compostabile insieme alla frazione umida, dalla raccolta differenziata fino al riciclo organico e il compostaggio, in linea con la nuova normativa nazionale che ha introdotto, ormai da qualche anno, l'obbligatorietà della raccolta differenziata dell'umido urbano insieme alle bioplastiche compostabili.

La convenzione prevede che la So.Eco Srl promuova la raccolta differenziata della bioplastica compostabile assieme alla frazione umida, garantisca il successivo avvio a riciclo organico e favorisca la riduzione dei materiali estranei non compostabili.

A fronte di questo impegno, il consorzio Biorepack riconosce dei corrispettivi economici attraverso un sistema premiale basato sulla qualità della frazione umida raccolta in modo differenziato. Piú elevata è la qualità della frazione umida raccolta e maggiori sono i corrispettivi riconosciuti dal consorzio Biorepack.

¹⁹ G. GAUDIOSI, *La gestione del ciclo integrato dei rifiuti: analisi comparativa dei case studies di Roma e Milano tra input europeistici verso modelli di economia rigenerativa e impasse locali*, in *Rivista amministrazione in cammino*, 2022.

²⁰ Biorepack è il consorzio nazionale per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile. È stato istituito nel 2018 e il suo campo di operatività costituisce una novità assoluta anche nell'ambito del sistema CONAI.

Fondamentale è il ruolo attivo dei cittadini²¹ (G. Arena, 2006 e 1997), i quali devono essere accuratamente informati e porre la massima attenzione a non conferire rifiuti incompatibili con i rifiuti umidi, in particolare la plastica tradizionale. In questo modo, il consorzio Biorepack riconosce al comune il massimo dei corrispettivi per raccolta, trasporto e trattamento delle bioplastiche compostabili, ovvero fino a circa duecentocinquanta euro a tonnellata.

Questo sistema di corrispettivi a scalare si è dimostrato essenziale per incentivare una raccolta della frazione umida di maggiore qualità possibile ed è anche grazie a questi strumenti se l'Italia è diventato il Paese europeo che raccoglie più frazione organica.

Per aumentare ancora queste percentuali di raccolta, insieme all'umido possono essere conferiti anche gli imballaggi alimentari, le buste della spesa, i sacchetti di frutta e verdura, le cialde del caffè e le stoviglie purché realizzati in bioplastica compostabile certificata, su cui sono apposti gli appositi marchi.

L'aumento di rifiuti organici correttamente trattati sottrae materiali allo smaltimento in discarica o nell'inceneritore e produce *compost*, un concime naturale che, diversamente dai fertilizzanti sintetici, «restituisce» sostanza organica ai terreni.

Lo smaltimento dei rifiuti deve infatti rappresentare l'estrema *ratio*, praticabile solo se non è possibile attuare operazioni di recupero alternative.

In questo modo, a giovarsene non sono solo le piante e la produttività agricola che, al contrario, in presenza di suoli degradati sta pericolosamente diminuendo, ma anche la lotta al cambiamento climatico contro il riscaldamento globale²².

²¹ Al riguardo, si pensi all'importanza assunta nel tempo dal concetto di cittadinanza attiva. Il riconoscimento e la valorizzazione del diritto ad essere informati e ad essere ascoltati diventa fondamentale per consentire l'effettiva partecipazione di tutti allo sviluppo del Paese. Come sostenuto da G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari-Roma, 2006; ID., *Comunicare per co-amministrare*, in *Amministrare*, 1997, p. 337 ss.

²² In ottemperanza alla normativa europea sul clima (Regolamento (UE) 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica) che prevede l'obbligo giuridico, per i Paesi UE, di raggiungere gli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050. La predetta normativa definisce il quadro delle azioni che l'UE e gli Stati membri dovranno adottare al fine di ridurre

La sostanza organica, infatti, è costituita essenzialmente di carbonio che viene immagazzinato nei terreni, migliorando la fertilità, anziché introdotto in atmosfera sotto forma di CO₂, una delle principali cause dell'effetto serra. I suoli sono il secondo più grande magazzino di carbonio nel pianeta dopo gli oceani. Più carbonio nel terreno significa quindi meno CO₂ nell'atmosfera.

L'implementazione di questo sistema comporta vantaggi sia per cittadini che per l'ambiente e l'agricoltura.

6. La So.Eco Srl ha stipulato altresì una convenzione anche con il consorzio Coripet²³, il quale ha creato un sistema innovativo finalizzato alla gestione diretta di bottiglie in «Pet» per uso alimentare.

Si consideri che il Pet è la prima scelta della plastica selezionata post-consumo per il riciclo.

La raccolta differenziata dei contenitori per liquidi in Pet rappresenta un ulteriore passo avanti verso il riuso e riciclo delle materie prime ed avviene attraverso un'apposita macchina, un eco-compattatore per le bottiglie in Pet, con sistema incentivante.

Per incentivare il raggiungimento delle percentuali indicate dalla Direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, le macchine compattatrici, acquistate, installate, gestite e mantenute da Coripet, svolgono il sistema di riciclo cosiddetto «*bottle to bottle*» che prevede, sin dall'origine, la separazione della plastica da altri flussi di materiali, il compattamento, la raccolta ed il trasporto da soggetti autorizzati dalla legge e, infine, il riciclo meccanico presso impianti autorizzati EFSA²⁴ a ciclo chiuso.

progressivamente le emissioni e conseguire, in ultimo, la neutralità climatica dell'Unione europea entro il 2050.

²³ Coripet costituisce il primo modello italiano di economia circolare su scala industriale applicata alle bottiglie in Pet. Il modello di economia circolare prevede che i rifiuti diventino risorse e siano reintrodotti, dove possibile, nel ciclo economico. Le bottiglie in Pet rappresentano un esempio virtuoso proprio questo nuovo modello.

²⁴ EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare) è l'ente comunitario di valutazione del rischio in sicurezza alimentare e dei mangimi, sanità e benessere animale istituito dal Regolamento (CE) 178/2002.

L'utilizzo di rPet²⁵ per la produzione di nuove bottiglie comporta minori costi ambientali e di produzione, un ridotto utilizzo di materie prime e la diminuzione di emissioni di CO₂ nell'aria.

Le nuove bottiglie prodotte con una percentuale di rPet conservano, inoltre, le stesse caratteristiche delle bottiglie in Pet, sia dal punto di vista della sicurezza igienica che della resistenza dell'imballaggio e sono a loro volta riciclabili.

So.Eco Srl si occupa per conto di Coripet dello svuotamento degli eco-compattatori e del trasporto del materiale in essi contenuto all'impianto di recupero, mentre i comuni conteggiano, senza oneri di sorta, i dati sui quantitativi di bottiglie in Pet intercettati e avviati a riciclo per mezzo degli eco-compattatori nei propri obiettivi, sommandoli a quelli derivanti dalla raccolta differenziata tradizionale, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi di legge.

I cittadini, dopo essersi identificati grazie all'app «Coripet», devono conferire le bottiglie in polietilene tereftalato vuote, non schiacciate, con l'etichetta Pet ed il codice a barre intatti e leggibili²⁶.

È altresì previsto un programma incentivante con vantaggi e premi per stimolare i cittadini al conferimento del materiale. In alternativa, i materiali possono essere collocati nella raccolta della plastica in quanto il conferimento nei compactatori è altamente consigliato, ma non ancora obbligatorio.

7. La So.Eco Srl gestisce la raccolta rifiuti in oltre 15 comuni della provincia di Fermo. La raccolta differenziata è in continua evoluzione e trasformazione, pertanto comuni e gestori devono sempre essere al passo

²⁵ Quando il Pet viene riciclato, viene prodotto rPet, cioè il polietilene tereftalato riciclato. Questa plastica è composta al 100% da bottiglie in Pet riciclato ed è quindi molto più efficiente in termini di risorse rispetto al normale Pet. Per la produzione di rPet, le bottiglie in Pet vengono pulite e triturate e poi trasformate in nuovo materiale da imballaggio mediante fusione. Questo processo consente di risparmiare energia e risorse perché non viene utilizzato petrolio greggio.

²⁶ Sempre con riferimento al concetto di cittadinanza attiva, si veda la nota 21.

con le novità²⁷ al fine di incrementare la differenziazione e il recupero dei rifiuti per abbattere i costi del rifiuto indifferenziato.

Per questo motivo la So.Eco Srl, come già detto, ha aderito al consorzio CONAI, al consorzio Biorepack e al consorzio Coripet, quale ulteriore passo in avanti verso un'economia circolare.

Il concetto di economia circolare, sin dall'origine connesso al settore dei rifiuti, ha assunto una portata più ampia grazie ad interpretazioni estensive, rendendolo un paradigma applicabile all'intera sfera ambientale²⁸ (L. Tafaro, 2021).

Questa prospettiva ha un impatto significativo sulla regolamentazione e, in generale, sul ruolo delle autorità pubbliche.

La crescente fiducia nel coinvolgimento pubblico nell'economia consente un maggiore perseguimento della circolarità attraverso l'implementazione di limiti all'uso di risorse non rinnovabili o non completamente sfruttabili. Allo stesso tempo, politiche basate su principi di rigenerazione e riutilizzo possono essere promosse in modo più efficace.

L'azione pubblica è affiancata da un contributo ancora più potente da parte delle imprese che vedono l'ambiente non più come un costo ma come un'opportunità di sviluppo.

L'economia circolare stimola la dinamicità nei mercati e la loro trasformazione, specialmente nell'espansione dei servizi offerti dai produttori per prolungare la vita dei prodotti, richiedendo una ridefinizione dei tradizionali processi produttivi²⁹ (F. De Leonardis, 2019).

Il paradigma dell'economia circolare non mira a frenare la crescita, ma a promuoverla in modo sostenibile, bilanciato e armonioso.

²⁷ Al riguardo, di particolare rilevanza sono le Direttive UE che compongono il «pacchetto sull'economia circolare». Fra queste, soprattutto la Direttiva (UE) 2018/850 che modifica la Direttiva 1999/31/CE sulle discariche e le Direttive (UE) 2018/851 e 2018/852 che modificano la Direttiva-quadro 2008/98/CE (*Waste Framework Directive*) relativa ai rifiuti. Inoltre, nel nostro ordinamento, di fondamentale rilevanza in ottica attuativa di tali direttive è stato senz'altro il d.lg. 3 settembre 2020, n. 116.

²⁸ L. TAFARO, *Sostenibilità ambientale, economia circolare e diritto dei cives: nuove prospettive*, in A. BONOMO, L. TAFARO e A. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'ecodiritto*, Bari, 2021, p. 21 ss.

²⁹ F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in ID., *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 11 ss.

Non vi è alcun conflitto tra lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare, anzi, quest'ultima supporta l'effettiva sostenibilità, coniugando gli interessi ambientali con gli obiettivi economici delle imprese attraverso l'uso più efficiente delle risorse³⁰ (A.C. Nazzaro, 2020; E. Caterini, 2018), portando a risparmi significativi.

Le imprese che adottano soluzioni circolari perseguono non solo scopi lucrativi ma contribuiscono anche al miglioramento delle condizioni ambientali. Pertanto, devono essere incentivate. Questi incentivi, tuttavia, non dovrebbero essere solo economici.

Il contributo dei privati alla tutela ambientale si basa sull'impiego di capitali privati che diventano essenziali poiché i finanziamenti pubblici, da soli, non sono sufficienti a raggiungere gli ambiziosi obiettivi di salvaguardia ambientale.

Per favorire le imprese *green* è essenziale semplificare gli aspetti burocratici e normativi per coloro che cercano nuove soluzioni e investono in innovazione per un'attività più sostenibile³¹ (A. Moliterni, 2020). Creare «corsie preferenziali» per le imprese che presentano progetti circolari, accorciando i tempi di ottenimento dei permessi, potrebbe favorire la transizione verso un'economia circolare.

L'onere amministrativo e normativo può avere un impatto sugli investimenti in tecnologie di sviluppo migliorativo, specialmente quando si considerano modelli di tutela autoritativi.

L'ambiente non deve essere più percepito come un ostacolo, ma come un'opportunità³² (S. Vernile, 2022).

L'adozione dell'economia circolare rappresenta un ponte tra gli interessi ambientali ed economici. Questo paradigma non è limitato al settore dei rifiuti, ma si estende all'intero ciclo di vita dei prodotti. La prospettiva circolare richiede un ripensamento dei prodotti stessi, incoraggiando la

³⁰ A.C. NAZZARO, *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2020, p. 621 ss.; E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018.

³¹ A. MOLITERNI, *La transizione alla «green economy» e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI e M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020, p. 55 ss.

³² Sul punto, v. S. VERNILE, *L'ambiente come «opportunità». Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del «secondo» e del «quarto settore» tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Dir. econ.*, 3, 2022.

progettazione di beni durevoli e promuovendo la diversificazione nell'uso degli stessi a seconda della loro «età».

La circolarità si estende anche alla creazione di servizi che prolungano il ciclo di vita dei prodotti, generando ulteriori fonti di profitto.

L'economia circolare si basa su tre aspetti chiave. Innanzitutto mira all'utilizzo totale delle risorse, affrontando la responsabilità dei produttori per l'intero ciclo di vita dei prodotti. In secondo luogo, gli investimenti in innovazione sono diretti a rendere i beni più durevoli e riutilizzabili. Questi aspetti richiedono una trasformazione non solo industriale, ma anche culturale, integrando la sostenibilità ambientale nelle valutazioni di convenienza.

La promozione dell'economia circolare non segna una rottura, ma un percorso di evoluzione verso un'economia più sostenibile. L'adozione di pratiche circolari può portare a risparmi operativi e all'espansione dei mercati, dimostrando che misure più ecologiche generano vantaggi economici diretti.

La convergenza tra interessi ambientali ed economici restringe le lacune nei meccanismi di mercato e amplia le opportunità di contributo privato alla tutela dell'ambiente. La transizione verso un'economia circolare rappresenta un'esemplificazione di questo allineamento³³ (F. De Leonardis, 2021).

La centralità della sostenibilità, sia dal punto di vista economico che ambientale, sta diventando sempre più evidente. L'integrazione di approcci nuovi e tradizionali, attraverso un'ampia prospettiva circolare, offre una via per la costruzione di un futuro in cui la protezione ambientale e lo sviluppo economico si sostengono reciprocamente.

Negli ultimi anni, tutte quelle politiche storicamente incentrate sull'idea di ambiente come un limite allo sviluppo stanno evolvendo verso una prospettiva che considera l'ambiente come un potenziale motore dell'economia.

³³ F. DE LEONARDIS, *Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2021.

Allo stesso tempo, occorre prevenire e arginare fenomeni di *greenwashing*³⁴ con cui le imprese presentano, in modo ingannevole, pratiche o prodotti come ecologicamente sostenibili, al fine di migliorare la propria immagine, in quanto tale fenomeno rappresenta un rischio serio per la credibilità e l'efficacia degli sforzi di tutela ambientale.

A tale scopo occorre promuovere un approccio che consideri l'ambiente come un'opportunità, in modo tale da incoraggiare gli operatori economici a investire in soluzioni industriali ed organizzative più efficienti dal punto di vista ambientale. Ciò permetterebbe loro di contribuire al bene comune ambientale senza snaturare la loro natura, ma valorizzando il loro contributo alla causa ambientale³⁵ (F. Capra e U. Mattei, 2017).

8. La tutela dell'ambiente è un'imperativa esigenza che coinvolge sia soggetti pubblici che privati.

Presupposto imprescindibile è che l'ambiente non deve essere considerato il risultato esclusivo dell'attività della pubblica amministrazione, ma il prodotto di una pluralità di comportamenti virtuosi posti in essere da entrambi i soggetti, pubblico e privato, che devono necessariamente collaborare in sinergia³⁶ (G. Rossi, 2021).

La tutela ambientale è una sfida che richiede il coinvolgimento attivo di tutti i settori della società. Mentre l'amministrazione pubblica ricopre un ruolo chiave nella regolamentazione e nel controllo delle attività, quale custode dell'interesse pubblico ambientale; i soggetti privati offrono contributi significativi attraverso molteplici modalità che vanno valorizzate e incentivate³⁷ (L. Pardi, 2012).

³⁴ Il 22 marzo 2023 la Commissione europea ha presentato la proposta di direttiva che concretizza l'impegno della Commissione nel quadro del *Green Deal* sulle autodichiarazioni ambientali per contrastare il *greenwashing*, che dovrà essere sottoposta all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta del terzo pacchetto di proposte sulla *circular economy*.

³⁵ F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017.

³⁶ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021.

³⁷ L. PARDI, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. «Nuove» forme di partecipazione, responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, Napoli, 2012.

L'esternalizzazione di compiti pubblici a soggetti privati è un'altra forma di contributo³⁸ (A. Loli, 2008). Servizi pubblici, come la gestione dei rifiuti, spesso vengono affidati a entità private che devono ottenere appositi permessi ambientali, rispettare *standard* minimi di tutela ambientale, limiti di emissioni e divieti finalizzati a prevenire comportamenti dannosi e a sanzionarne le violazioni.

Il mercato svolge un ruolo fondamentale nell'incoraggiare il coinvolgimento dei soggetti privati nella tutela ambientale.

L'idea che l'amministrazione pubblica agisca come garante dei comportamenti virtuosi dei soggetti privati riflette l'importanza di un approccio integrato.

Incentivare il coinvolgimento dei soggetti privati attraverso strumenti di mercato e regolamentazione rappresenta un passo in avanti nella realizzazione di un equilibrio tra interessi ambientali ed economici.

Le dinamiche del mercato che spesso promuovono la crescita illimitata si scontrano con un principio ormai ampiamente accettato, ovvero la limitatezza delle risorse e la necessità di porre dei limiti allo sviluppo.

L'approccio economico razionale, che mira a massimizzare il profitto attraverso l'utilizzo sostenuto delle risorse, porta inevitabilmente alla generazione di diseconomie. Ad esempio, se un'azienda inquinante trae vantaggio finanziario dall'esercizio delle sue attività, il costo dell'inquinamento si riversa come un onere sociale esterno sulla collettività, mentre l'azienda stessa affronta solo i costi interni come quelli relativi al lavoro o alle materie prime.

L'incorporazione dei costi ambientali nelle decisioni economiche private rappresenta una sfida cruciale per bilanciare gli interessi economici con la necessità di tutela ambientale.

L'operatore economico è generalmente incline a perseguire il proprio vantaggio economico immediato, a meno che non vi sia un incentivo chiaro e misurabile a favore di comportamenti sostenibili.

L'intervento pubblico attraverso incentivi e regolamentazioni si rivela fondamentale per correggere le asimmetrie informative e le esternalità

³⁸ A. LOLLÌ, *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2008.

negative. Gli incentivi economici, come agevolazioni fiscali per pratiche sostenibili o sussidi per le imprese che adottano pratiche sostenibili, possono spingere gli operatori economici a considerare gli impatti ambientali delle loro azioni, stimolando gli investimenti privati in soluzioni a basso impatto ambientale.

Questi meccanismi consentono di superare l'asserito contrasto tra interessi ambientali ed economici, dimostrando che anche le azioni sostenibili possono essere profittevoli.

L'asserito contrasto tra interessi ambientali ed economici può essere superato quando si riconosce che un'economia sostenibile non è solamente un obiettivo ambientale, ma anche un requisito per la stabilità economica a lungo termine.

Intrecciando il concetto di sostenibilità con strategie di *business*, le aziende possono ottenere vantaggi competitivi attraverso la creazione di valore condiviso. L'innovazione in tecnologie e processi sostenibili può condurre a nuovi mercati e modelli di *business*, dimostrando che il rispetto per l'ambiente non è solo una questione di etica, ma anche di opportunità economiche.

Il tradizionale approccio economico alle risorse e al mercato presenta ostacoli significativi alla tutela ambientale. Tuttavia, riconoscendo la finitezza delle risorse e l'importanza di equilibrare gli interessi economici con la salvaguardia dell'ambiente, si può tracciare una strada verso la sostenibilità.

La concretizzazione di vantaggi economici attraverso pratiche sostenibili dimostra che il mercato può essere allineato con gli obiettivi ambientali³⁹ (G. Chironi, F. Scialpi e A.F. Uricchio, 2020).

L'integrazione di sforzi da parte di soggetti pubblici e privati rappresenta un passo cruciale verso un equilibrio armonioso tra il progresso economico e la conservazione dell'ambiente.

L'adozione di misure autoritative e di controllo atte a proteggere l'ambientale non deve essere percepita come un costo o un limite per le

³⁹ G. CHIRONI, F. SCIALPI e A.F. URICCHIO, *Sostenibilità e misure fiscali e finanziarie del d.l. clima*, in *Ambienteditto*, 3, 2020.

attività economicamente rilevanti, seppure spesso è innegabile una maggiore onerosità nell'attuazione di pratiche ambientalmente virtuose.

9. Delineato il contributo volontario alla tutela ambientale da parte dei privati impegnati nell'attività imprenditoriale, è opportuno esaminarne ora l'inquadramento alla luce dei principi costituzionali che sembrano costituirne il fondamento.

L'art. 2 cost., tra i principi fondamentali, sancisce il principio di solidarietà, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'individuo e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Questa disposizione si è rivelata una base giuridica per una nozione di ambiente fondata sul dovere anziché sul diritto⁴⁰ (F. Fracchia, 2009). Tuttavia, mentre il riconoscimento del diritto soggettivo all'ambiente è stato storicamente significativo per lo sviluppo giuridico della materia, la prospettiva del dovere sembra più idonea a far fronte alla complessità delle minacce ambientali, spesso derivate dalla natura stessa⁴¹ (F. Fracchia, 2020).

In questo contesto, il principio costituzionale di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 cost., richiede che la proprietà non debba più essere considerata come un diritto assoluto per eccellenza, ma come una situazione soggettiva comprensiva non solo di poteri e prerogative, ma anche di obblighi. «*La tutela dell'ambiente si realizza – infatti – con l'attuazione non soltanto di diritti o [...] di interessi legittimi, ma anche di doveri della persona (proprietario, lavoratore e imprenditore che sia), la quale è tenuta a prestare il suo contributo affinché la salubrità ambientale si preservi*»⁴² (P. Perlingieri, 2005 e 2020). Questi obblighi diventano particolarmente rilevanti quando i comportamenti richiesti al proprietario in relazione ad un bene sono finalizzati a proteggere interessi fondamentali della persona e di interesse collettivo, come la tutela della salute e dell'ambiente.

⁴⁰ F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 3-4, 2009.

⁴¹ F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (A cura di), *La natura come soggetti di diritti*, Firenze, 2020, p. 159 ss.

⁴² Per approfondire, v. P. PERLINGIERI, *Conclusioni dei lavori*, in F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE e R. TOMASSINI (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2005, p. 253 ss.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 326.

Questa prospettiva è stata confermata, anche se in un contesto diverso, dalla Corte di Cassazione⁴³ che ha sostenuto che la protezione dell'ambiente, insieme al paesaggio e al patrimonio storico e artistico, giustifica l'applicazione di limitazioni all'uso della proprietà di beni soggetti a vincoli, nell'ottica di bilanciare in modo costituzionalmente equilibrato gli interessi coinvolti. Ciò implica che alcune delle facoltà associate al diritto di proprietà possono essere limitate a vantaggio della preservazione dei valori culturali e ambientali, in linea con la funzione sociale della proprietà⁴⁴ (E. Giorgini, 2022).

Il divieto di atti emulativi, di cui all'art. 833 c.c., diventa uno strumento efficace per orientare anche il comportamento del proprietario dei rifiuti verso i principi di solidarietà sociale, come sancito dall'art. 2 cost. e di tutela ambientale, come enunciato negli artt. 9, 32 e 41, comma 2 cost. La contemporanea importanza degli interessi della persona e di quelli del mercato fa sì che i primi abbiano una priorità innegabile rispetto ai secondi, e tale priorità non richiede necessario operare alcun bilanciamento⁴⁵ (E. Giorgini, 2010).

L'art. 23 cost. sottolinea che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Questo principio limita la possibilità di imporre doveri specifici direttamente ai privati senza una base normativa specifica. Tuttavia, il principio di sussidiarietà orizzontale sancito nell'art. 118, ult. cpv. cost. offre un'opportunità di collegamento tra il dovere dei cittadini di svolgere un'attività che contribuisca al progresso della società e il dovere di adottare comportamenti compatibili con la tutela ambientale⁴⁶ (A. Farì, 2015).

La Costituzione riconosce l'ipotesi in cui i cittadini, pur essendo portatori di interessi privati, perseguano l'interesse pubblico. Questo suggerisce che anche i soggetti appartenenti al mercato, il cui *focus* primario sono gli interessi individuali, possano contribuire agli interessi generali. La

⁴³ Cass., 27 novembre 2013, n. 26496.

⁴⁴ E. GIORGINI, *Rifiuto quale «bene» e proprietà «conformata» in Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 958 ss.

⁴⁵ E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010, p. 70 ss.

⁴⁶ A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, p. 2 ss.

crescente attenzione del mondo imprenditoriale alla sostenibilità dimostra che l'aspetto sociale delle imprese è sempre più riconosciuto e valorizzato.

L'art. 41 cost., che riguarda l'iniziativa economica privata e pubblica, è stato recentemente riformulato per includere l'indirizzamento e il coordinamento delle attività economiche per fini ambientali attraverso programmi e controlli stabiliti dalla legge. Questa modifica fornisce una base costituzionale ulteriore, oltre a quelle precedentemente menzionate, per giustificare condotte volontarie dei privati, in quanto operatori economici, orientate verso la sostenibilità⁴⁷ (F. De Leonardis, 2020).

Una menzione va fatta alla *nudge regulation*, una forma di regolazione «gentile» che, basandosi sull'influenza del contesto sulle decisioni umane, mira a condizionare quel contesto per promuovere scelte positive per il benessere collettivo⁴⁸ (R.T. Thaler e R. Sunstein, 2020). Queste misure potrebbero guidare scelte eco-sostenibili, influenzando positivamente i comportamenti sia attraverso incentivi che attraverso la diffusione di informazioni ambientali.

In sintesi, l'inquadramento costituzionale del contributo volontario alla tutela ambientale da parte dei privati impegnati nell'attività imprenditoriale è una questione complessa che richiede l'armonizzazione di principi costituzionali come la solidarietà, la sussidiarietà e l'iniziativa economica con fini ambientali. Il cambiamento dell'art. 41 cost. per consentire l'indirizzamento dell'economia verso fini ambientali rappresenta una base significativa per giustificare e promuovere comportamenti eco-sostenibili nel settore privato.

La combinazione di principi costituzionali, misure di *nudge regulation* e una crescente consapevolezza dell'importanza della sostenibilità nel mondo imprenditoriale, indica una prospettiva in cui la responsabilità ambientale diviene parte integrante della strategia aziendale e del successo delle imprese, contribuendo così alla tutela dell'ambiente e alle esigenze delle generazioni future.

⁴⁷ F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, p. 50 ss.

⁴⁸ R.T. THALER e R. SUNSTEIN, *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2020.

L'attuale risveglio della sensibilità ambientale all'interno della società, compresi gli attori del mondo imprenditoriale, genera innegabilmente un impatto positivo.

L'orientamento dei consumatori verso servizi, prodotti o processi produttivi sostenibili, grazie alla loro maggiore protezione ambientale, costituisce un fattore di importanza cruciale. Questo orientamento spinge le imprese a investire in innovazione e sostenibilità per ampliare la loro base di clienti. In questo contesto, l'imprenditoria può giocare un ruolo fondamentale nell'indirizzare il mercato verso soluzioni più ecologiche e responsabili, promuovendo allo stesso tempo lo sviluppo economico sostenibile⁴⁹ (M.A. Ciocia e C. Ghionni, 2021).

La crescente consapevolezza che le azioni individuali, imprenditoriali e ambientali sono interconnesse promuove una prospettiva più allineata con la tutela dell'ambiente.

La spinta verso l'adozione di pratiche più sostenibili si traduce non solo in benefici ecologici, ma anche in vantaggi economici, dimostrando che ambiente ed economia possono coesistere in un rapporto di reciprocità positiva.

10. La corretta gestione dei rifiuti rappresenta un imperativo ineludibile per tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, i quali sono investiti di una posizione di garanzia che implica la responsabilità di assicurare un adeguato smaltimento dei rifiuti⁵⁰ (T. Febbrajo, 2015).

Questa posizione di garanzia trova fondamento nell'esigenza di tutelare l'ambiente, principio cardine della politica ambientale comunitaria (art. 174, par. 2 Tratt. UE).

Il codice dell'ambiente, quadro normativo dedicato alla gestione dei rifiuti⁵¹, è stato concepito con l'obiettivo ambizioso di promuovere una

⁴⁹ M.A. CIOCIA e C. GHIONNI, *Attività d'impresa e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2021.

⁵⁰ T. FEBBRAJO, *La responsabilità allargata dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti: un contributo della giurisprudenza alla tutela dell'ambiente*, in P. SILVESTRELLI (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile del territorio. Problematiche e opportunità*, Macerata, 2015, p. 314 ss.

⁵¹ Successivamente emendato dal d.lg. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lg. 3 dicembre 2010, n. 2051.

migliore qualità della vita attraverso la salvaguardia dell'ambiente e l'utilizzo razionale delle risorse naturali.

Tra i principi generali ivi enunciati, in conformità alla Costituzione e al Trattato sull'Unione europea, spicca il principio dello sviluppo sostenibile, che mira a garantire che le necessità delle generazioni attuali non compromettano la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. È previsto, inoltre, che anche la pubblica amministrazione debba concorrere alla migliore attuazione del principio dello sviluppo sostenibile.

La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali, insieme alla conservazione del patrimonio culturale, è un obiettivo che coinvolge tutti, enti pubblici e privati, persone fisiche e giuridiche, e persino la pubblica amministrazione. Pertanto, nella valutazione comparativa tra interessi pubblici e privati, i principi della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono avere priorità. Tuttavia, data la complessità delle interazioni tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire un equilibrato rapporto tra le risorse da risparmiare e quelle da trasmettere, tenendo conto del principio di solidarietà.

Questo impegno deve essere guidato dai principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, privilegiando l'intervento alla fonte dei danni ambientali.

Il principio centrale, noto come «chi inquina paga»⁵², regola la politica comunitaria in materia ambientale e sottolinea la responsabilità economica per l'inquinamento⁵³ (V. Ficari, 2022). Questo principio deve guidare la gestione dei rifiuti, assicurandone l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la trasparenza e la fattibilità tecnica ed economica.

La responsabilità per una gestione dei rifiuti adeguata si estende su vari livelli e coinvolge soggetti diversi⁵⁴ (S. Vernile, 2019). È fondamentale riconoscere l'importanza della tutela ambientale e del principio dello sviluppo sostenibile nell'orientare le politiche legislative e le azioni pratiche.

⁵² Art. 174, comma 2 Tratt. UE.

⁵³ V. FICARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una «fiscalità» ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trim. dir. trib.* 4, 2022, p. 855 ss.

⁵⁴ S. VERNILE, *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in *Dir. econ.*, 3, 2019, p. 321 ss.

La salvaguardia dell'ambiente non è solo un imperativo giuridico, ma anche un atto di solidarietà tra le generazioni attuali e future, per garantire la prosperità senza compromettere il mondo che condividiamo.

Il codice dell'ambiente fornisce una dettagliata definizione dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti e stabilisce un preciso regime di responsabilità per ciascuno.

È evidente che l'efficacia di qualsiasi intervento normativo volto a ridurre l'impatto ambientale della produzione dei rifiuti sia strettamente legata all'esistenza di un sistema funzionale di sanzioni e responsabilità⁵⁵ (C. Bernardini, 2008).

Al fine di ampliare la gamma dei soggetti responsabili e prevenire il rischio di impunità per violazioni del diritto ambientale, la giurisprudenza più recente ha applicato un'interpretazione estensiva del regime di responsabilità nella gestione dei rifiuti⁵⁶ (L. Prati, 2001; V. Paone, 2001).

Un caso rilevante ha coinvolto una società che svolge attività di raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi per conto terzi, previo possesso di regolare autorizzazione.

La società aveva consegnato rifiuti a un impianto che successivamente è stato scoperto essere privo delle autorizzazioni richieste. Il Sindaco emise un'ordinanza per rimuovere e smaltire i rifiuti accumulati nell'impianto. Conseguentemente, la società impugnò l'ordinanza sostenendo che il suo ruolo di trasportatore la esentava da responsabilità per la gestione non corretta dei rifiuti.

Il giudice, per contro, ritenne legittima l'ordinanza sindacale, sottolineando che il trasporto e la consegna di rifiuti a un soggetto non autorizzato equivaleva a un abbandono incontrollato dei rifiuti stessi. Questa decisione ha fatto leva sulla responsabilità e sulla cooperazione dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, ritenendo che la società di

⁵⁵ C. BERNARDINI, *Trasporto di rifiuti e responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 427 ss.

⁵⁶ Sul tema, v. L. PRATI, *Responsabilità del produttore per la gestione dei rifiuti dopo il conferimento*, in *Amb. svil.*, 2001, p. 269 ss.; V. PAONE, *Il produttore di rifiuti e le sue responsabilità per l'illecito smaltimento*, *ivi*, p. 648 ss.

trasporto avesse una posizione di garanzia per la corretta gestione dei rifiuti⁵⁷ (TAR Venezia 2623/2009).

La giurisprudenza si riferisce all'art. 178, d.lg. n. 152/2006, il quale afferma che la gestione dei rifiuti è di pubblico interesse ed è disciplinata per garantire una elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci. I rifiuti, infatti, devono essere gestiti senza pericolo per la salute umana e senza metodi che possano danneggiare l'ambiente. Inoltre, la gestione dei rifiuti deve aderire ai principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti.

La giurisprudenza riflette i principi generali della responsabilità nella gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela ambientale. La responsabilità pertanto, secondo la giurisprudenza, deve estendersi a tutti i soggetti coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti, sulla base della posizione di garanzia di ciascun soggetto⁵⁸ (N. Furin, 2005; A. Aliotta, 1999). Questo approccio è conforme al principio cardine della politica ambientale comunitaria, che sottolinea l'importanza della tutela ambientale.

Al riguardo, già nel 1992, la Corte di Lussemburgo aveva evidenziato che la tutela dell'ambiente e della salute pubblica possono costituire una giustificazione per l'attuazione di provvedimenti restrittivi sulla movimentazione dei rifiuti, come ad esempio l'impedimento imposto a uno Stato di accogliere rifiuti provenienti da un altro Stato membro. Così, di fatto, affermando la prevalenza assiologica del diritto all'ambiente rispetto alla libertà di circolazione dei beni e, in questo specifico caso, dei rifiuti⁵⁹ (Corte giust., Caso 2/90, Commissione c. Regno del Belgio, 1992).

11. Il premio «Comuni Ricicloni»⁶⁰ è un'importante iniziativa di Legambiente, patrocinata dal Ministero per l'Ambiente, nata nel 1994 e

⁵⁷ TAR Venezia, 20 ottobre 2009, n. 2623, in *Foro amm.*, 2009, p. 2758 ss. Dello stesso parere anche TAR Venezia, 24 novembre 2009, n. 2968, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 651 ss.

⁵⁸ N. FURIN, *I limiti alla responsabilità penale del trasportatore di rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2005; A. ALIOTTA, *La responsabilità penale del trasportatore di rifiuti*, in *Amb.*, 1999.

⁵⁹ Corte giust., 9 luglio 1992, c. 2/90, Commissione c. Regno del Belgio, disponibile in *eur-lex.europa.eu*.

⁶⁰ Per tutti i dettagli dell'iniziativa si rinvia al seguente sito internet: *ricicloni.it*.

consolidatasi negli anni, a cui aderisce un numero sempre maggiore di comuni, quale significativo momento di verifica e di comunicazione alla cittadinanza degli sforzi compiuti dalle amministrazioni comunali per avviare e/o consolidare la raccolta differenziata e, più in generale, un sistema integrato di gestione dei propri rifiuti⁶¹.

L'iniziativa premia le comunità locali, gli amministratori e i cittadini che hanno ottenuto i migliori risultati nella gestione dei rifiuti, come raccolte differenziate avviate a riciclaggio, ma anche acquisti di beni, opere e servizi che abbiano valorizzato i materiali recuperati da raccolta differenziata.

A partire dall'edizione del 2016 l'accento è stato posto sui comuni «Rifiuti Free», ovvero quei comuni a bassa produzione di rifiuto indifferenziato destinato a smaltimento.

Le classifiche vengono stilate su base regionale e per ogni regione vengono decretati i comuni vincitori per categoria, in base al numero di abitanti.

Il premio «Comuni Ricicloni» nel corso degli anni si è evoluto, riflettendo progressiva enfasi sulla sostenibilità. Si è passati dall'iniziale riconoscimento dei comuni con alte percentuali di raccolta differenziata al più ampio indice di buona gestione.

Nel tempo, l'obiettivo principale è stato quello di promuovere pratiche di raccolta differenziata sempre più avanzate e incentrarsi non solo sulla quantità ma anche sulla qualità delle operazioni di gestione dei rifiuti.

L'iniziativa «Comuni Ricicloni», oltre a premiare, mira a mettere in rete una vasta gamma di attori coinvolti nella gestione dei rifiuti. Attraverso la collaborazione con consorzi di filiera, imprese, associazioni di categoria, enti di ricerca ed esperti del settore, il premio cerca soluzioni innovative e sinergiche con l'obiettivo di sostenere i comuni nell'implementazione di strategie di gestione dei rifiuti più efficienti e sostenibili.

Il premio ha raggiunto un traguardo significativo premiando i comuni «Rifiuti Free», ovvero quelli che contengono la produzione di rifiuti da avviare a smaltimento entro i 75 kg per abitante all'anno. Nonostante la parentesi negativa causata dall'aumento dei rifiuti indifferenziati a causa

⁶¹ Sempre con riferimento al concetto di cittadinanza attiva, si veda la nota 21.

della pandemia, questa sfida sembra essere stata superata, soprattutto da piccoli comuni con meno di cinquemila abitanti.

L'iniziativa mette in luce significative differenze nelle strategie di gestione dei rifiuti e nell'adozione di pratiche di raccolta differenziata tra le varie regioni italiane, con comuni più virtuosi al centro e al nord.

Uno dei dati interessanti emerso negli anni dal concorso è che la gestione consorziata dei rifiuti si è rivelata particolarmente efficace per garantire una raccolta differenziata efficiente.

La maggior parte dei comuni Rifiuti *Free* ha una gestione consortile della raccolta differenziata, che permette una migliore qualità della raccolta e una rete impiantistica distribuita sul territorio. L'approccio consortile si dimostra efficace e rappresenta un modello organizzativo da seguire per garantire la qualità della raccolta e lo sviluppo delle infrastrutture di riciclo.

Come dimostrato, il modello organizzativo consortile congiuntamente all'adozione del servizio di raccolta domiciliare hanno dimostrato di essere una combo vincente, quale unico percorso efficace verso una gestione adeguata, efficace ed efficiente dei rifiuti.

L'integrazione di questo approccio con il quadro giuridico nazionale e regionale crea un ambiente favorevole allo sviluppo di pratiche sempre più sostenibili e allineate agli obiettivi di una vera economia circolare.

Questo approccio, infatti, non solo favorisce una maggiore quantità di rifiuti raccolti in modo differenziato, ma promuove anche la prevenzione attraverso l'adozione del principio chi inquina paga.

L'iniziativa «Comuni Ricicloni» premia i comuni più virtuosi che avviano a smaltimento del secco residuo minori quantità di rifiuti, raggiungendo quindi alte percentuali di raccolta differenziata.

Inoltre, l'inclusione del tema della gestione dei rifiuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) indica un impegno per lo sviluppo di sistemi di gestione dei rifiuti sempre più sostenibili.

Il premio «Comuni Ricicloni» evidenzia una tendenza positiva verso una gestione sempre più sostenibile dei rifiuti nei comuni italiani. Tuttavia le sfide permangono, soprattutto nelle grandi città dove le pratiche avanzate di raccolta e prevenzione stentano a diffondersi.

Un passo importante è stato compiuto nel gennaio 2010, quando è stato vietato l'uso di sacchetti per la spesa non biodegradabili distribuiti da

esercizi commerciali, artigianali e di somministrazione di alimenti e bevande. Nel 2012, ulteriori progressi sono stati fatti con il divieto dell'utilizzo di contenitori, bicchieri, vassoi e stoviglie monouso non biodegradabili durante manifestazioni temporanee su aree pubbliche come sagre, fiere e mercati.

In conclusione, la raccolta e la gestione dei rifiuti promossa dalla So.Eco Srl rappresenta un esempio concreto di come l'implementazione di strategie innovative e incentivi economici, unitamente all'adozione di misure mirate e ben progettate possano giocare un ruolo fondamentale nel promuovere una cultura della sostenibilità e, conseguentemente, influenzare in modo significativo la percentuale di raccolta differenziata, contribuendo così alla transizione verso un'economia circolare e alla riduzione dell'impatto ambientale.

Il conferimento del premio «Comuni Ricicloni» a molti dei piccoli comuni del fermano sotto i cinquemila abitanti, a favore dei quali la So.Eco Srl presta il servizio di raccolta e di gestione dei rifiuti⁶², decreta quindi il successo di una gestione virtuosa dei rifiuti che, mediante il coinvolgimento attivo delle amministrazioni comunali e della cittadinanza, promuove la sostenibilità e il rispetto degli obiettivi europei nel settore dei rifiuti.

Riferimenti bibliografici

- ALIOTTA A., *La responsabilità penale del trasportatore di rifiuti*, in *Amb.*, 1999;
ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017 p. 43 ss.;
ARENA G., *Cittadini attivi*, Bari-Roma, 2006;
ARENA G., *Comunicare per co-amministrare*, in *Amministrare*, 1997, p. 337 ss.;

⁶² Con riferimento all'edizione 2023, in provincia di Fermo, in testa c'è il comune di Monteleone (1.020 abitanti) con il 79,70% di raccolta differenziata e con un indice di produzione pro capite di 58,10%. Seguono Torre San Patrizio (2.018 abitanti) con il 79,60% e il 62,80%, Belmonte Piceno (628 abitanti) con il 75,40% e il 64,90%, Ponzano di Fermo (1.648 abitanti) con il 75,40% e il 71,00% e, infine, Lapedona (1.182 abitanti) con il 73,10% e il 74,20%.

- ANGELONE M., *Diritto privato «regolatorio», conformazione dell'autonomia negoziale e controllo sulle discipline eteronome dettate dalle authorities*, in FEDERICO A. e PERLINGIERI G. (a cura di), *Il contratto*, Napoli, 2019;
- AVALLONE M., *Progettazione di un'isola ecologica nel sistema integrato di gestione dei rifiuti solidi urbani*, in *Tecnologie per l'ambiente*, 2021;
- AULENTA M., FERRI A., GALEONE P. e URICCHIO A.F., *I tributi comunali dentro e oltre la crisi. Tomo I: Prelievi e basi imponibili*, Bari, 2021;
- BENEDETTI A., *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *federalismi.it*, 2021;
- BENEDETTI A., *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA* in *Econ. pubbl.*, 2, 2019;
- BERNARDINI C., *Trasporto di rifiuti e responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 427 ss.;
- CAPRA F. e MATTEI U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017;
- CARINCI A., *I limiti della potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1998, p. 198 ss.;
- CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018;
- CIOCIA M.A. e GHIONNI C., *Attività d'impresa e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2021;
- CHIRONI G., SCIALPI F. e URICCHIO A.F., *Sostenibilità e misure fiscali e finanziarie del d.l. clima*, in *Ambienteditto*, 3, 2020;
- DE LEONARDIS F., *Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2021;
- DE LEONARDIS F., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, p. 50 ss.;
- DE LEONARDIS F., *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in ID., *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 11 ss.;
- FARÌ A., *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, p. 2 ss.;
- FEBBRAJO T., *La responsabilità allargata dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti: un contributo della giurisprudenza alla tutela dell'ambiente*, in SILVESTRELLI P. (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile del territorio. Problematiche e opportunità*, Macerata, 2015, p. 314 ss.;
- FICARI V., *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una «fiscalità» ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, p. 855 ss.;

- FICCO P., *Definizione di rifiuto e codice EER in Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Milano, 2020, p. 49 ss.;
- FOA S., *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Dir. amm.*, 4, 2020;
- FRACCHIA F., *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in CUTURI F. (a cura di), *La natura come soggetti di diritti*, Firenze, 2020, p. 159 ss.;
- FRACCHIA F., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 3-4, 2009;
- FURIN N., *I limiti alla responsabilità penale del trasportatore di rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2005;
- GAUDIOSI G., *La gestione del ciclo integrato dei rifiuti: analisi comparativa dei case studies di Roma e Milano tra input europeistici verso modelli di economia rigenerativa e impasse locali*, in *Rivista amministrazione in cammino*, 2022;
- GIORGINI E., *Rifiuto quale «bene» e proprietà «conformata»*, in *Actual. jur. iberoam.*, 17, 2022, p. 958 ss.;
- GIORGINI E., *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010;
- MOLITERNI A., *La transizione alla «green economy» e il ruolo dei pubblici poteri*, in ROSSI G. e MONTEDURO M. (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020, p. 55 ss.;
- LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2008;
- NAZZARO A.C., *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, p. 621 ss.;
- PAONE V., *Il produttore di rifiuti e le sue responsabilità per l'illecito smaltimento*, in *Amb. svil.*, 2001, p. 648 ss.;
- PARDI L., *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. «Nuove» forme di partecipazione, responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, Napoli, 2012;
- PERLINGIERI P., *Conclusioni dei lavori*, in ALCARO F., FENGA C., MOSCATI E., PERNICE F. e TOMASSINI R. (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2005, p. 253 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 687 ss.;

- PERLINGIERI P., *Fonti del diritto e ordinamento del caso concreto*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, p. 21 ss.;
- PRATI L., *Responsabilità del produttore per la gestione dei rifiuti dopo il conferimento*, in *Amb. svil.*, 2001, p. 269 ss.;
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021;
- RUGGIERO R. e PETTA A., *Le isole ecologiche*, in *Costruire*, 2006, p. 65 ss.;
- TAFARO L., *Sostenibilità ambientale, economia circolare e diritto dei cives: nuove prospettive*, in BONOMO A., TAFARO L. e URICCHIO A. (a cura di), *Le nuove frontiere dell'ecodiritto*, Bari, 2021, p. 21 ss.;
- THALER R.T. e SUNSTEIN R., *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2020;
- TROVALUSCI P. e PANEI R., *Lab-recycling. Isole ecologiche e centri di riuso*, Roma, 2021;
- VAVALLI J., *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 215 ss.;
- VERNILE S., *L'ambiente come «opportunità». Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del «secondo» e del «quarto settore» tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Dir. econ.*, 3, 2022;
- VERNILE S., *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in *Dir. econ.*, 3, 2019, p. 321 ss.

MILTON PEREIRA BLANCO, ROBERTO GARETTO e RICCARDO
PERONA

*Fracking e impatto socio-ambientale: per uno studio di alcune pratiche virtuose alla
luce dell'esperienza normativa e giudiziaria in Colombia**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Protezione costituzionale del diritto all'ambiente: obblighi e doveri dello Stato e della comunità. – 3. Fratturazione idraulica: quadro regolamentare. – 4. Sulla sentenza del 7 luglio 2022 del *Consejo de Estado (Sección Tercera)*: principio di precauzione e fratturazione idraulica. 5. Il *fracking* e il suo impatto socio-ambientale: approcci positivi all'interno della normativa esistente in Colombia. – 6. Conclusioni.

1. Con la promulgazione della Costituzione colombiana del 1991, è stato sancito il riconoscimento del diritto individuale a un ambiente salubre¹. Sebbene ciò abbia rappresentato un progresso nell'integrazione del diritto ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico a livello costituzionale, questo non è sufficiente a sostanziare la presenza di una prospettiva ecocentrica all'interno dell'apparato legale colombiano in materia ambientale. Risulta evidente che il fondamento legislativo colombiano resta basato su norme pre-costituzionali che non comprendevano questi nuovi approcci all'interazione tra ambiente e sviluppo² (I. Lasagabater, 2014; B. Lozano Cutanda, 2007; L. Ortega Alvarez, 2013).

Anche se la costituzione in questione viene spesso chiamata «Costituzione verde» o «Costituzione ecologica», come confermato dalla recente giurisprudenza costituzionale³, questa denominazione non dovrebbe essere fraintesa come indicativa di un orientamento

* Il contributo è stato concepito e sviluppato congiuntamente dagli Autori; tuttavia, Riccardo Perona ha contribuito specificamente ai paragrafi 1 e 2, Milton Pereira ai paragrafi 3 e 4 e Roberto Garetto ai paragrafi 5 e 6.

¹ *Constitución Política de la República de Colombia*, 1991.

² Per ulteriori informazioni sull'argomento, si veda I. LASAGABATER, *Derecho Ambiental, Parte Especial*, II, Bilbao, 2014; B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, 2007; L. ORTEGA ALVAREZ, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, 2013.

³ *Corte Constitucional, Sentencia C-123/2014*.

fondamentalmente biocentrico o ecocentrico nel sistema normativo colombiano. A titolo esemplificativo, si consideri la *Ley 23/1973*, un pilastro dell'ordinamento giuridico ambientale colombiano, che identifica come obiettivo la prevenzione e la regolamentazione dell'inquinamento ambientale, nonché la ricerca del miglioramento, della preservazione e della riabilitazione delle risorse naturali rinnovabili, ma tutto ciò sempre allo scopo di salvaguardare la salute e il benessere di tutti gli abitanti del territorio nazionale. Ciò sottolinea una visione antropocentrica della protezione ambientale, mettendo in rilievo la giustificazione della salvaguardia della salute e del benessere umani⁴ (M. Delgado Galárraga, 2022; D. Giannino e A. Manzoni, 2019; R. Perona, M. Caro e M. Bin, 2023; X. Sierra Camargo, 2019).

Il dibattito sulla la fratturazione idraulica (*fracking*) come metodo di estrazione di idrocarburi in Colombia ha suscitato sia sostegno che dissenso, dando luogo a dibattiti sulla portata dei principi di precauzione e di prevenzione nel diritto ambientale. Le recenti decisioni giudiziarie hanno tracciato una traiettoria giurisprudenziale che delinea i confini del principio di precauzione, sottolineando che la sua applicazione non può essere interpretata in senso rigido. Ciò implica che esso non può essere portato a un punto tale da ostacolare tutte le attività di estrazione in misura tale da impedire i benefici sociali che ne conseguono⁵ (A. Gomez Velasquez, 2016; J.R. Cristancho Díaz, 2022; O. Amaya Navas, 2015).

In Colombia esiste un quadro normativo sull'esplorazione e lo sfruttamento degli idrocarburi in giacimenti non convenzionali, che verrà illustrato di seguito, e che è stato recentemente giudicato conforme alla

⁴ M. DELGADO GALÁRRAGA, *Reviewing climate change and the rights of nature: a Colombian example through an international perspective*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2022, p. 1; D. GIANNINO e A. MANZONI, *The commons: an innovative basis for transnational environmental law in the era of Anthropocene? The case of Latin America*, in *Perspectives on Federalism*, 2019, pp. 61-93; R. PERONA, M. CARO e M. BIN, *La subjetividad jurídica de la naturaleza en el nuevo constitucionalismo andino: los casos de Ecuador, Bolivia y Colombia*, in *Saber, Ciencia y Libertad*, 2023, pp. 126-141; X. SIERRA CAMARGO, *The Ecocentric Turn of Environmental Justice Colombia*, in *King's Law Journal*, 2019, p. 224.

⁵ A. GOMEZ VELASQUEZ, *The "constitutionalization" process of the international environmental law in Colombia*, in *Revista de Derecho*, 2016, p. 45; J.R. CRISTANCHO DÍAZ, *El principio de precaución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y la política pública de erradicación de cultivos ilícitos*, *in*, 2022, pp. 92-116; O. AMAYA NAVAS, *Aspectos básicos y control judicial en la aplicación del Principio de Precaución*, in M. GARCÍA PACHÓN e O. AMAYA NAVAS (a cura di), *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*, Bogotá, 2015.

legge dal massimo tribunale delle controversie amministrative, il Consiglio di Stato colombiano.

Secondo il rapporto sulle conseguenze ambientali (biotiche, fisiche e sociali) ed economiche dell'esplorazione degli idrocarburi nelle regioni potenzialmente soggette all'utilizzo delle tecniche di fratturazione idraulica tramite perforazione orizzontale, la *Comisión Interdisciplinaria Independiente* (Commissione Interdisciplinare Indipendente) ha affermato che «[...] Negli Stati Uniti, il gas estratto mediante *fracking* ha generato condizioni competitive per sostituire il carbone con il gas nella generazione di elettricità. Questa sostituzione ha chiari impatti positivi in termini di emissioni di gas serra. D'altra parte, la Cina, che utilizza circa il 52% del carbone bruciato nel mondo, ha un alto potenziale per passare al gas ottenuto tramite *fracking*, poiché dispone di significative riserve comprovate per procedere nel breve termine in questa sostituzione. La Cina è il Paese che ha maggiormente progredito nella generazione e nell'uso di energie rinnovabili alternative – solare ed eolica – e lo sviluppo e l'uso del *fracking* stanno avanzando contemporaneamente alla ricerca per trasformare la sua matrice energetica. Con lo sviluppo del *fracking*, la disponibilità di gas, petrolio e carbone nel mondo non rappresenta il fattore limitante che ne incoraggia la sostituzione. Ciò che promuove e impone la loro sostituzione è la necessità di prevenire che il riscaldamento globale superi 1,5°C. Se si vuole far sì che il pianeta raggiunga questo obiettivo nel medio termine, si deve concordare che parte del carbone, del petrolio e del gas debba rimanere nel sottosuolo e non essere utilizzata. Lo Stato della California, che negli Stati Uniti è considerato un riferimento per la sua azione responsabile nel rispetto dell'Accordo di Parigi ed è una delle regioni più attive e dinamiche al mondo, che ha apportato preziosi contributi tecnologici per ridurre le emissioni di gas serra, ha vissuto una interessante contraddizione con Jerry Brown, governatore democratico dello Stato tra il 2010 e il 2018 e leader ambientale a livello locale e globale. Brown ha approvato l'uso del *fracking* in California nel 2015 e contemporaneamente ha convocato e guidato il Summit Globale sull'Azione Climatica nel 2018. Ciò ha generato reazioni miste nella popolazione della California riguardo alle decisioni del loro leader»⁶.

⁶ *Comisión Interdisciplinaria Independiente, Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento*

Il rapporto ha anche confermato l'impegno della Colombia a progredire attraverso una politica solida volta a ridefinire la matrice energetica. Tale politica si impegna a sostituire i combustibili fossili con fonti alternative rinnovabili. Alla luce di ciò, la Commissione Interdisciplinare Indipendente ha raccomandato all'unanimità che, prima di giungere a una decisione sull'implementazione della fratturazione idraulica in Colombia a fini commerciali, debbano essere soddisfatti i prerequisiti delineati nella sezione 14. Ciò implica che la progressione dei *Proyectos Piloto de Investigación Integral* (Progetto Pilota di Ricerca Integrata; da ora in poi: PPII) dovrebbe essere subordinata al soddisfacimento delle condizioni specificate in dettaglio in tale documento. Queste fasi comprendono un insieme di criteri che devono essere soddisfatti, consentendo successivamente una valutazione dell'esperienza del PPII. Dopo questa valutazione, si potrà decidere se procedere o meno con la fratturazione idraulica e, in caso affermativo, i metodi e i luoghi per la sua esecuzione.

L'obiettivo principale di questo studio è analizzare le pratiche lodevoli guidate dalla normativa esistente in Colombia riguardo all'esecuzione dei progetti di fratturazione idraulica, concentrandosi sulla ricerca legale, analitica, documentale e qualitativa, svolta principalmente a livello teorico. Precisamente, il presente testo è diviso in quattro sezioni, che affrontano i seguenti temi: 2. Protezione costituzionale del diritto all'ambiente: obblighi e doveri dello Stato e della comunità⁷ (M. Pereira Blanco e I. Padilla Cure, 2017), 3. Fratturazione idraulica: quadro regolamentare, 4. Sulla sentenza del 7 luglio 2022 del *Consejo de Estado (Sección Tercera)*: principio di precauzione e fratturazione idraulica e 5. Il *fracking* e il suo impatto socio-ambientale: approcci positivi all'interno della normativa esistente in Colombia.

Con questi elementi introduttivi debitamente delineati, pertanto, ora la nostra attenzione si sposterà sul primo punto focale di questo studio.

2. Per intraprendere un esame della tutela costituzionale dell'ambiente in Colombia, è imperativo iniziare considerando la sua inclusione all'interno

hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal, Bogotá, 2019. Si noti che tutte le citazioni sono tradotte dagli Autori.

⁷ Su questo punto, per un esame più approfondito, si veda M. PEREIRA BLANCO e I. PADILLA CURE, *Medio ambiente y legislación civil: repensando las servidumbres ambientales en la legislación colombiana*, Bogotá, 2017.

della Costituzione Politica della Colombia come un diritto fondamentale, specificamente enunciato nell'art. 79, che proclama il diritto di tutti gli individui di vivere in un ambiente salubre⁸.

La semplice proclamazione di tale diritto fondamentale non è rimasta isolata dalla sua integrazione nel quadro costituzionale. Di fatto, la Corte costituzionale colombiana ha riconosciuto inequivocabilmente che la Costituzione del 1991 incorpora ciò che comunemente viene definita una «Costituzione ecologica».

Sebbene le norme giuridiche preesistenti concedessero già un certo grado di protezione ambientale prima della promulgazione della Costituzione del 1991, è evidente che il paradigma costituzionale attuale ha notevolmente aumentato l'efficacia di questa tutela. L'inclusione del diritto all'ambiente nell'attuale assetto costituzionale ne ha conseguentemente amplificato la rilevanza e l'influenza.

Il *Código de Recursos Naturales* (Codice delle Risorse Naturali) aveva già introdotto normative che riconoscevano il diritto di ogni individuo a un ambiente salutare. Tuttavia, questo diritto ha acquisito maggiore forza con l'istituzione delle azioni popolari come meccanismo costituzionale per la sua difesa⁹ (L. Arrieta Quesada e Av.Vv., 2004). In questo contesto, la Corte costituzionale nella *Sentencia* C-630/2011 ha sottolineato che la costituzionalizzazione delle azioni popolari rappresenta un passo avanti per lo Stato di diritto sociale, riportando alla luce i diritti collettivi da una relativa oscurità e istituendo un idoneo meccanismo per la loro protezione.

In sostanza, il concetto di ambiente, unito all'accezione costituzionale del diritto a un ambiente salubre, si è evoluto verso una propensione per la preservazione *pro-natura*, una tutela rivolta all'ambiente in sé come fine ultimo e intrinseco.

González-Varas sottolinea che l'ambiente sembra essere riconosciuto unanimemente come un bene giuridico. Tuttavia, l'ambiente deve essere inquadrato nell'ambito dei beni giuridici collettivi, cioè di quei beni giuridici che soddisfano esigenze sociali ed economiche e che sono legati al concetto di partecipazione. L'ambiente è quindi simile a un bene giuridico gestito dalle autorità pubbliche, fungendo da bene pubblico o comune, e comporta

⁸ Art. 79, Costituzione colombiana.

⁹ L. ARRIETA QUESADA e Av.Vv., *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*, Bogotá, 2004.

un obbligo amministrativo di tutelare e prevenire danni ambientali¹⁰ (S. González-Varas Ibáñez, 2012).

La Corte costituzionale, nella *Sentencia* C-431/2000, ha spiegato che «la protezione dell'ambiente costituisce un obiettivo fondamentale nell'attuale quadro del nostro Stato di diritto sociale. Dato che fa parte integrante dell'*habitat* umano, essenziale per la sopravvivenza delle attuali e future generazioni, l'ambiente è protetto da quanto la giurisprudenza giustamente definisce la "Costituzione ecologica". Questo termine racchiude l'insieme collettivo di disposizioni superiori che stabiliscono i principi che governano il rapporto tra la società e la natura, propugnando la conservazione e la preservazione»¹¹.

Pertanto, la Corte costituzionale attribuisce al diritto a un ambiente salubre la natura di un servizio pubblico, simile a salute, istruzione e acqua potabile. La realizzazione concreta di questo diritto è saldamente allineata con la missione centrale di migliorare la qualità della vita della popolazione. Perciò, lo Stato ha le seguenti corrispondenti obbligazioni riguardanti la conservazione dell'ambiente:

- a) preservarne la diversità e l'integrità;
- b) conservare la ricchezza naturale della nazione;
- c) mantenere le aree di particolare significato ecologico;
- d) promuovere l'educazione ambientale;
- e) pianificare la gestione e lo sviluppo sostenibile, la conservazione, il ripristino o la sostituzione delle risorse naturali;
- f) prevenire e controllare i fattori che contribuiscono al deterioramento ambientale;
- g) imporre sanzioni legali e richiedere il risarcimento per danni ambientali e
- h) cooperare con altre nazioni al fine di salvaguardare gli ecosistemi situati nelle zone di confine.

Per adempiere a tali responsabilità, lo Stato dispone di una serie di poteri, tra cui l'autorità prescritta per intervenire in determinate attività come stabilito dalla legge, come lo sfruttamento delle risorse naturali, al fine di preservare un ambiente salutare.

¹⁰ S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de derecho administrativo*, II, Navarra, 2012, pp. 203-204.

¹¹ *Corte Constitucional, Sentencia* C-431/2000.

In questo contesto, la Corte costituzionale, nella *Sentencia* T-453/1998, ha affermato che «dal punto di vista costituzionale, l'ambiente comprende aspetti legati alla gestione, all'uso, all'esercizio e alla conservazione delle risorse naturali, all'equilibrio degli ecosistemi, alla protezione della diversità biologica e culturale, allo sviluppo sostenibile e alla qualità della vita dell'uomo intesa come parte integrante di questo mondo naturale, questioni che, tra le altre, sono state ampiamente riconosciute dalla nostra Costituzione Politica in molte norme che stabiliscono chiari meccanismi per proteggere questo diritto ed esortare le autorità a progettare strategie per la sua garanzia e sviluppo»¹².

A complemento, quindi, delle suddette responsabilità dello Stato, vi sono gli atti di partecipazione e gli obblighi della comunità per il conseguimento degli obiettivi in materia ambientale, in virtù dei quali i cittadini possono partecipare alle decisioni che riguardano l'ambiente, e devono a loro volta proteggere le risorse naturali e vigilare sulla loro conservazione, senza dimenticare che poter godere di un ambiente salutare, da parte di tutti, costituisce un diritto di carattere collettivo sotto forma di un «diritto-dovere»¹³.

È altresì opportuno menzionare la *Sentencia* T-046/1999, che ribadisce lo stesso sentimento e dichiara espressamente che «uno degli aspetti innovativi principali della Carta Politica del 1991 riguarda il trattamento della ricchezza naturale della Nazione e dell'ambiente, attraverso una nuova consapevolezza che si riflette in chiari impegni sia dello Stato che della comunità in generale, mirati alla loro conservazione e protezione, come patrimonio comune dell'umanità, indispensabile per la sopravvivenza delle attuali e delle future generazioni»¹⁴.

Di conseguenza, osserviamo che la Costituzione del 1991 impone allo Stato l'obbligo di garantire i presupposti affinché gli individui possano godere di un ambiente salutare. Allo stesso tempo, la Costituzione favorisce la partecipazione degli abitanti attraverso l'istituzione di doveri¹⁵, azioni pubbliche¹⁶ e un certo numero di garanzie individuali¹⁷.

¹² *Corte Constitucional, Sentencia* T-453/1998.

¹³ Artt. 70, 79 e 95, Costituzione colombiana.

¹⁴ *Corte Constitucional, Sentencia* T-046/1999.

¹⁵ Artt. 95-98, Costituzione colombiana.

¹⁶ Art. 88, Costituzione colombiana.

¹⁷ Artt. 11, 49, paragrafi 1 e 2, 67, paragrafi 2 e 330, n. 5, Costituzione colombiana.

3. In questo paragrafo forniremo una panoramica succinta delle normative che regolano l'esplorazione ed estrazione degli idrocarburi da giacimenti non convenzionali, fino alle ultime linee guida concernenti i PPII.

Un punto di partenza fondamentale è costituito dal Documento *Compes* 3517 del 2008, che ha stabilito le linee guida per l'assegnazione dei diritti di esplorazione ed estrazione del gas metano nei depositi di carbone. Questo tipo di gas (GMDC) è una forma di gas naturale presente in giacimenti non convenzionali, che fa parte dell'approvvigionamento energetico da fonti fossili. Le strategie e il piano d'azione prevedono quanto segue:

a) *Stabilire norme tecniche per l'esplorazione e la produzione di GMDC*: è stata avanzata una proposta al Ministero delle Miniere e dell'Energia, invitandolo a emettere, entro la sua giurisdizione e in collaborazione con l'*Agencia Nacional de Hidrocarburos* (di seguito: ANH) e INGEOMINAS, le linee guida tecniche che regolano l'esplorazione e la produzione di GMDC. Questa raccomandazione tiene conto delle sottili sfumature tecniche intrinseche a questa attività. Inoltre, è stato suggerito che queste norme stabilite incorporino riferimenti tecnici che agevolino la coesistenza armoniosa delle attività di esplorazione e produzione di GMDC. Tale armonia si baserebbe sul riconoscimento della natura distinta ed autonoma delle risorse coinvolte, con l'obiettivo finale di fornire chiarezza nella definizione dei diritti legati alle attività minerarie e di idrocarburi. Ciò, a sua volta, mira ad ottimizzare l'efficienza del loro sfruttamento, massimizzando il valore per tutte le parti interessate. Allo stesso tempo, questi criteri tecnici devono essere progettati in modo da allinearsi alle normative ambientali che regolano i processi di esplorazione ed estrazione di GMDC.

b) *Definire una regolamentazione per l'assegnazione delle aree e progettare un contratto modello per l'esplorazione e produzione di GMDC*: è stato raccomandato all'ANH di adottare misure per redigere ed attuare regolamentazioni relative all'assegnazione delle regioni per l'esplorazione e produzione di GMDC o, in alternativa, di proporre opportune modifiche al quadro contrattuale esistente. Allo stesso modo, è stata suggerita la creazione e l'adozione di un modello contrattuale standardizzato per l'esplorazione e produzione di GMDC.

c) *Garantire coordinamento nella gestione e fornitura di informazioni tecniche relative al carbone e al GMDC tra le entità competenti*: è stato inoltre raccomandato all'ANH ed a INGEOMINAS di adottare ed attuare le misure necessarie

per garantire un coordinamento efficace nella gestione, scambio e fornitura di informazioni tecniche conservate nei rispettivi archivi o banche dati¹⁸.

Successivamente, in conformità a quanto stabilito dall'art. 5, comma 4, d. 26 dicembre 2012, n. 381, che designa il Ministero delle Miniere e dell'Energia responsabile per l'emissione di regolamenti settoriali per l'esplorazione, l'estrazione, il trasporto, la raffinazione, la distribuzione, la lavorazione, l'arricchimento, la commercializzazione e l'esportazione delle risorse naturali non rinnovabili¹⁹, è stato promulgato il d. 26 dicembre 2014, n. 3004. Questo decreto stabilisce i criteri e le procedure che regolano l'esplorazione e l'estrazione degli idrocarburi da giacimenti non convenzionali. Il decreto definisce un giacimento non convenzionale come una formazione rocciosa caratterizzata da una bassa permeabilità primaria, che richiede una stimolazione per migliorare la mobilità e il recupero degli idrocarburi. I giacimenti non convenzionali comprendono gas e petrolio in sabbie e carbonati compatti, metano da letti di carbone (CBM), gas e petrolio da scisti e idrati di metano, e sabbie bituminose²⁰.

È importante notare che, attraverso il d. n. 3004/2013, al Ministero delle Miniere e dell'Energia è stato conferito il potere di emanare norme tecniche e procedure relative a vari aspetti tecnici associati all'esplorazione e all'estrazione di giacimenti non convenzionali. Ciò include questioni come l'integrità dei pozzi, la stimolazione idraulica, l'iniezione di acqua dalla produzione, i fluidi di ritorno e altri. Queste normative hanno fornito il quadro per le attività di esplorazione ed estrazione degli idrocarburi in giacimenti non convenzionali, ad eccezione delle sabbie bituminose e degli idrati di metano²¹. È altresì importante osservare che il d. n. 3004/2013 è stato successivamente modificato dal d. n. 2638/2014. Questa modifica riguarda esclusivamente il periodo di revisione e adeguamento delle normative che stabiliscono procedure, termini e condizioni per i titolari di titoli minerari e i contraenti impegnati nell'esplorazione ed estrazione di idrocarburi. Questo è particolarmente rilevante quando si verifica un potenziale sovrapporsi di attività legate all'esplorazione e all'estrazione di risorse naturali non rinnovabili in modo simultaneo. Inoltre, è stata

¹⁸ *Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Instituto Colombiano de Geología y Minería*, Documento *Conpes* 3517, Bogotá, 12 maggio 2008.

¹⁹ Governo colombiano, d. 26 dicembre 2012, n. 381, Bogotá.

²⁰ Governo colombiano, d. 26 dicembre 2013, n. 3004, Bogotá.

²¹ *Supra* nota 17.

affrontata anche la questione del coinvolgimento dell'ente menzionato in tali scenari²².

Nel contesto del Documento *Compes* 3517/2008, successivamente è stata introdotta la Risoluzione, 16 maggio 2012, n. 18-0742, emanata dal Ministero delle Miniere e dell'Energia. Questa risoluzione ha delineato le procedure per l'esplorazione e l'estrazione degli idrocarburi da giacimenti non convenzionali²³. È importante sottolineare che questa risoluzione ha stabilito che tutte le procedure non esplicitamente dettagliate al suo interno per l'esplorazione e l'estrazione da giacimenti non convenzionali sarebbero state regolate dalle disposizioni della Risoluzione 181495/2009 o da eventuali modifiche o sostituzioni di quest'ultima. Va inoltre notato che la Risoluzione n. 18-0742/2012 è stata successivamente sostituita dalla Risoluzione n. 90341/2014. Quest'ultima stabilisce requisiti tecnici e procedure per l'esplorazione e l'estrazione degli idrocarburi da giacimenti non convenzionali²⁴. Vale la pena menzionare che, in particolare, gli artt. 18 e 19, che trattano degli accordi operativi e dell'intervento del Ministero delle Miniere e dell'Energia, rimangono invariati dopo l'abrogazione.

L'*Agencia Nacional de Hidrocarburos* (Agenzia Nazionale degli Idrocarburi) ha emesso anche l'*Acuerdo* 03/2014, che ha modificato l'*Acuerdo* 04/2012. Tale accordo ha incorporato i parametri e gli standard applicabili allo sviluppo delle normative che regolano la contrattazione per l'esplorazione ed estrazione degli idrocarburi, in particolare nel contesto dei giacimenti non convenzionali²⁵.

Nel 2019, il legislatore ha emanato la *Ley* 1955/2019, con cui è stato emesso il Piano Nazionale di Sviluppo 2018-2022, denominato *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, che include nel suo secondo articolo, come parte integrante del suo contenuto, il documento contenente le sue basi, in cui si indica come una delle principali sfide della Colombia aumentare le riserve per preservare l'autosufficienza degli idrocarburi nel medio e lungo termine, per il quale, «oltre all'aumento dei fattori di recupero nei campi di produzione, ci sono due grandi opportunità: (1) progetti offshore e (2)

²² Governo colombiano, d. 17 dicembre 2014, n. 2638.

²³ *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 16 maggio 2012, n. 18-0742, Bogotá.

²⁴ *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 27 marzo 2014, n. 90341, Bogotá.

²⁵ *Agencia Nacional de Hidrocarburos, Acuerdo* 03, 26 marzo 2014, Bogotá.

giacimenti non convenzionali»²⁶. In questo contesto, il Ministero delle Miniere e dell'Energia «deve studiare la fattibilità dell'esplorazione e produzione di giacimenti non convenzionali», «valuterà l'esecuzione di piani pilota per ottenere ulteriori informazioni tecniche sullo sviluppo di tali risorse», «migliorerà, se necessario, l'istituzionalità, il quadro contrattuale e le regolamentazioni [...] che devono essere rispettate e supervisionate per l'esplorazione e la produzione di questi idrocarburi» e «aggiungerà, se necessario, le specifiche normative tecniche e ambientali per la loro esplorazione e produzione»²⁷.

Nel contesto del Piano Nazionale di Sviluppo 2018-2022, è stato emanato il d. n. 328/2020, attraverso il quale sono state stabilite le linee guida per promuovere i PPII (*Proyectos Piloto de Investigación Integral*) e, per il loro sviluppo, sono state emanate le Risoluzioni, 7 luglio 2020, n. 40185, 20 agosto 2020, n. 904, 24 settembre 2020, n. 0821 e 30 ottobre 2020, n. 304, con le quali sono state stabilite le linee guida per il monitoraggio della sismicità, i termini di riferimento per lo studio dell'impatto ambientale richiesto e le linee guida sociali e tecniche²⁸.

Inoltre, il Servizio Geologico Colombiano ha definito, nel novembre 2020, le linee guida tecniche per la procedura di campionamento e l'analisi in laboratorio di materiali radioattivi di origine naturale nei PPII, e il Ministero dell'Ambiente ha emesso alcuni termini di riferimento per la preparazione dello studio di impatto ambientale.

Il d. n. 328/2020 ha definito i PPII come processi sperimentali, scientifici e tecnici, di natura temporanea, sviluppati in un poligono specifico, che mirano a: (i) raccogliere informazioni sociali, ambientali, tecniche, operative e dimensionali sui *Yacimientos No Convencionales* (YNC), ovvero giacimenti non convenzionali, che richiedono l'uso della tecnica di *Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal* (FH-PH) per l'estrazione; (ii) generare conoscenza per il rafforzamento istituzionale; promuovere la partecipazione dei cittadini, la trasparenza e l'accesso alle

²⁶ *Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, Bogotá, 2019.

²⁷ *Supra* nota 24.

²⁸ *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 7 luglio 2020, n. 40185, Bogotá; *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 20 agosto 2020, n. 904, Bogotá; *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 24 settembre 2020, n. 0821, Bogotá; *Ministerio de Minas y Energía, Resolución*, 30 ottobre 2020, n. 304, Bogotá.

informazioni; e (iii) valutare gli effetti della tecnica FH-PH, secondo le condizioni di progettazione, sorveglianza, monitoraggio e controllo stabilite²⁹.

Questa categoria di progetti sarà affrontata nel paragrafo cinque del presente studio. L'obiettivo è quello di illustrare come, all'interno dei parametri delle normative esistenti in materia, tali progetti possano essere eseguiti in maniera armoniosa, rispettando in modo coerente le disposizioni ambientali.

4. La sentenza del 7 luglio 2022 del *Consejo de Estado (Sección Tercera)* ha una particolare rilevanza dal momento che risolve una domanda di nullità del d. n. 3004/2013 e della *Resolución* n. 90341/2014 e analizza la discussione relativa alla fratturazione idraulica e al principio di precauzione. In merito a questa controversia, il Consiglio di Stato ha sostenuto come argomenti rilevanti che:

- gli atti amministrativi impugnati devono essere valutati in modo sistematico e integrato con le altre norme che regolamentano l'esplorazione e lo sfruttamento degli idrocarburi in generale, nonché con quelle che trattano altri aspetti specifici, specialmente nel campo ambientale dell'esplorazione e dello sfruttamento di depositi non convenzionali, al fine di stabilire se, nel concerto di tale quadro normativo, tale attività, compresa quella relativa alla tecnica di stimolazione idraulica, abbia la sua concezione, origine, genesi normativa e/o autorizzazione ai sensi degli atti amministrativi impugnati.

- Per il Consiglio di Stato, gli atti amministrativi impugnati sono norme di natura tecnica o operativa emesse nell'indiscussa competenza del Ministero delle Miniere e dell'Energia per definire le caratteristiche di un'attività, un processo o un metodo di produzione derivante dal potere costituzionale di sfruttare le risorse naturali non rinnovabili, nonché dall'esplorazione e dallo sfruttamento di serbatoi non convenzionali contemplati dalla *Ley* 1450/2011, che richiede di promuovere la massimizzazione dello sfruttamento delle risorse in tali formazioni, un'attività anche espressamente incoraggiata dalla *Ley* 1530/2012.

- Un punto chiave da notare all'interno della sentenza del Consiglio di Stato è quando afferma che le norme impuginate non autorizzano la

²⁹ Governo colombiano, d. 28 febbraio 2020, n. 328, Bogotá.

fratturazione idraulica in serbatoi non convenzionali dal punto di vista ambientale o operativo, poiché non stabiliscono i requisiti per la sua autorizzazione; per questo motivo, deve essere ottenuta la licenza ambientale obbligatoria rilasciata dalle autorità ambientali, come stabilito dagli artt. 49, 50 e 52.1, *Ley* 99/1993, e dagli artt. 5 e 8.1, d. n. 2041/2014 (raccolti negli artt. 2.2.2.2.3.1.1, d. n. 1076/2015) in base ai termini dello studio di impatto ambientale, previsti dalla *Resolución* n. 0421/2014. Allo stesso modo, deve essere data attuazione alla *Resolución* n. D-149/2017, in cui il Servizio Geologico Colombiano ha fornito le specifiche per il monitoraggio della sismicità vicino ai pozzi di esplorazione e/o produzione di idrocarburi in serbatoi non convenzionali, tra gli altri requisiti. In tal senso, il Consiglio di Stato conclude affermando che le norme impugnate non autorizzano nemmeno la stimolazione idraulica in serbatoi non convenzionali; gli atti impugnati contengono la regolamentazione tecnica delle attività che fanno parte del settore minerario ed energetico.

- È stato altresì affermato che, in base a un'interpretazione sistematica della legge, l'esplorazione e lo sfruttamento commerciale di giacimenti non convenzionali attraverso la fratturazione idraulica è supportato dalla legge ed è sviluppato in base a diverse norme, diverse ma complementari rispetto agli atti oggetto di accusa, comprese, soprattutto, quelle di natura ambientale, tutte le quali determinano il regime giuridico che disciplina tale attività con l'obiettivo che essa si sviluppi garantendo la mitigazione dei rischi associati e lo sviluppo sostenibile, il che ribadisce che, come espresso, non è la regolamentazione tecnica di tale attività, ora oggetto di controversia, che la autorizza ed approva. Per il Consiglio di Stato, gli atti amministrativi si basano sulle normative vigenti al momento della loro emissione, che hanno determinato il regime giuridico applicabile all'esplorazione e allo sfruttamento dei depositi non convenzionali; ma, inoltre, gli atti oggetto di accusa si basano anche sul regime giuridico attuale, che costituisce un sistema giuridico complessivo, composto da una vasta gamma di normative costituzionali, minerarie, geologiche ed ambientali. In questo senso, nella decisione giudiziaria si è considerato che le disposizioni oggetto di controversia non autorizzano la fratturazione idraulica in giacimenti non convenzionali, una questione che fa parte di un livello normativo superiore, il cui studio e definizione non sono situati nei limiti della competenza di controllo regolamentata e dell'emanazione della regolamentazione tecnica che la adotta.

- In breve, la sentenza analizzata ha considerato che: (i) né la domanda né le prove affermano o evidenziano che la definizione di giacimenti non convenzionali sia contraria alla Costituzione o alla legge; (ii) la competenza dell'autorità amministrativa ad emettere la regolamentazione tecnica applicabile ai giacimenti non convenzionali non è in discussione; (iii) il rispetto dell'Accordo OTC fa parte degli impegni internazionali di commercio che non sono messi in discussione in questa occasione; e (iv) la regolamentazione dell'interferenza nell'estrazione delle risorse naturali non ha nulla a che fare con la tecnica in discussione qui; si è quindi costretti a concludere che il ricorrente non ha confutato la presunzione di legittimità che copre il d. n. 3004/2013, nell'aspetto indicato.

- Il Consiglio di Stato conclude che le norme oggetto di accusa non violano direttamente gli artt. 79 e 80 della Costituzione colombiana autorizzando o avallando lo sviluppo di un'attività industriale che, secondo il ricorrente, comporta rischi per la salute umana e le risorse naturali. Tale conclusione si basa sull'evidenza che gli atti oggetto di accusa contengono la regolamentazione tecnica di un'attività, che non è vietata e la cui legalità sfugge ai mezzi attuali di controllo, oltre al fatto che essa non la crea, la autorizza o la avalla – come il ricorrente ha affermato per sostenere l'accusa di nullità – una questione che fa parte del regime giuridico dello sfruttamento delle risorse naturali non rinnovabili consentito dalla Costituzione Politica e sviluppato dalla normativa, in particolare, dei depositi non convenzionali, il cui sfruttamento è espressamente incoraggiato dalla legge vigente. Allo stesso modo, anche se il ricorrente ha sostenuto e giustificato che l'estrazione da giacimenti non convenzionali utilizzando la stimolazione idraulica comporta rischi per la salute e l'ambiente, non tutti sono attualmente compresi, questo riconoscimento – cioè il riconoscimento di questi rischi da parte della comunità scientifica – è in linea con il principio fondamentale alla base delle normative oggetto di controversia. Queste normative sono state istituite specificamente con l'obiettivo di mitigare tali rischi, in consonanza con i principi fondamentali che sottendono al principio di precauzione. Tuttavia, il processo non ha stabilito – nella misura in cui non era nemmeno l'obiettivo principale del ricorrente attraverso i loro sforzi probatori – alcuna mancanza di ragionevolezza, proporzionalità o adeguatezza tecnica nelle normative, che giustificerebbe la loro dichiarazione di nullità. Né la domanda né le prove presentate sono riuscite a sostanziare evidenti difetti nelle normative

impugnate, né hanno dimostrato in modo conclusivo alcuna presunta insufficienza tecnica a giustificare una dichiarazione di incostituzionalità o illiceità, basata su accuse di violazione del dovere di gestione ragionevole del rischio. Pur riconoscendo un potenziale rischio ambientale e l'esistenza di incertezza scientifica sulla sua occorrenza e sui suoi impatti, tali elementi, che invocano l'applicazione del principio di precauzione, non dimostrano sufficientemente una mancanza di proporzionalità, irrazionalità o mancanza di fondamento tecnico-scientifico nelle normative contestate, tali da giustificare l'annullamento. Inoltre, le prove non hanno convalidato l'esistenza di danni potenzialmente gravi e/o irreversibili come richiesto per invocare il principio di precauzione. La presunta violazione del principio di precauzione manca di un sostegno sostanziale per dimostrare convincentemente la potenziale entità, portata, occorrenza e specificità dei danni ambientali. Tali affermazioni rimangono ipotetiche e mancano di una valida convalida, sia in termini di entità e portata, sia in termini di occorrenza e specificità.

- È stato altresì dichiarato che, anche in assenza di certezza scientifica sulla totalità dei rischi associati allo sfruttamento di giacimenti non convenzionali, compresa la tecnica di stimolazione idraulica e i suoi effetti, l'amministrazione non ha rinviato l'adozione di misure volte alla protezione della salute e dell'ambiente, il che rappresenta precisamente il sostegno e l'esplicito «obiettivo legittimo» della regolamentazione tecnica impugnata in base all'art. 2, n. 1.1., *Resolución* n. 3742/2001. In questo senso, il massimo *Tribunal de lo Contencioso Administrativo* (Tribunale Supremo delle Controversie Amministrative) ha stabilito che la normativa contestata include disposizioni per l'applicazione efficace del principio di precauzione nei termini della sua consacrazione legale ai sensi della *Ley* 99/1993, come ad esempio la sospensione delle operazioni di perforazione, iniezione e stimolazione in caso di indicazioni, cioè prima della prova e prima delle sole evidenze, di circostanze che potrebbero comportare un aggravamento dei rischi segnalati. Di conseguenza, la Corte rigetta la domanda di declaratoria di nullità, nei termini in cui è stata presentata dal ricorrente, in quanto non è stato dimostrato che le norme contestate violano direttamente gli artt. 79 e 80 della Costituzione colombiana creando, autorizzando o avallando un'attività pericolosa e rischiosa per la salute e l'ambiente, né che esse ignorino o violino gli artt. 79 e 80 della Costituzione colombiana creando, autorizzando o avallando un'attività pericolosa per la salute e l'ambiente; né

è stato dimostrato che le norme in esame violino manifestamente il principio di precauzione ambientale formulando un quadro tecnico irrazionale, sproporzionato o insufficiente per affrontare i pericoli derivanti da tali attività, o che si pongano in contrasto con le conclusioni delle ricerche scientifiche sul tema³⁰.

5. Nel quadro del PPII, menzionato nel paragrafo tre, sono stati sviluppati due progetti pilota di rilievo, particolarmente significativi per lo sviluppo del Paese:

a) *Piloto Kalé*

Questo progetto è il primo progetto pilota in materia, assegnato dall'ANH a Ecopetrol SA mediante il *Contrato Especial del Proyecto de Investigación* (Contratto Speciale per il Progetto di Ricerca; CEPI) per condurre il progetto pilota. L'assegnazione è stata effettuata tramite la *Resolución*, 25 novembre 2020, n. 0802, con un *budget* di 76 milioni di dollari.

Il progetto pilota di Ecopetrol SA, denominato *Kalé*, prevede la costruzione di una piattaforma e la perforazione di un singolo pozzo orizzontale, di un pozzo iniettore e di un pozzo di caratterizzazione dell'acquifero profondo, oltre alle strutture necessarie per la sua realizzazione della piattaforma. Il progetto pilota utilizza una tecnica di fratturazione idraulica a più stadi all'interno di pozzi orizzontali, eseguita sotto un rigoroso regime di monitoraggio. L'applicazione di tecnologie e metodologie con un impatto ambientale minimo garantisce la tutela dell'ambiente e del benessere delle comunità situate nelle vicinanze dell'area interessata dal progetto. Il progetto è concepito per coinvolgere attivamente la comunità nel monitoraggio e nella supervisione della sua progressione.

Il campo di applicazione del progetto comprende quanto segue³¹:

³⁰ *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala plena*, Esteban Antonio Lagos González c. Nación – Ministerio de Minas y Energía, Bogotá, 7 luglio 2024.

³¹ Informazioni ottenute dal sito web di Ecopetrol SA, disponibile in <https://www.ecopetrol.com.co/nps/portal/Home/ync/pilotos/sobre-los-pilotos/conozca-mas-acerca-pilotos>.

Nome del progetto di ricerca	Area del progetto	Investimento offerto: Programma di ricerca e attività operative	Investimento offerto: partecipazione economica delle comunità	Contenuto locale nell'acquisizione di beni e servizi
Kalé	Valle Medio del Magdalena	USD 76,735,968	0,50%	8%

Il piano di prova pilota di Ecopetrol prevede l'intervento in un'area estesa di oltre venti ettari. All'interno di questa estensione, verrà perforato un pozzo di oltre sessanta metri di profondità, con una traiettoria orizzontale che si estende fino a milleduecento metri. Nell'area designata verranno realizzati una torre e uno spazio di stoccaggio degli idrocarburi, funzionale ad una piattaforma di quattro ettari. Inoltre, per eseguire la fratturazione del pozzo, è richiesto un ulteriore pozzo per l'iniezione dei necessari 2,5-7,5 milioni di litri di acqua. L'ambito spaziale di realizzazione del progetto interessa specificamente la località di La Belleza, situata a 3,6 km da Puerto Wilches e a 5,2 km dal *corregimiento*. È importante notare che l'80% di questa terra è sfruttato in coltivazioni agricole.

b) *Piloto Platero*

Attualmente, questo progetto sta seguendo le procedure di autorizzazione ambientale sotto la supervisione dell'*Agencia Nacional de Licencias Ambientales* (di seguito: ANLA), così come viene indicato dalla tabella informativa fornita dall'ente di regolamentazione ambientale. È importante notare che anche questa iniziativa è stata affidata a Ecopetrol SA.

Ecopetrol SA e ExxonMobil Exploration Colombia Limited hanno assunto un impegno collaborativo per realizzare congiuntamente i progetti *Kalé* e *Platero* PPII nel comune di Puerto Wilches, Santander. Questo accordo conferisce a Ecopetrol SA la supervisione operativa di entrambi i progetti, promuovendo sinergie operative grazie alla vicinanza geografica dei progetti. L'ente di regolamentazione ambientale è attivamente coinvolto in entrambi i progetti pilota.

Il campo di applicazione del progetto comprende quanto segue³²:

Nome del progetto di ricerca	Area del progetto	Perforazione	Esecuzione	Identificazione e mappatura del giacimento	Abbandono e Smantellamento
Platero	Puente Sogamoso, Kilómetro 8, El Pedral, Terraplén, La Lucha and Bocas del Sogamos	USD 92,333,750,000	USD 55,400,250,000	USD 44,320,200,000	USD 3,693,350,000
		Investimento totale: USD 195,747,550,000			

La zona preliminare di influenza del progetto corrisponde ai luoghi di Puente Sogamoso, Kilómetro 8, El Pedral, Terraplén, La Lucha e Bocas del Sogamoso. Il progetto mira a consolidare i meccanismi di dialogo e partecipazione e ad avviare lo Studio di Impatto Ambientale per la valutazione da parte dell'ANLA. Una volta approvato, il progetto verrà sviluppato in tre fasi:

1. condizioni preliminari,
2. concomitanti (operative), e
3. valutazione.

Nel corso di queste fasi, verrà implementato un sistema di monitoraggio integrato che coprirà oltre duecento parametri che comprendono aspetti tecnici, ambientali, sanitari e sismologici.

Secondo l'ANH, la tecnica di fratturazione idraulica consentirà di estendere le riserve di petrolio greggio in Colombia per un massimo di ventidue anni e le riserve di gas per un periodo compreso tra trentacinque e cinquanta anni. Nel 2020, Francisco Lloreda, all'epoca presidente dell'*Asociación Colombiana de Petróleo y Gas* (di seguito: ACP), ha affermato che se i progetti andassero avanti e fossero estesi ad altri progetti aggiuntivi,

³² Informazioni ottenute dal sito web del *Centro de Transparencia de PPII*, disponibile in <https://www.centrode transparenciappii.org/proyecto-platero/perfil-general>.

ciò potrebbe generare, nel medio termine, 450.000 barili aggiuntivi per il Paese, contribuendo significativamente all'aumento della produzione³³ (M.F. Herrera, 2022).

Nell'attività esplorativa, l'anno 2021 si è concluso con il completamento di venticinque pozzi. Tuttavia, l'ACP prevede un aumento significativo dell'attività di perforazione per l'anno 2022, con l'obiettivo di arrivare a un totale cumulativo di sessantacinque pozzi perforati. «Stiamo parlando di un aumento delle riserve di quattro volte, siamo in grado di ipotizzare altri 28 anni di riserve che garantiranno l'autosufficienza», ha spiegato Sergio Cabrales dell'Universidad de los Andes³⁴.

È fondamentale sottolineare che il Primo Tribunale Amministrativo di Barrancabermeja ha inizialmente sospeso la licenza ambientale per i progetti *Kalé* e *Platero* PPII a causa dell'assenza di consultazione preventiva, con decisione del 21 aprile 2022. Successivamente però il Tribunale Amministrativo di Santander ha annullato la decisione del 21 aprile con una sentenza datata 2 giugno 2022. In effetti, quest'ultimo tribunale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di *amparo*.

6. Come già evidenziato, la fratturazione idraulica, come metodo di estrazione degli idrocarburi, ha generato un ampio dibattito in Colombia, con sostenitori e oppositori. Lo stato di conoscenza degli impatti ambientali del *fracking* indica che esiste un rischio significativo di contaminazione ambientale, in particolare delle acque sotterranee, degli ambienti naturali e della biodiversità³⁵ (N. Mousseau, 2010).

Senza pretendere di aver esaurito l'argomento, notiamo che l'attuale quadro costituzionale colombiano (la «Costituzione ecologica») garantisce di godere di un ambiente sano come diritto di carattere collettivo sotto forma di «diritto-dovere». Tale diritto all'ambiente va messo in relazione con l'esplorazione e lo sfruttamento degli idrocarburi in giacimenti non convenzionali. Occorre comprendere se il quadro normativo concernente

³³ M.F. HERRERA, *En 2022 comenzaría explotación comercial de petróleo y gas a través de fracking: ACP*, in *RCN Radio*, disponibile al seguente link: <https://www.rcnradio.com/economia/en-2022-comenzaria-explotacion-comercial-de-petroleo-y-gas-traves-de-fracking-acp>.

³⁴ M.C. PÉREZ GODOY, *¿Qué significa para el país el aval para el primer piloto de investigación de fracking?*, in *La República*, disponibile al seguente link: <https://www.larepublica.co/economia/que-significa-para-el-pais-el-aval-para-el-primer-piloto-de-investigacion-de-fracking-3331560>.

³⁵ N. MOUSSEAU, *La révolution des gaz de schiste*, Québec, 2010, pp. 49-62.

il *fracking* illustrato al paragrafo tre risulta essere efficace per prevenire o eventualmente per riparare i danni irreversibili che potrebbero derivare dalle applicazioni di questa nuova attività industriale. L'adozione di specifiche normative per regolamentare nuove modalità di estrazione che potrebbero danneggiare l'ambiente e l'acqua non è un compito facile.

In questo senso sono particolarmente significativi i due progetti pilota illustrati nel paragrafo cinque, *Piloto Kalé* e *Piloto Platero*. Essi si collocano nel quadro del PPII e attestano un impatto ambientale minimo che garantisce la salvaguardia dell'ambiente e del benessere delle comunità situate nelle vicinanze dei luoghi di attuazione dei progetti.

Per il momento, in Colombia, il modo migliore per evitare che il *fracking* abbia un impatto ambientale negativo, tenuto conto del quadro normativo vigente, è applicare il principio di precauzione al fine di prevenire il verificarsi di un danno³⁶ (R. White, 2013).

I recenti pronunciamenti della giurisprudenza colombiana cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti ci fanno ritenere necessario ripensare ai pilastri di un quadro normativo adeguato che consenta di preservare l'ambiente da attività che comportano rischi di inquinamento molto significativi. Sembra un momento opportuno per riflettere sul quadro normativo nel suo complesso e sulle misure preventive e precauzionali che potrebbero essere adottate per fornire un quadro migliore agli attori coinvolti, non solo quelli legati all'industria del *fracking*, ma anche il benessere delle comunità toccate da queste attività industriali³⁷ (A. Gedicks, 2005).

Questo pone la salute e la sicurezza delle persone – secondo il punto di vista degli Autori – come prioritari³⁸ (P. Perlingieri, 2006). In questo ultimo

³⁶ R. WHITE, *Crimes Against Nature, Environmental Criminology and Ecological Justice*, Portland, 2008, p. 234. Sull'implementazione del principio di precauzione in tali materie, ID., *Resource Extraction Leaves Something Behind: Environmental Justice and Mining*, in *International Journal for Crime Justice and Social Democracy*, 2013, p. 52.

³⁷ Le tecnologie più moderne applicate al settore dell'energia facilitano l'identificazione delle possibilità di sfruttamento del suolo anche in aree naturali molto isolate. Tuttavia, non consentono di prendere in considerazione l'impatto sulle comunità umane coinvolte. Si veda, A. GEDICKS, *Resource wars against native peoples*, in R. BULLARD (a cura di), *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, San Francisco, 2005, pp. 168-169.

³⁸ Si veda, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3ª ed., Napoli, 2006, p. 435.

contesto, ad esempio, il fatto che l'estrazione di gas tramite fratturazione idraulica sembra avere un effetto sulla sismicità del territorio deve essere seriamente preso in considerazione³⁹ (J.Y. Lee, M. Weingarten e S. Ge, 2016). Andando oltre la visione meramente antropocentrica della protezione ambientale, alcuni sono inclini a riconoscere una sorta di «soggettività» dell'ambiente in sé⁴⁰ (H. Dancer, 2021), tale da renderlo meritevole di protezione anche quando la salute e la sicurezza degli esseri umani non sono direttamente minacciate.

La necessità di garantire l'interesse della persona ad un ambiente sano e sicuro potrebbe essere più facilmente perseguita enfatizzando il concetto di partecipazione, che potrebbe diventare uno dei pilastri di un nuovo quadro di protezione dell'ambiente. In questa prospettiva, i cittadini dovrebbero essere in grado di partecipare di fatto attivamente alle decisioni ambientali. Si argomenta in tal senso, di «licenza sociale ad operare»⁴¹. Gli interessi giuridici collettivi dovrebbero quindi avere la priorità su qualsiasi nuova attività industriale che possa generare un pesante impatto ambientale. Di conseguenza, una maggiore protezione sarebbe offerta alle comunità locali e all'ambiente⁴² (Y. Vega Cardenas e N. Vega, 2016).

Questa nuova prospettiva renderebbe possibile sviluppare rimedi efficaci per proteggere la natura, indipendentemente dagli interessi manifestamente umani, superando una visione puramente antropocentrica. Un quadro normativo coerente con questa assunzione potrebbe prevenire qualsiasi comportamento che possa causare danni gravi, irreparabili, cumulativi e diffusi all'ambiente. Spetterebbe quindi a coloro che si impegnano in attività di produzione energetica ad alto impatto ambientale, come la fratturazione idraulica, fornire in anticipo una «prova di sicurezza»⁴³ (R. Bullard, 2005): essi dovrebbero dimostrare che le loro

³⁹ J.Y. LEE, M. WEINGARTEN e S. GE, *Induced seismicity: the potential hazard from shale gas development and CO2 geologic storage*, in *Journal of Geosciences*, 2016, p. 138.

⁴⁰ H. DANCER, *Harmony with Nature: towards a new deep legal pluralism*, in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2021, p. 22.

⁴¹ R. WHITE, *Resource Extraction*, cit., p. 53.

⁴² Y. VEGA CARDENAS e N. VEGA, *La criminalité environnementale et l'industrie du gaz de schiste au Québec*, in *Criminologie*, 2016, p. 258.

⁴³ R. BULLARD, *Environmental justice in the twenty-first century*, in ID., *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, San Francisco: Sierra, 2005, p. 28.

operazioni non causano danni gravi ed irreparabili agli esseri viventi e all'ambiente.

Per raggiungere questo obiettivo, la *ratio* di un nuovo quadro normativo dovrà essere orientata più in prospettiva ecologica che economica. L'epicentro della legislazione ambientale dovrà spostarsi da una posizione antropocentrica a una posizione ecosistemica⁴⁴, in cui gli esseri umani sono parte della natura e degli ecosistemi che devono essere protetti come tali.

Riferimenti bibliografici

AMAYA NAVAS O., *Aspectos básicos y control judicial en la aplicación del Principio de Precaución*, in GARCÍA PACHÓN M. e AMAYA NAVAS O. (a cura di), *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*, Bogotá, 2015;

ARRIETA QUESADA L. e AA.VV., *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*, Bogotá, 2004;

BULLARD R., *Environmental justice in the twenty-first century*, in ID., *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, San Francisco: Sierra, 2005, p. 19 ss.;

Comisión Interdisciplinaria Independiente, Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal, Bogotá, 2019;

CRISTANCHO DÍAZ J.R., *El principio de precaución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y la política pública de erradicación de cultivos ilícitos*, in *Revista de Derecho*, 2022, pp. 92-116;

DANCER H., *Harmony with Nature: towards a new deep legal pluralism*, in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2021, p. 21 ss.

DELGADO GALÁRRAGA M., *Reviewing climate change and the rights of nature: a Colombian example through an international perspective*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2022, p. 1;

GEDICKS A., *Resource wars against native peoples*, in BULLARD R. (a cura di), *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, San Francisco, 2005, pp. 168-169;

⁴⁴ H. DANCER, *Harmony with Nature*, cit., p. 24.

GIANNINO D. e MANZONI A., *The commons: an innovative basis for transnational environmental law in the era of Anthropocene? The case of Latin America*, in *Perspectives on Federalism*, 2019, pp. 61-93;

GÓMEZ VELASQUEZ A., *The “constitutionalization” process of the international environmental law in Colombia*, in *Revista de Derecho*, 2016, p. 45;

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ S., *Tratado de derecho administrativo*, II, Navarra, 2012, pp. 203-204;

HERRERA M.F., *En 2022 comenzaría explotación comercial de petróleo y gas a través de fracking: ACP*, in RCN Radio, disponible al siguiente link: <https://www.rcnradio.com/economia/en-2022-comenzaria-explotacion-comercial-de-petroleo-y-gas-traves-de-fracking-acp>;

LASAGABATER I., *Derecho Ambiental, Parte Especial*, II, Bilbao, 2014;

LEE J.Y., WEINGARTEN M. e GE S., *Induced seismicity: the potential hazard from shale gas development and CO2 geologic storage*, in *Journal of Geosciences*, 2016, p. 137 ss.

LOZANO CUTANDA B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, 2007;

MOUSSEAU N., *La révolution des gaz de schiste*, Québec, 2010;

ORTEGA ALVAREZ L., *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, 2013;

PEREIRA BLANCO M. e PADILLA CURE I., *Medio ambiente y legislación civil: repensando las servidumbres ambientales en la legislación colombiana*, Bogotá, 2017;

PÉREZ GODOY M.C., *¿Qué significa para el país el aval para el primer piloto de investigación de fracking?*, in *La República*, disponible al siguiente link: <https://www.larepublica.co/economia/que-significa-para-el-pais-el-aval-para-el-primer-piloto-de-investigacion-de-fracking-3331560>;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3ª ed., Napoli, 2006;

PERONA R., CARO M. e BIN M., *La subjetividad jurídica de la naturaleza en el nuevo constitucionalismo andino: los casos de Ecuador, Bolivia y Colombia*, in *Saber, Ciencia y Libertad*, 2023, pp. 126-141;

SIERRA CAMARGO X., *The Ecocentric Turn of Environmental Justice Colombia*, in *King’s Law Journal*, 2019, p. 224;

VEGA CARDENAS Y. e VEGA N., *La criminalité environnementale et l’industrie du gaz de schiste au Québec*, in *Criminologie*, 2016, p. 241 ss.;

WHITE R., *Crimes Against Nature, Environmental Criminology and Ecological Justice*, Portland, 2008;

WHITE R., *Resource Extraction Leaves Something Behind: Environmental Justice and Mining*, in *International Journal for Crime Justice and Social Democracy*, 2013, p. 50 ss.

Normativa

Agencia Nacional de Hidrocarburos, Acuerdo 04, 4 dicembre 2012;
Agencia Nacional de Hidrocarburos, Acuerdo 03, 26 marzo 2014;
Colombian Government, d. 26 dicembre 2012, n. 381;
Colombian Government, d. 26 dicembre 2013, n. 3004;
Colombian Government, d. 26 dicembre 2014, n. 2041;
Colombian Government, d. 17 dicembre 2014, n. 2638;
Colombian Government, d. 26 dicembre 2015, n. 1076;
Colombian Government, d. 28 febbraio 2020, n. 328;
Constitución Política de Colombia (1991);
Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Bogotá, 2019;
Ley 23/1973;
Ley 99/1993;
Ley 1450/2011;
Ley 1530/2012;
Ley 1955/2019;
Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Instituto Colombiano de Geología y Minería, Documento *Conpes* 3517, Bogotá, 12 maggio 2008;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 7 febbraio, n. 3742;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 2 settembre 2009, n. 181495;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 16 maggio 2012, n. 18-0742;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 20 marzo 2014, n. 0421;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 27 marzo 2014, n. 90341;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 7 luglio 2020, n. 40185;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 20 agosto 2020, n. 904;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 24 settembre 2020, n. 0821;
Ministerio de Minas y Energía, Resolución, 30 ottobre 2020, n. 304;
Servicio Geológico Colombiano, Resolución, 25 agosto 2017, n. D-149.

Giurisprudenza

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala plena, Esteban Antonio Lagos González c. Nación – Ministerio de Minas y Energía, 7 julio 2024, Bogotá;

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-453, 1998;

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-046, 1999;

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-431, 2000;

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-630, 2011;

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-123, 2014.

*Affrontare le disuguaglianze territoriali nello sviluppo di progetti di comunità energetiche rinnovabili: il caso di iniziativa pubblica locale «Mine du Soleil»**

SOMMARIO: 1. Come valorizzare le aree emarginate: le imprese pubbliche locali come promotori di progetti di comunità energetiche rinnovabili. Il rischio di disuguaglianze territoriali nello sviluppo di progetti di comunità energetiche rinnovabili. – 1.1. Il ruolo crescente dell’iniziativa pubblica locale in campo energetico. – 1.2. I potenziali vantaggi della SEM. – 1.3. Rivitalizzare le ex città minerarie: esplorare il ruolo delle imprese pubbliche locali attraverso il caso di *Mine du Soleil*. – 2. Favorire la resilienza in un’economia centrata sul carbone. La storia di una città resiliente. – 2.1. Cultura e innovazioni ambientali al centro di un nuovo modello di sviluppo. – 2.2. L’imperativo di andare oltre. – 3. *Mine du Soleil*. La costituzione della società. – 3.1. Come funziona? – 3.2. La collaborazione al centro del modello. – 4. Discussione. – 5. Limiti e raccomandazioni.

1. Le comunità energetiche rinnovabili (CER) rappresentano una forma di iniziative collettive, volte a produrre e/o consumare energia rinnovabile. Sono fondate su principi di apertura e partecipazione volontaria e operano in modo autonomo e sotto il controllo effettivo dei loro membri, che comprendono individui, piccole e medie imprese e autorità locali, operanti in prossimità di impianti di energia rinnovabile. L’obiettivo primario delle CER è quello di offrire benefici ambientali, economici e sociali alle aree locali in cui vengono installati gli impianti di energia rinnovabile, privilegiando il benessere della comunità rispetto ai guadagni finanziari¹ (Direttiva 2018/2001/UE). Per questo motivo sono state considerate dalle

* Questo contributo è stato tradotto da Maria Francesca Lucente (paragrafi 1, 1.1, 1.2, 1.3, 2, 2.1) e Federica Maggio (2.2, 3, 3.1, 3.2, 4, 5).

¹ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili. La direttiva sulle energie rinnovabili, nota anche come RED II, è stata adottata nel 2018 come parte del pacchetto legislativo «Energia pulita per tutti gli europei». Essa è volta a promuovere e a facilitare la diffusione delle energie rinnovabili all’interno dell’Unione europea al fine di contribuire alla transizione energetica verso un’economia a bassa emissione di carbonio.

autorità locali, in particolare dai Comuni, come una via interessante per promuovere la transizione energetica in una logica *bottom-up*, nella prospettiva di conseguire risultati vantaggiosi per i territori.

Tuttavia, la realizzazione di progetti di comunità energetiche richiede consapevolezza, competenze specializzate e ingenti risorse finanziarie, data la natura complessa e sfaccettata dei loro obiettivi (E. Boyle, C. Watson, G. Mullally e B.Ó. Gallachóir, 2021; C. Kuzemko e J. Britton, 2020). Questi limiti sono attualmente accentuati dal cambiamento dei meccanismi di sostegno e dalla crescente dimensione dei progetti² (A. Dudka, N. Moratal e T. Bauwens, 2023).

In Francia talvolta le iniziative delle comunità energetiche prosperano in alcune regioni grazie alla sinergia di fattori favorevoli, altre volte incontrano ostacoli derivanti dalla mancanza di condizioni propizie e la transizione energetica viene spesso monopolizzata da attori privati che avviano i loro progetti senza consultare la popolazione locale (N. Magnani e G. Carrosio, 2021). Questa complessa interazione crea un panorama sfaccettato dello sviluppo delle comunità energetiche. Emerge un fenomeno osservabile: una geografia delle comunità energetiche che mostra livelli variabili di realizzazione dei progetti nei diversi territori³. Mentre alcune regioni potrebbero avere le capacità di installare e sostenere una dinamica di sviluppo di progetti di comunità energetiche rinnovabili, altre – in particolare quelle situate in aree svantaggiate – affrontano sfide più pronunciate. Le difficoltà includono risorse o competenze insufficienti,

² Per molti anni la Francia ha infatti adottato il sistema *feed-in tariff* per incoraggiare la produzione di energia rinnovabile. Grazie a questo sistema i produttori di energia rinnovabile (proprietari di pannelli solari o di turbine eoliche) avevano la possibilità di vendere la loro elettricità a un tasso fisso garantito per un certo tempo. Ciò ha assicurato un reddito stabile per i produttori e incoraggiato gli investimenti in energia verde. Tuttavia, nel tempo, gli incentivi sono stati orientati sempre di più verso logiche del mercato. Per esempio, la Francia ha iniziato ad organizzare gare d'appalto per l'aggiudicazione dei contratti per la produzione di energia rinnovabile. In questo contesto, in genere, si collocano tra gli assegnatari i progetti che offrono il prezzo più basso per megawattora (MWh). Più recentemente, invece, la Francia ha adottato i *Power Purchase Agreements* (PPA) in cui i produttori di energia rinnovabile negoziano contratti direttamente con gli acquirenti, offrendo una maggiore flessibilità nella fissazione dei prezzi.

³ Per ulteriori informazioni v. <https://energie-partagee.org/decouvrir/energie-citoyenne/tous-les-projets/>.

mancanza di coesione delle comunità, tutte caratteristiche essenziali per l'avvio e la prosecuzione di iniziative di comunità energetiche (C. Kuzemko e J. Britton, 2020).

Di conseguenza, l'emergere delle comunità energetiche solleva questioni relative alle disuguaglianze territoriali nel contesto dell'imminente transizione energetica e all'utilizzo delle risorse intrinseche di questi territori per guidare tali progetti.

1.1. Una potenziale soluzione per mitigare la potenziale produzione e la perpetuazione delle disuguaglianze territoriali attraverso la transizione energetica può essere ritrovata nell'azione pubblica proattiva (J.-A. Perrin e C. Bouisset, 2022). Un notevole progresso in questa direzione è stato osservato in Francia dal 2015, con riforme legislative volte a semplificare lo sviluppo di progetti di comunità energetiche attraverso l'attivo coinvolgimento delle autorità locali (S. La Branche e P. Bosbœuf, 2017). Particolarmente degna di nota è la legge sulla transizione energetica per la crescita verde (*Energy Transition for Green Growth Law – LTECV*), definita come «un modello di sviluppo economico rispettoso dell'ambiente che è efficiente in termini di risorse e di energia, a basse emissioni di carbonio, inclusivo dal punto di vista sociale, che favorisce il potenziale innovativo e mantiene la competitività aziendale». Entrata in vigore il 17 agosto 2015, questa legge non solo ha rinnovato i meccanismi di *governance* ma ha anche elevato strategicamente la transizione verde dell'agenda politica locale, segnando una netta separazione rispetto agli approcci precedenti. Questo cambiamento mirava ad ottimizzare l'efficienza operativa dei progetti di energia rinnovabile, massimizzando i benefici pubblici, con l'auspicio di potenziare i territori nei loro sforzi di transizione energetica e avviando una nuova dinamica (D. Coy, S. Malekpour e A.K. Saeri, 2022).

Di particolare rilievo è poi la trasformazione fondamentale apportata da questa legislazione, ovvero la nuova opportunità per le autorità locali di investire nella produzione di energia rinnovabile. L'art. 111 LTECV concede ora alle autorità locali la capacità di acquisire quote in società per azioni (SA) o società per azioni semplificate (SAS), il cui scopo principale è la produzione di energia rinnovabile attraverso impianti situati all'interno della loro giurisdizione amministrativa o nelle aree limitrofe, che

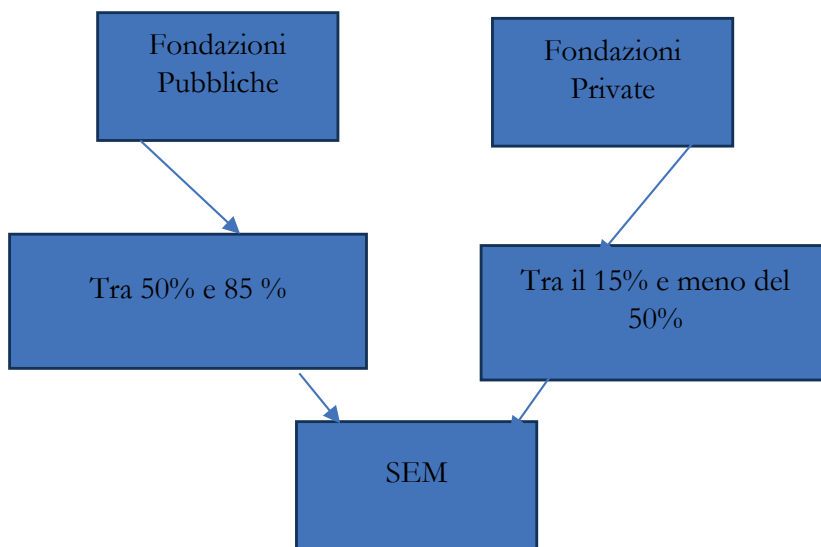
contribuiscono al loro approvvigionamento energetico. Viene fortemente incoraggiato il coinvolgimento dei cittadini nel capitale delle società di progetti locali di energia rinnovabile (come delineato nell'art. 85 LTECV).

Mentre alcune municipalità hanno scelto di stabilire entità dedicate per guidare i loro progetti di CER, altre hanno scelto una via diversa, optando per lo sviluppo delle loro iniziative di energia rinnovabile attraverso imprese pubbliche locali (*Local Public Enterprises* – LPE): organizzazioni commerciali di proprietà parziale o totale dello Stato e controllate attraverso un'autorità pubblica (Fédération des Epl, 2019). Questo crescente fenomeno può essere fatto risalire al riconoscimento pragmatico dei vincoli finanziari e delle limitazioni di competenza frequentemente incontrate dai Comuni nel portare avanti progetti di energia rinnovabile. Di conseguenza, le LPE hanno progressivamente assunto un ruolo sempre più importante, non solo fornendo fondi, ma anche supervisionando con diligenza l'avanzamento dei progetti di energia rinnovabile, mostrando una crescita notevole e ininterrotta a partire dal 2015 (S. La Branche e P. Bosbœuf, 2017). Riconoscendo questa tendenza emergente e il suo potenziale, nell'ottobre 2022, la Commissione del Senato francese ha introdotto un emendamento durante la prima lettura del progetto di legge sulla produzione di energia rinnovabile. Questo emendamento ha consolidato il ruolo delle società di economia mista (SEM, secondo l'acronimo francese) nei progetti di comunità energetica, una disposizione ulteriormente confermata nella legge sull'accelerazione della transizione energetica (*Acceleration of Energy Transition Law*), promulgata nel febbraio 2023.

Pertanto, se le LPE erano inizialmente concentrate principalmente sulla distribuzione di elettricità, si è verificata una significativa trasformazione poiché hanno spostato l'accento verso la produzione di energia. Oggi seicentosette imprese pubbliche locali sono attualmente coinvolte nella transizione energetica con un capitale sociale di 3.562 miliardi di euro, 34.411 persone impiegate e un fatturato consolidato di 14.273 miliardi di euro (Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2022).

Per assumere questo nuovo ruolo, la maggior parte delle LPE ha assunto la forma di una SEM, l'85% delle nuove LPE create nel settore dell'energia dal 2015. Più precisamente, le SEM sono definite come «persone giuridiche regolate dal diritto privato, costituite nella forma di una società per azioni

secondo il diritto commerciale e con la particolarità di avere un capitale azionario condiviso tra un azionista pubblico e uno privato». Finanziate per lo più da capitale pubblico e strutture cooperative, ma collaborando anche con istituzioni finanziarie e società private, le SEM assumono la forma di una società privata, per lo più anonima, con l'obiettivo di facilitare lo sviluppo di progetti di energia rinnovabile guidati da aziende, attori pubblici e/o cittadini presenti sui loro territori (Figura 1). In particolare, una delle caratteristiche distintive di queste imprese risiede nella peculiare struttura del capitale ibrido che adottano, che unisce *stakeholder* pubblici e privati. Questo accordo le spinge a operare all'interno dell'ambito delle dinamiche di mercato e stato, mosse non solo da considerazioni di redditività ed efficienza, ma anche da un fermo impegno a promuovere il benessere pubblico all'interno dei rispettivi territori (E. Creamer, W. Eadson, B. Van Veelen, A. Pinker, M. Tingey, T. Brauholtz-Speight, M. Markantoni, M. Foden e M. Lacey-Barnacle, 2018).



Fonte: Fédération des EPL (2021)

1.2. In primo luogo, la capacità della SEM di unire soggetti interessati provenienti da contesti diversi è fondamentale. Riunendo un ampio spettro di competenze e risorse, la SEM si configura come una forza collettiva che può essere indirizzata verso progetti di energia rinnovabile, offrendo un potente meccanismo per affrontare le sfide, che i territori emarginati devono affrontare durante la loro transizione verso le energie rinnovabili (T. Gliedt, C.E. Hoicka e N. Jackson, 2018; A. Kundurpi, L. Westman, C. Luederitz, S. Burch e A. Mercado, 2021; I. Mignon e W. Kanda, 2018). In secondo luogo, la SEM gioca un ruolo anche nell'apporto di risorse finanziarie. I territori emarginati spesso devono affrontare vincoli finanziari che ostacolano le loro aspirazioni in materia di energie rinnovabili. La SEM può aiutare ad individuare e procurare fonti di finanziamento adeguate grazie ai suoi effetti leva, alleviando in questo modo un ostacolo significativo per queste comunità (P. Kivimaa, W. Boon, S. Hyysalo e L. Klerkx, 2019). Il coinvolgimento della SEM conferisce inoltre credibilità ai progetti in aree poco servite, rendendoli più interessanti per i potenziali azionisti.

Infine, la presenza della SEM nei progetti di energia rinnovabile, attraverso la partecipazione di autorità pubbliche, garantisce il rispetto degli interessi e dei valori delle comunità in cui il progetto verrà realizzato, riaffermando, in questo senso, i principi delle comunità energetiche (M. Bielig, C. Kacperski, F. Kutzner e S. Klingert, 2022; E. Creamer, G.T. Aiken, B. Van Veelen, G. Walker e P. Devine-Wright, 2019; Rescoop, 2020). In particolare, tale approccio impedisce il controllo esclusivo dei profitti di queste iniziative da parte di soggetti privati, salvaguardando gli interessi delle comunità locali di questi territori (A.L. Berka e E. Creamer, 2018).

1.3. Per illustrare l'importanza delle SEM, è bene considerare il caso di *Mine du Soleil*, una comunità energetica situata a Loos-en-Gohelle e la SEM *Energies Hauts-de-France*, un esempio avvincente, che ritrae vividamente le complesse dinamiche in gioco quando una SEM prende parte ad un «progetto» cittadino.

Immersa nel tessuto storico di un ex vivace centro minerario, Loos è oggi una città di medie dimensioni con una popolazione di 7.092 abitanti.

A causa della sua eredità mineraria, la città si trova attualmente ad affrontare sfide economiche e figura tra le cento città più svantaggiate dal punto di vista economico in Francia.

Nonostante le persistenti sfide, Loos-en-Gohelle è riuscita ad avere un risultato notevole con la nascente CER: *Mine du Soleil*. Incardinata in una struttura di *governance* collaborativa, *Mine du Soleil* è caratterizzata dalla forte presenza della SEM *Hauts-de-France*.

Nel territorio di *Mine du Soleil* sono stati installati 2380 metri quadri di pannelli fotovoltaici, per una potenza installata complessiva di 448 kW, su otto tetti comunali. Questa notevole impresa si traduce in una produzione annua di energia equivalente a quella generata da centosettantacinque famiglie (*Mine du Soleil*, 2022). Il costo di questo progetto ammonta a 571.000 euro. Il risultato è particolarmente degno di nota in quanto, anche nelle migliori circostanze, la realizzazione di progetti comunitari in campo energetico è un compito arduo; tuttavia, come detto in precedenza, queste sfide si acuiscono notevolmente quando ci si trova di fronte alla mancanza di risorse.

In questo contesto, il presente studio contribuisce al dibattito in corso sul tema della territorializzazione e della *governance* multilivello. In particolare, si concentra sull'analisi dell'impatto della SEM all'interno dei rispettivi territori. La ricerca mira a svelare le implicazioni che emergono quando le autorità locali, operando attraverso la SEM, si assumono nuove responsabilità e abbracciano attivamente il processo di transizione energetica in situazioni in cui il paesaggio territoriale si trova ad affrontare limitazioni di risorse.

Basandosi su interviste e ricerche documentali, questo articolo adotta un approccio esplorativo. Il suo obiettivo primario è quello di approfondire l'intricato ruolo svolto dalla SEM nell'impianto e nella gestione di una comunità di energia rinnovabile, attraverso l'indagine del caso di *Mine du Soleil*. In secondo luogo, lo studio cerca di scoprire come questo impegno proattivo possa aprire la strada a una transizione energetica più equa e inclusiva, contribuendo a una più giusta distribuzione dei benefici e delle opportunità per i territori.

Questa dimensione risulta essere di particolare interesse, soprattutto in Paesi come la Francia, dove storicamente le iniziative pubbliche sono state

caratterizzate da un approccio centralizzato *top-down* (G. Lapesant, 2017). Inoltre, tanto induce a sollevare importanti quesiti sull'idea di una «giusta transizione», attraverso la resilienza di una regione, il cui sviluppo è stato storicamente caratterizzato dalla dipendenza energetica prodotta con combustibili fossili.

2. Alla fine del XIX secolo, il bacino minerario del Nord della Francia, in cui si trova Loos-en-Gohelle, era diventato uno dei più importanti d'Europa. Questo picco di attività mineraria si è protratto fino alla metà del XX secolo, con lo scavo di oltre seicento pozzi e l'estrazione di due miliardi di tonnellate di carbone, per una distanza di centomila chilometri, pari a un doppio giro della Terra.

Alla fine degli anni settanta, però, il declino dell'industria carbonifera ha subito un'accelerazione, portando gradualmente alla chiusura di diverse miniere. A Loos-en-Gohelle, la tendenza ha raggiunto il suo apice nel 1986, quando l'ultimo pozzo della miniera è stato definitivamente chiuso. Questa chiusura ha lasciato dietro di sé un territorio devastato dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Come conseguenza di queste cessazioni, l'industria del carbone in questa regione ha visto la perdita di oltre 220.000 posti di lavoro, con un impatto significativo su città come Loos-en-Gohelle. Le conseguenze sociali di questa disoccupazione sono state gravi, dando origine a quella che può essere descritta solo come una tragedia socioeconomica. La comunità mineraria è stata profondamente colpita, in quanto individui e famiglie hanno dovuto affrontare l'improvvisa perdita di reddito e di stabilità⁴.

Gli effetti a catena hanno riguardato non solo i disagi finanziari, ma anche le conseguenze sul piano emotivo e psicologico delle persone che si sono trovate ad affrontare un futuro incerto. Le sfide della disoccupazione sono state ulteriormente aggravate dalla mobilità limitata degli ex minatori e dall'esodo della popolazione giovane. Dal punto di vista psicologico, l'impatto è stato grave, poiché il cambiamento di sviluppo ha innescato una profonda rivalutazione degli stili di vita inerenti all'ambiente della classe operaia. Loos-en-Gohelle detiene purtroppo il record mondiale di tassi di

⁴ Per approfondimenti, v. <https://www.missionbassinminier.org/>.

sindrome alcolica neonatale, diabete di tipo II e cancro. Tutto ciò è stato accompagnato da una significativa stasi, che ha perpetuato una forte stereotipizzazione delle comunità colpite. In questo senso, le persone hanno perso non solo il lavoro ma anche l'autostima, con un'intensa etichettatura che qualificava i settentrionali come mezzosangue, pedofili e alcolisti (J.-F. Caron, 2017).

Dopo 150 anni di attività mineraria, anche la devastazione ecologica della regione è divenuta evidente. Ad esempio, l'acqua era contaminata da nitrati a un livello doppio rispetto al limite consentito dalla normativa francese. Questa contaminazione rappresentava una minaccia significativa per la qualità dell'acqua e l'ecosistema della zona. Inoltre, le operazioni minerarie hanno fatto sprofondare il terreno fino a quindici metri, provocando instabilità del suolo e criticità strutturali alle costruzioni circostanti. Le cicatrici dell'industrializzazione hanno lasciato dietro di sé vasti terreni incolti, contaminati da sottoprodotti industriali e sostanze inquinanti. L'impatto cumulativo di questi problemi ecologici ha delineato un quadro di notevole degrado ambientale. Le conseguenze si sono estese al di là delle preoccupazioni ambientali immediate, influenzando la salute e il benessere delle popolazioni locali e sottolineando l'urgenza di sforzi di bonifica completi⁵.

L'intersezione tra declino economico, sfide sociali e degrado ambientale ha posto una complessa rete di problemi che richiede soluzioni innovative ed olistiche per ripristinare la vitalità della città e garantire un futuro sostenibile.

2.1. È notevole l'approccio positivo di Loos-en-Gohelle a favore di una cultura della transizione, piuttosto che dell'abbandono del patrimonio minerario, che passa attraverso la ricostruzione dell'autostima dei cittadini ed il loro coinvolgimento nel processo di transizione (O. Kourchid, 2000). In questo quadro, il riconoscimento da parte dell'ex sindaco, Marcel Caron, che la storia mineraria poteva essere una risorsa per il futuro, si distacca dalla mentalità prevalente, che mirava a liberarsi dei resti del passato. Marcel Caron ha aperto la porta a nuove possibilità e a una nuova prospettiva su

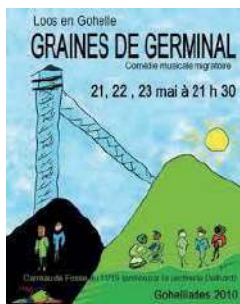
⁵ *Supra* nota 4.

come gli ex siti minerari possano essere riutilizzati e rivitalizzati. Invece di considerare i siti minerari abbandonati come reliquie del passato da estirpare, il comune ha sostenuto la necessità di considerare il loro potenziale da nuove angolazioni, in particolare i *terrils* che si trovano a 146,50 metri, la stessa altezza della Grande Piramide di Giza: «se ci meravigliamo delle piramidi egizie, perché dovremmo guardare dall'alto in basso questi simboli dell'attività umana?». In particolare, la creazione di *The Chain of Slag Heaps*, un'organizzazione dedicata alla conservazione di questo patrimonio carbonifero, ha portato all'iscrizione dei cumuli di scorie nella lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco nel 2012.

Inoltre, sui terreni di Loos, sono in programma numerose iniziative. È stata istituita la fondazione del «Centro di diffusione della transizione ecologica per le imprese e i territori». Il suo obiettivo è quello di guidare, consigliare e formare le imprese e le autorità pubbliche nello sviluppo delle loro competenze e dei loro progetti all'interno dei quattro settori cardine della Terza Rivoluzione Industriale nella regione Hauts-de-France: edilizia sostenibile, energie rinnovabili, economia circolare e appalti pubblici sostenibili.

Parallelamente, la cultura sarà uno dei catalizzatori fondamentali di questo processo. Attraverso manifestazioni culturali come le *Golléiades*, i residenti locali possono riunirsi per celebrare il loro patrimonio, collaborare a progetti creativi e rafforzare i loro legami. Cori e teatri, fornendo luoghi per spettacoli e narrazioni condivise, incoraggiano uno spirito di unità.

Si tratta di ripensare il significato del «nero» associato al carbone e di trasformarlo in «verde» attraverso le energie rinnovabili e la sostenibilità ambientale.



Inoltre, questo approccio basato sulla cultura mira anche a influire sulla capacità delle persone. In gran parte a causa dell'eredità culturale dell'industria mineraria, la transizione in corso a Loos-en-Gohelle si basava su un principio fondamentale: il coinvolgimento attivo dei residenti nel processo di cambiamento. Le strette interazioni e le solidarietà tra i minatori hanno modellato una cultura in cui il ruolo dell'autorità e il sostegno paternalistico erano dominanti e gli individui non erano abituati a prendere decisioni autonomamente. Al contrario, il comune cerca ora di rompere questi schemi ereditati, promuovendo autonomia e coinvolgimento della comunità. Sono state organizzate oltre seicento riunioni pubbliche e sono emerse iniziative come la *fifty-fifty*, in cui il comune si impegna in progetti in partnership con i suoi cittadini.

2.2. Tuttavia, all'inizio degli anni 2010, l'entusiasmo intorno al patrimonio minerario ha iniziato a scemare. Con il lento sbiadire dei ricordi dell'era mineraria e l'indebolirsi dei legami diretti tra la comunità e la sua storia mineraria, c'era il rischio che l'importanza di questo patrimonio venisse trascurata dalle autorità locali e, al tempo stesso, sottovalutata da coloro che non l'avevano vissuta direttamente (D. Florentin, M. Veys, T. Beaussier, M. Blache e C. Schwartz, 2022). In questa prospettiva, l'eredità mineraria è divenuta non solo un aspetto storico, ma anche una fonte di ispirazione e potenziale per il futuro, fondando la resilienza di Loos sull'energia verde (H. Melin, 2013).

Questa dinamica si è basata anche su due sfide affrontate dalla città nell'allontanarsi dall'energia a carbone. Prima di tutto, la mancanza di risorse del comune e la necessità di adottare pratiche più efficienti dal punto di vista energetico, come dichiarato da Lucas Nyszak, responsabile delle missioni di Transizione Energetica e Sviluppo Sostenibile presso il comune: «ogni anno, quattordici milioni di euro vengono spesi dalla città, dalle famiglie, dalle imprese e dalle società di Loos-en-Gohelle per riscaldamento, illuminazione e trasporto. Questa cifra è il doppio del budget operativo totale del comune. E se questi soldi fossero indirizzati verso industrie orientate al futuro, generando lavoro e prosperità per la regione,

pur tutelando il pianeta?»⁶. In secondo luogo, anche le difficoltà dei suoi abitanti: ai tempi delle miniere, il carbone veniva fornito gratuitamente alle famiglie. Con la chiusura delle miniere, sono emersi problemi legati all'efficienza energetica e ai costi. Riscaldarsi con il carbone è diventato molto costoso e la mancanza di isolamento nelle abitazioni fa lievitare ulteriormente il conto finale.

In questo contesto, Loos ha scelto per sé una visione ambiziosa ed è entrata nel percorso TEPOS (*Territoire à Energie Positive*), con l'obiettivo di raggiungere l'autonomia energetica entro il 2050⁷. Uno dei primi risultati è stata l'installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto della chiesa di Loos-en-Gohelle. Questo progetto non solo simboleggia l'impegno della città verso l'energia rinnovabile, ma ne mostra anche i benefici pratici. Con circa 200 mq di pannelli solari, che sostituiscono le tradizionali lastre, e beneficiando di sovvenzioni fornite dall'ADEME⁸ e dal programma *European Union's Feder*, si prevede che questo investimento generi quattromila euro dalla vendita dei 32.000 kWh di elettricità prodotti annualmente. Questo successo rappresenta un esempio incoraggiante per il comune per persistere nei suoi sforzi in questa direzione e proseguire con lo sviluppo di un piano solare, incentrato attorno a una comunità energetica rinnovabile: *Mine du Soleil*.

3. Il piano solare di Loos-en-Gohelle attraverso la creazione della sua comunità energetica, *Mine du Soleil*, è piuttosto ambizioso. Il comune è consapevole delle innumerevoli sfide che accompagnano un progetto del genere. In particolare, le sfide tecniche complesse e le ambiguità nel panorama legislativo rappresentano ostacoli significativi quando si

⁶ Si veda <https://cd2e.com/actualites/plan-solaire-ambitieux-pour-la-ville-de-loos-en-gohelle-dept62/>.

⁷ L'iniziativa TEPOS rientra nel quadro della politica energetica francese. Questi territori mirano a diventare comunità energetiche positive, il che significa che cercano di produrre più energia rinnovabile a livello locale di quella che consumano, diventando così esportatori di energia.

⁸ L'ADEME è l'Agenzia francese per l'ambiente e l'energia (*French Environment and Energy Management Agency*). È un'organizzazione pubblica fondata nel 1991 e controllata dal Ministero della transizione ecologica. La missione di ADEME è promuovere le politiche pubbliche nei settori dell'ambiente, dell'energia e dello sviluppo sostenibile.

considera l'allocazione di fondi molto sostanziosi. Inoltre, emerge l'esigenza fondamentale di garantire che le aspettative della popolazione vengano soddisfatte e di avere una direzione chiara e ben definita prima di procedere ulteriormente.

Il progetto è iniziato nel 2016 con una prima fase di consultazione tra il comune, l'Agenzia per l'ambiente e la gestione dell'energia (*Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie*) e gli studiosi, per meglio definire l'idea della comunità energetica e di ciò che la stessa potrebbe portare a Loos-en-Gohelle. Di conseguenza, la città ha dovuto cercare risorse esterne che possedessero le competenze specialistiche specifiche. Ad esempio, sono stati coinvolti consulenti di ingegneria ed esperti giuridici privati, al fine di individuare la struttura legale ottimale per l'iniziativa e per determinare le posizioni più adatte sui tetti della città per l'installazione degli impianti di energia rinnovabile.

Dopo una prima valutazione degli esperti, sono stati identificati otto tetti pubblici, tra cui quelli di scuole e palestre, che rappresentavano una capacità di energia solare equivalente a dodici volte quella relativa alla superficie del tetto della chiesa locale. Più precisamente, queste installazioni avrebbero generato 440 MWh di energia solare. Con questo progetto, la città di Loos-en-Gohelle aveva in programma di coprire quasi il 90% del fabbisogno energetico per l'intero complesso di edifici comunali (Mine du Soleil, 2022).

Tuttavia, anche la fase operativa presentava la sua dose di complessità, anche perché il costo complessivo di questa iniziativa ammontava a 571.000 euro. Inoltre, le fasi successive del progetto, come la sua attuazione e monitoraggio, richiedevano nuovamente competenze tecniche e giuridiche specializzate che andavano oltre le capacità del comune e dei suoi cittadini. Pertanto, la soluzione proposta per guidare il progetto è stata quella di adottare un modello di *governance* collaborativa, coinvolgendo *stakeholder* che potessero contribuire non solo con un investimento finanziario, ma anche portare valore sostanziale al progetto attraverso le loro risorse.

Nel 2019, il comune di Loos-en-Gohelle ha pubblicato il bando di concessione per identificare potenziali azionisti che potessero partecipare alla formazione e sviluppo della società. Tuttavia, l'iniziativa ha riscontrato un successo molto limitato, poiché solo un attore ha mostrato interesse, ma

alla fine ha scelto di non aderire alla società. Questa mancanza di partecipazione può essere attribuita principalmente alla percezione dominante di scarsa redditività del progetto. Le grandi imprese nazionali hanno mostrato scarso interesse nell'investire in progetti di piccola o media scala, che garantiscono un modesto rendimento sul capitale, solitamente tra il 2 e il 3%, mentre iniziative di energia rinnovabile di dimensioni maggiori offrono un rendimento di almeno il 6-7%⁹.

Tuttavia, la SEM *Energies Hauts-de-France*, guidata da una missione semi-pubblica, ha seguito un approccio differente e si è impegnata ad investire come azionista di *Mine du Soleil*. Formando una partnership con la società SUNELIS, installatrice di impianti fotovoltaici, la SEM ha risposto all'appello di Loos-en-Gohelle. Infatti, ciò che distingue la SEM dagli altri attori è il suo ruolo di ponte tra due ambiti distinti ma interconnessi. Da un lato, incarna un approccio orientato al mercato e indirizza investimenti rilevanti in progetti significativi, avendo ad esempio istituti di credito tra i suoi azionisti. Dall'altro lato, l'azionista principale è la regione Hauts-de-France, che detiene una significativa quota: il 45,11%. La SEM adotta dunque anche un approccio orientato pubblicistico, volto cioè al raggiungimento di benefici pubblici (J.M. Wittmayer, A. Flor, P. Bonno e I. Campos, 2021), in particolare in aree specifiche che si scontrano con vincoli legati alla limitatezza delle risorse per la transizione verso fonti energetiche sostenibili. Grazie a un capitale sociale di 7.337.000 euro, apportato da undici azionisti¹⁰, la SEM *Energies Hauts-de-France* è stata in grado di offrire sostegno finanziario a imprese di energia rinnovabile, facilitando la crescita del progetto attraverso un supporto strategico e migliorando la comprensione e il coinvolgimento della comunità.

⁹ Di norma si tratta del rendimento del capitale proprio osservato sulle piattaforme di *crowdfunding*.

¹⁰ Il consiglio di amministrazione della SEM *Energies Hauts-de-France* è composto da diciotto membri che rappresentano gli azionisti: sei membri in rappresentanza della Regione Hauts-de-France, due membri di FDE 62, un membro per ciascuno dei quattro enti locali, tre membri della Caisse des Dépôts e un membro per ciascuno degli altri quattro azionisti privati.

3.1. Nel 2019, è stata creata la SAS *Mine du Soleil*, includendo i tre promotori. Tra gli attori privati, la società SUNELIS detiene una quota relativamente modesta, pari al 17,18% del capitale sociale dell'impresa. Questa assegnazione è dovuta alla sua precisa aspirazione di assumere il ruolo di soggetto installatore degli impianti, unitamente alla solida condivisione della filosofia che anima i progetti delle comunità energetiche.

Analizzando il panorama degli attori istituzionali, il ruolo assunto da SEM *Energies* emerge come centrale e influente. La SEM ha acquisito 746 azioni, che rappresentano il 30% del capitale sociale, per un importo di 37.400 euro, offrendo al comune un contributo finanziario fondamentale, seppur limitato. La città di Loos-en-Gohelle ha investito in 412 azioni che rappresentano il 17% del capitale sociale, per un importo di 20.160 euro. Questo contributo ha un'importanza particolare per una città come Loos-en-Gohelle, una delle più povere della Francia. Inoltre, la SEM ha svolto un ruolo chiave nell'agevolare l'ottenimento del necessario prestito bancario per finanziare il progetto attraverso il suo «effetto leva». Una volta che tutti i dettagli sono stati ben definiti, ai cittadini è stata data l'opportunità di entrare nel capitale, operazione che si è svolta durante l'assemblea generale del giugno 2020. Tuttavia, ciò non significa che i cittadini non fossero già significativamente coinvolti nel progetto fin da principio.

Infatti, non appena il progetto è stato reso pubblico, i cittadini hanno formato un comitato per le iniziative legate al Piano Solare. Prima di tutto, alcuni cittadini hanno collaborato con *Energetic*, un'associazione che aiuta a promuovere l'avanzamento dell'energia rinnovabile e dei progetti guidati dai cittadini. Hanno lavorato a fianco della città per raccogliere informazioni e sensibilizzare sul modello di comunità energetica a Loos-en-Gohelle, ma sono stati anche profondamente coinvolti nel processo di creazione di *Mine du Soleil*. Ad esempio, i cittadini erano presenti durante la riunione della SEM con gli installatori degli impianti, in cui sono state prese decisioni riguardo al nome della società e hanno anche partecipato all'inaugurazione della società. Quando si è trattato di progettare il logo, anche se in definitiva è stato realizzato dalla SEM, i grafici si sono ispirati alle idee presentate dai cittadini. Quando successivamente SUNELIS e la SEM *Hauts-de-France* sono entrate a far parte della società, l'associazione

Energetic si è fatta da parte e i cittadini hanno potuto interagire in autonomia con gli attuali azionisti.

Questo approccio si è rivelato particolarmente adatto poiché, di conseguenza, l'impegno e la mobilitazione della società civile sono sempre stati molto forti e hanno condotto a risultati inaspettati. Durante la fase di finanziamento collettivo delle azioni, centoquindici cittadini hanno acquisito 905 azioni, che rappresentano il 36% del totale delle azioni e hanno contribuito con 45.250 euro. Questo significativo contributo della comunità di Loos-en-Gohelle ha spinto il comune ad assegnare loro azioni aggiuntive.

Quando si tratta della distribuzione del potere all'interno della struttura organizzativa durante l'assemblea generale, infatti, l'assegnazione del diritto di voto è direttamente proporzionale al livello di investimento effettuato da ogni azionista. Ciò garantisce che gli *stakeholder* con un maggiore impegno finanziario abbiano una voce corrispondentemente maggiore nei processi decisionali. Questo meccanismo riconosce il ruolo del sostegno finanziario nella geometria dei poteri all'interno della struttura organizzativa. In netto contrasto, il «collegio dei cittadini» opera sul principio di «un cittadino, una voce». Ciò incarna l'idea che, indipendentemente dall'importo dell'investimento, ogni cittadino coinvolto in questo particolare collegio abbia un peso uguale nella decisione.

Tuttavia, spostando l'attenzione sul consiglio amministrativo, un organo essenziale responsabile della definizione del percorso strategico dell'organizzazione, è stata posta una notevole enfasi sul principio «un cittadino, un voto». All'interno di questo consiglio, dove vengono prese decisioni di profonda importanza, la società SUNELIS, il comune di Loos-en-Gohelle e la SEM *Energies Hauts-de-France* detengono ciascuno un seggio, unico e identico agli altri, garantendo che al contributo di ogni ente sia dato uguale peso, mentre i cittadini persone fisiche, possono avere da uno a tre seggi.

Riconoscendo la complessità di coinvolgere un gran numero di individui, soprattutto centoquindici cittadini, è stato adottato un approccio saggio per gestire efficacemente questa partecipazione. Per razionalizzare il processo decisionale, è stato progettato un comitato dei cittadini. Composto da un numero gestibile che va da quattro a dieci membri, il

comitato ha il compito significativo di selezionare i rappresentanti che parteciperanno attivamente alle deliberazioni del consiglio amministrativo. Questa struttura strategica serve come soluzione pratica alla sfida di combinare efficacemente numerose voci, garantendo che le prospettive dei cittadini non siano solo rappresentate, ma anche sapientemente indirizzate all'interno di un quadro democratico.

Di conseguenza, la struttura proprietaria ha mostrato una notevole sfaccettatura, con una combinazione di azionisti – ciascuno dei quali operante nel proprio specifico contesto – che vanno dagli enti governativi, ai partecipanti operatori del mercato, passando per i cittadini locali. Nonostante questi diversi orientamenti, ciò che è emerso come fattore unificante è stato il comune interesse introdotto, che ha agito come catalizzatore per la collaborazione all'interno del progetto. L'organizzazione ha abilmente gestito le complessità della *governance* combinando il principio di rappresentanza paritaria con un approccio pragmatico alla partecipazione dei cittadini. Questa tipologia di struttura organizzativa facilita il realizzarsi di un processo decisionale equilibrato e inclusivo, indirizzando la direzione strategica dell'organizzazione in modo da garantire allo stesso tempo equità ed efficacia.

Mine du Soleil			
SUNELIS	SEM Energies	Cittadini azionisti	Loos-en-Gohelle
428 azioni	746 azioni	905 azioni	412 azioni
(17.33%)	(30%)	(36%)	(17%)
21400€	37400€	45250€	20160€
1 testa / 1 voto nel consiglio di amministrazione	1 testa / 1 voto nel consiglio di amministrazione	1 testa / da 1 a 3 voti nel consiglio di amministrazione	1 testa / 1 voto nel consiglio di amministrazione

Fonte: Presentation *Mine du Soleil* (2022)

3.2. Nella successiva gestione dei progetti, è emerso un forte spirito di collaborazione tra tutti gli azionisti e la promozione di un partenariato reciprocamente vantaggioso. Questa etica collaborativa è ben esemplificata in *Mine du Soleil*, in cui viene costantemente adottato un approccio collettivo.

In particolare, la SEM si distingue quale strumento potente per facilitare gli sforzi collaborativi, coinvolgendo il comitato dei cittadini. Durante l'assemblea generale, il direttore della SEM, ne prende la direzione, presenta la chiusura finanziaria e il bilancio del progetto. Parallelamente, dei quiz interattivi vengono utilizzati come mezzo creativo per diffondere i dati chiave del progetto in modo coinvolgente e accessibile a tutti gli *stakeholder*. Per conferire un sapore di partecipazione, il discorso introduttivo è spesso tenuto dai cittadini. Inoltre, i cittadini partecipano attivamente al monitoraggio dei dati dell'impianto elettrico, assumendosi la responsabilità della sua presentazione durante l'assemblea generale.

Questo approccio dinamico sottolinea l'impegno per un coinvolgimento condiviso, la diffusione delle conoscenze e la responsabilizzazione dei cittadini. Intrecciando sforzi collaborativi, metodi di coinvolgimento creativo e partecipazione diretta dei cittadini, l'organizzazione alimenta efficacemente un ambiente decisionale trasparente, informato e inclusivo.

Inoltre, la SEM *Energies Hauts-de-France* assume il ruolo di presidenza, che comporta una notevole responsabilità nella supervisione dei compiti amministrativi. Questo ruolo implica la convocazione delle riunioni di gestione, delle assemblee generali e la supervisione delle chiusure finanziarie della SAS. Si tratta di una responsabilità che richiede un notevole dispendio di risorse, onere che potrebbe essere eccessivamente impegnativo sia per il comune che per i cittadini.

4. In linea con una traiettoria che si è sviluppata in Francia dal 1990, favorendo un quadro decentralizzato, la *governance* della transizione energetica si è notevolmente ancorata a livello locale (G. Bridge e Aa.Vv., 2013; N. Magnani e G. Carrosio, 2021). Questa traiettoria acquista ancora più significato alla luce delle comunità energetiche, che possiedono un mercato ancoraggio territoriale. L'iniziativa *Mine du Soleil* funge da esempio convincente su come combattere efficacemente le disuguaglianze

territoriali. Mostra vividamente le dinamiche intricate che riguardano la disponibilità di risorse locali e il coinvolgimento proattivo delle autorità pubbliche. Questo riconoscimento deriva dalla comprensione che, quando le autorità locali sono propense a guidare un progetto e sono dotate di potenti strumenti come le SEM, hanno una particolare capacità di catalizzare l'adozione delle tecnologie delle energie rinnovabili. Ciò diventa particolarmente rilevante per i territori che potrebbero non avere le capacità di avviare e sostenere tali progetti in modo indipendente.

In questo contesto, il caso di Loos-en-Gohelle esemplifica come la LPE possa svolgere un ruolo fondamentale nella promozione di tali progetti. La SEM potrebbe contribuire a una nuova dinamica del territorio basata su schemi nuovi e complementari tra attori locali, portando risultati importanti in termini di consapevolezza, impegno e capacità nella transizione energetica (I. Mignon e L. Winberg, 2023). Questa strategia integrata, incarnata dal progetto *Mine du Soleil*, sottolinea l'importanza degli sforzi collaborativi tra comunità locali, imprese pubbliche e vari *stakeholder* nel guidare una transizione energetica trasformativa. Nella pratica, la SEM inizialmente sviluppa e assume il rischio finanziario con il comune e gli attori privati, mentre i cittadini entrano solo successivamente a questa fase, partecipando allo sviluppo e allo sfruttamento dei progetti delle comunità energetiche rinnovabili.

È particolarmente interessante la capacità di questi progetti di combinare contemporaneamente tre principali logiche istituzionali: Stato, mercato e comunità. Nonostante una limitata remunerazione del capitale, *Mine du Soleil* rimane concentrata sulla generazione di risultati finanziari positivi e sull'incremento dei benefici reciproci per i suoi membri. È da notare che, sebbene i benefici attuali possano essere moderati, esiste il potenziale per espanderli in futuro, considerando l'ambizione del progetto di ampliare la sua operatività. La logica statale, che predilige la redistribuzione delle risorse per aumentare il benessere della comunità, è realizzata, anche perché *Mine du Soleil* contribuisce ai benefici pubblici del territorio del progetto, fornendo una fonte di reddito per il comune. Inoltre, l'idea dei benefici collettivi è accresciuta anche dal fatto che questo genere di progetti può svolgere un ruolo fondamentale nella riduzione delle emissioni complessive di CO₂ della regione. Questo impatto è

ulteriormente rafforzato dal crescente coinvolgimento degli *stakeholder* locali nelle questioni energetiche, il che promuove una maggiore consapevolezza e l'adozione di nuove pratiche sostenibili.

Infine, lo spirito di comunità si manifesta su vari livelli di collaborazione – non solo tra cittadini, ma anche tra i diversi azionisti del progetto. Attraverso i loro sforzi collettivi, è stato stabilito un quadro condiviso che ha consentito una cooperazione efficace, con il conseguente sviluppo di un solido capitale sociale. Questa collaborazione coesa si estende su più livelli, poiché ha portato a coltivare la fiducia non solo tra questi *stakeholder*, ma anche nei confronti delle istituzioni che li governano.

5. Alla luce dell'obiettivo attuale della Francia di promuovere le comunità energetiche rinnovabili e di istituire mille iniziative innovative di *governance* locale che uniscano comunità locali e cittadini, entro il 2028 e considerando la raccomandazione della Convenzione dei cittadini per il clima di avviare almeno un progetto di comunità energetiche rinnovabili per ogni comune, la crescita di tali entità è fondamentale¹¹. L'espansione di queste iniziative è cruciale non solo per facilitare la realizzazione di progetti più grandi, ma anche per fornire sostegno a imprese di piccole e medie dimensioni. Questo tipo di progetti offre, ancora, vantaggi significativi per la regione e i suoi residenti. In particolare, si gettano le basi per ulteriore crescita e progresso, facilitando una transizione verso una crescita più verde, in particolare per i territori in fase di transizione, contribuendo a un panorama energetico inclusivo e sostenibile.

Tuttavia, è importante anche far presenti alcuni limiti. Il primo riguarda il carico di lavoro per la SEM. Attualmente, la SEM *Energies Hauts-de-France* è coinvolta in pochi progetti di questo tipo che richiedono però più tempo di quello che tradizionalmente impiegherebbe per altri progetti. In particolare, questo ulteriore carico di lavoro è accolto senza resistenze, poiché il personale del SEM riconosce che l'esperienza di lavorare in un

¹¹ La «*Convention Citoyenne pour le Climat*» è un'iniziativa politica lanciata in Francia nel 2019. Si è trattato di un esperimento innovativo di democrazia partecipativa volto a coinvolgere maggiormente i cittadini nel processo decisionale sulle questioni climatiche e ambientali. Ha suscitato il dibattito pubblico e ha contribuito a sensibilizzare la società francese sulle sfide connesse al clima.

ambiente come *Mine du Soleil* sia immensamente gratificante. Tale contesto consente, infatti, di osservare risultati tangibili derivanti dai propri sforzi e di alimentare pertanto un profondo senso di realizzazione e motivazione all'interno del team. Ma l'obiettivo di *Mine du Soleil* è di espandersi e crescere e il suo modello ha già ispirato altri Comuni. Man mano che progetti simili continuano a moltiplicarsi, è fondamentale prevenire potenziali tensioni tra la SEM e i cittadini coinvolti.

Un altro aspetto significativo da considerare è la presenza limitata di SEM in tutte le regioni, in particolare nei territori geograficamente isolati. Ad esempio, la SEM *Energies* si trova a Lille e non a Loos-en-Gohelle. Per affrontare questa sfida, una tendenza predominante in Francia è definire il concetto di «prossimità», nei progetti di comunità energetiche rinnovabili, su scala dipartimentale, comprendendo dipartimenti vicini. Un approccio siffatto è importante poiché consente a tali enti semi-pubblici di investire direttamente in progetti situati in tali territori e di crescere inglobando altri Comuni circostanti. Questa strategia potrebbe peraltro essere utile nel prevenire che gli attori privati raccolgano i benefici della transizione energetica in aree svantaggiate, garantendo, al contrario, che i vantaggi siano distribuiti in modo più equo tra le comunità locali.

Infine, un ultimo punto di attenzione è il fatto che non tutte le SEM sono ancorate alla stessa filosofia della SEM *Energie Hauts-de-France*, che pone una forte attenzione e sostiene progetti di energia rinnovabile e interagisce con i cittadini. Alcune SEM sono più orientate al business e hanno scarso interesse nel guidare progetti di *governance* collaborativa, specialmente se si tratta di coinvolgere cittadini locali. Pertanto, un rischio che si è individuato è quello di idealizzare la capacità di queste *partnership* pubblico-private di promuovere una transizione energetica inclusiva e cittadina (M.C. Brisbois, 2019). In particolare, si pongono molti interrogativi sulle potenziali asimmetrie di potere tra gli attori dei progetti e il conseguente rischio di marginalizzare i cittadini (F. Ehnert, M. Egermann e A. Betsch, 2022).

In siffatto contesto, diventa importante trovare un equilibrio e stabilire un quadro ben definito per la forma di *governance* collaborativa. Pertanto, una raccomandazione è quella di stabilire processi che consentano la partecipazione dei cittadini e di indirizzare i benefici del progetto verso il

piú ampio interesse pubblico, un imperativo per perseguire una transizione territoriale equa e sostenibile. Una comunicazione efficace, ruoli e responsabilità chiari e meccanismi per l'impegno dei cittadini dovrebbero essere accuratamente strutturati per garantire la crescita sostenibile di tali iniziative, senza mettere a rischio lo spirito collaborativo.

Riferimenti bibliografici

BERKA A.L. e CREAMER E., *Taking Stock of the Local Impacts of Community Owned Renewable Energy: A Review and Research Agenda*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 82, 2018, pp. 3400-3419;

BIELIG M., KACPERSKI C., KUTZNER F. e KLINGERT S., *Evidence behind the Narrative: Critically Reviewing the Social Impact of Energy Communities in Europe*, 94, 2022;

BOYLE E., WATSON C., MULLALLY G. e GALLACHÓIR B.Ó., *Regime-Based Transition Intermediaries at the Grassroots for Community Energy Initiatives*, in *Energy Research and Social Science*, 74, 2021;

BRISBOIS M.C., *Powershifts: A Framework for Assessing the Growing Impact of Decentralized Ownership of Energy Transitions on Political Decision-Making*, in *Energy Research and Social Science*, 50, 2019 pp. 151-161;

CARON J.-F., *Transposer la réussite singulière de Loos-en-Gobelle*, in *Le journal de l'école de Paris du management*, 123, 2017, p. 37 ss.;

COY D., MALEKPOUR S. e SAERI A.K., *From Little Things, Big Things Grow: Facilitating Community Empowerment in the Energy Transformation*, in *Energy Research and Social Science*, 84, 2022;

CREAMER E., EADSON W., VAN VEELLEN B., PINKER A., TINGEY M., BRAUNHOLTZ-SPEIGHT T., MARKANTONI M., FODEN M. e LACEY-BARNACLE M., *Community Energy: Entanglements of Community, State, and Private Sector*, in *Geography Compass*, 12, 2018;

CREAMER E., AIKEN G.T., VAN VEELLEN B., WALKER G. e DEVINE-WRIGHT P., *Community Renewable Energy: What Does It Do? Walker and Devine-Wright (2008) Ten Years On*, in *Energy Research and Social Science*, 57, 2019;

DUDKA A., MORATAL N. e BAUWENS T., *A Typology of Community-Based Energy Citizenship: An Analysis of the Ownership Structure and Institutional Logics of 164 Energy Communities in France*, in *Energy Policy*, 178, 2023;

- EHNERT F., EGERMANN M. e BETSCH A., *The Role of Niche and Regime Intermediaries in Building Partnerships for Urban Transitions towards Sustainability*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, 24, 2022, pp. 137-159;
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, *Panorama Des Epl Engagées Dans La Transition Énergétique*, 2023;
- Fédération des Epl, *Accélérer La Transition Énergétique Avec Les Epl*, 2019;
- FLORENTIN D., VEYS M., BEAUSSIER T., BLACHE M. e SCHWARTZ C., *Transition Systémique et Nouvelles Écologies Territoriales: A la Recherche du Modèle Loossois*, 2022 ;
- GLIEDT T., HOICKA C.E. e JACKSON N., *Innovation Intermediaries Accelerating Environmental Sustainability Transitions*, in *Journal of Cleaner Production*, 174, 2018, pp. 1247-1261;
- KIVIMAA P., BOON W., HYYSALO S. e KLERKX L., *Towards a Typology of Intermediaries in Sustainability Transitions: A Systematic Review and a Research Agenda*, in *Research Policy*, 48, 2019, pp. 1062-1075;
- KOURCHID O., *L'histoire Des Mines: Perspectives Sociologiques et Politiques. Militantisme et histoire*, Toulouse, 2000;
- KUNDURPI A., WESTMAN L., LUEDERITZ C., BURCH S. e MERCADO A., *Navigating between Adaptation and Transformation: How Intermediaries Support Businesses in Sustainability Transitions*, in *Journal of Cleaner Production*, 283, 2021;
- KUZEMKO C. e BRITTON J., *Policy, Politics and Materiality across Scales: A Framework for Understanding Local Government Sustainable Energy Capacity Applied in England*, in *Energy Research and Social Science*, 62, 2020;
- LA BRANCHE S. e BOSBŒUF P., *La Prise En Main de l'énergie Par Les Collectivités Territoriales : Freins et Moteurs*, in *Environnement Urbain*, 11, 2017;
- LEPESANT G., *Implementing EU Renewable Energy Policy at the Subnational Level*, in ARENT D.J. (a cura di), *The Political Economy of Clean Energy Transitions*, Oxford, 2017;
- MAGNANI N. e CARROSI G., *Understanding the Energy Transition: Civil Society, Territory and Inequality in Italy*, Cham, 2021;
- MELIN H., *Loos-En-Gobelle, Du Noir Au Vert*, in *Multitudes*, 52, 2013, pp. 59-67 ;
- MIGNON I. e WINBERG L., *The Role of Public Energy Advising in Sustainability Transitions – Empirical Evidence from Sweden*, in *Energy Policy*, 177, 2023;

MIGNON I. e KANDA W., *A Typology of Intermediary Organizations and Their Impact on Sustainability Transition Policies*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 29, 2018, pp. 100-113;

Mine du Soleil, *Présentation de La Société Mine Du Soleil: Une Solution Clé En Main, Locale et Citoyenne Pour Développer Votre Projet Photovoltaïque*, Paris, 2022;

PERRIN J.A. e BOUISSET C., *Emerging Local Public Action in Renewable Energy Production. Discussion of the Territorial Dimension of the Energy Transition Based on the Cases of Four Intermunicipal Cooperation Entities in France*, in *Energy Policy*, 168, 2022;

Rescoop, *Charter REScoop*, 2020, disponible in www.rescoop.eu/toolbox/rescoop-eu-charter;

WITTMAYER J.M., FLOR A., BONNO P. e CAMPOS I., *Contributing to Sustainable and Just Energy Systems? The Mainstreaming of Renewable Energy Prosumerism within and across Institutional Logics*, in *Energy Policy*, 149, 2021.

LUCIO CASALINI

Il caso «Le Vele»: profili giuridici della prima comunità energetica rinnovabile e solidale nella città di Roma

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il nuovo quadro costituzionale. – 3. Profili giuridici venuti ad emersione: tra titolarità e collaborazione. – 3.1. Le difficoltà incontrate in fase di costituzione e il loro superamento. – 3.2. La titolarità: oltre il pubblico e il privato. – 3.3. «S» di solidarietà (ma anche di collaborazione). – 4. Soluzioni proposte. – 5. Conclusione. L'energia come bene comune?

1. Nel dicembre del 2022 è stata inaugurata la prima comunità energetica rinnovabile e solidale della Capitale d'Italia, precisamente a viale Angelico, nel I Municipio, adiacente all'Istituto Leonarda Vaccari, ente promotore della lodevole iniziativa, che si occupa per statuto di riabilitazione psico-fisica e integrazione didattica e sociale delle persone diversamente abili. Così, con la collaborazione di Federconsumatori Lazio e del Municipio I di Roma, si è convenuto di realizzare un impianto da 90 Kw che produrrà circa 120 mila kWh di energia pulita l'anno e abatterà l'emissione nell'atmosfera di circa 41 tonnellate di CO₂, equivalenti a 1.365 alberi piantati.

La comunità energetica rinnovabile e solidale (CERS) è una vera e propria comunità costituita da enti privati, singoli cittadini, associazioni ed enti pubblici che decidono di associarsi per produrre sul territorio energia pulita, per poi dividerla tra loro. Oltre ai benefici ambientali, lo scopo è di finanziare, con i risparmi ottenuti e con i proventi degli incentivi, interventi sociali indirizzati a persone che si trovano in stato di povertà energetica¹.

Le comunità energetiche rinnovabili infatti sono delle realtà, partecipate da più soggetti, potenzialmente anche gruppi di cittadini, che decidono d'investire sull'installazione di pannelli solari condivisi, in modo da dividere

¹ Infatti, l'Istituto Vaccari promuoverà progetti specifici rivolti ai pazienti per rafforzare ancor di più la propria azione di assistenza, già quattro volte premiata con la Medaglia d'Oro al merito della Sanità pubblica, nel corso della sua quasi novantennale attività.

le spese, ma anche i ricavi derivanti dal risparmio energetico che ne deriva. Poiché si basa su fonti rinnovabili, abbate i consumi derivanti dalla combustione – nel caso della comunità «Le Vele» in maniera considerevole – e fa risparmiare sui costi delle bollette.

Il Municipio I, inoltre, ha attivato presso i suoi uffici uno sportello dedicato all'assistenza di chi, cittadini, privati o associazioni, intenda procedere all'attivazione di una comunità energetica. Un punto di riferimento, dunque, volto a favorire la nascita di nuove comunità tramite un virtuoso effetto emulativo². Inoltre, il 17 luglio 2023 è stato firmato un protocollo di intesa tra Città metropolitana e Federconsumatori Lazio, per offrire ai territori della città un'interfaccia di alta qualità professionale sul tema delle comunità energetiche e della transizione energetica³. L'accordo prevede attività condivise di formazione e assistenza tecnica alla costituzione delle CER nei territori dell'area metropolitana, che vedranno la città di Roma soggetto promotore o socio fondatore delle stesse.

2. La denominazione data alla comunità oggetto del presente studio, «Le Vele», restituisce con una metafora il senso che i promotori hanno voluto imprimere alle loro attività: fin dall'epoca rinascimentale, le vele sono il simbolo del coraggio che anima i navigatori nel solcare i mari, in perfetta armonia con l'ambiente circostante, senza ledere il delicato ecosistema di cui l'uomo stesso è parte integrante. Oggi, produrre e condividere energia in piena armonia con l'ambiente circostante e nel rispetto del principio di sostenibilità è un dovere imperativo, che trova copertura costituzionale anche nel nostro ordinamento.

La recente riforma costituzionale, attuata con l. n. 1/2022⁴, per la prima volta nella storia repubblicana interviene sulla parte relativa ai princípi

² Accanto a questa fondamentale risorsa, è stato istituito un altro sportello, denominato «Progeu», per aiutare cittadini e imprese ad accedere ai fondi comunitari proprio in questo settore. I due sportelli potranno così essere utilizzati da tutta la cittadinanza.

³ Federconsumatori Lazio, infatti, negli ultimi due anni ha attivato percorsi progettuali sul tema dell'economia circolare e delle comunità energetiche, oltre ad aver costituito, come accennato, la prima CERS di Roma Capitale, insieme all'Istituto Leonarda Vaccari e al I Municipio.

⁴ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. Tale legge inserisce nella Carta costituzionale un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali, novellando, in particolare, gli artt. 9 e 41.

fondamentali (artt. 1-12) e modifica, *inter alia*, l'art. 9 introducendovi il principio della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni⁵ (A. D'Aloia, 2016) e quello della tutela degli animali, nelle forme e nei modi definiti con legge statale. La riforma ha inciso, altresì, sulla c.d. costituzione economica, novellando l'art. 41, che allarga la prospettiva anche al ruolo dei privati nello svolgimento di attività d'interesse economico. In particolare, il secondo comma prevede oggi che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, altresì «alla salute» e «all'ambiente»⁶.

Tali interventi normativi, connotati da sobrietà e chiarezza tipicamente caratterizzanti il fraseggio della nostra carta fondamentale, hanno senz'altro

⁵ A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, Milano, 2016, pp. 311-390.

⁶ Sul punto la letteratura giuridica è copiosa e senza pretese di esaustività si segnalano G. VETTORI, *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, p. 303 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Concorrenza e contratto nei mercati dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. impr.*, 2012, p. 39 ss.; V. RICCIUTO, *La riconcettualizzazione del diritto dell'impresa. Impresa pubblica e diritto privato europeo*, in *Contr. impr./Eur.*, 2009, p. 807 ss.; M. LIBERTINI, *Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale*, in *Dir. econ.*, 2021, pp. 93-96; ID., *Concorrenza e coesione sociale*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 55 ss., il quale tratteggia il «processo espansivo degli orizzonti di solidarietà» e fa riferimento al valore della coesione sociale come «riconoscimento reciproco di una comune appartenenza ad una formazione sociale, chiusa o aperta, ma comunque legata da valori e beni comuni e da vincoli di solidarietà, pur nella possibilità di differenze, anche cospicue, di ruoli e di condizioni di vita dei singoli». Con più ampio riferimento alle generazioni future e alla dignità come matrice delle previsioni a tutela della persona cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 19 ss.; V. SCALISI, *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018, p. 15; E. NAVARRETTA, *Giustizia contrattuale, giustizia inclusiva, prevenzione delle ingiustizie sociali*, in *Giust. civ.*, 2020, p. 243 ss.; A. ZOPPINI, *Contratto ed economia comportamentale*, in *Enc. dir., I tematici*, I, 2021, p. 313 ss.; nonché P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2000, p. 11 ss., per il quale «l'accoglimento di un concetto secondo il quale i diritti umani e, quindi, la dignità dell'uomo, integrano un valore assoluto, fa sì che lo stesso sviluppo debba fare riferimento a tale valore. La dignità dell'uomo e i diritti umani diventano, in tal modo, la "base" dello sviluppo sostenibile, la misura attraverso la quale poter anche valutare la qualità dello sviluppo». Il concetto è ripreso e sviluppato in ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, 4^a ed., Napoli, 2020, p. 199 ss., in cui l'Autore sottolinea che vi sono più elementi che contribuiscono a formare l'etica degli affari, ispirati a «motivazioni più complesse della semplice massimizzazione del profitto», che coinvolgono il tema della responsabilità sociale d'impresa.

contribuito alla emersione e al consolidamento testuale delle acquisizioni del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale⁷.

3. Il quadro regolatorio in tema di comunità energetiche è sagomato principalmente dalle Direttive (UE) 2001/2018 e 944/2019, recepite dall'Italia rispettivamente con i d.lg. 8 novembre 2021, nn. 199 e 210⁸. La comunità energetica rinnovabile e solidale (CERS) «Le Vele» si inserisce in questo scenario e rappresenta un *unicum* come caso di studio, non solo perché – come già accennato – detiene il primato come la prima comunità energetica costituita nella città di Roma (nella Regione Lazio, la prima è stata la comunità energetica dell'Isola di Ventotene); ma anche sotto alcuni profili squisitamente giuridici, chiaramente emersi dai dati raccolti attraverso la presente ricerca condotta grazie al contributo diretto dei soggetti coinvolti, in particolare Federconsumatori Lazio che, insieme all'Istituto Leonarda Vaccari, ha dato i natali alla comunità qui posta all'attenzione.

Segnatamente, due sono i profili giuridici che meritano di essere approfonditi e che si presentano tra loro intimamente intrecciati: *i*) l'individuazione degli spazi pertinentziali dove collocare gli impianti fotovoltaici e la relativa titolarità; *ii*) l'emersione di una dimensione collaborativa nascente dal basso e che incide sulle dinamiche negoziali interne ed esterne alla comunità.

⁷ Cfr., *ex multis*, Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7; Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113; Corte cost., 16 novembre 2018, n. 206; Corte cost., 14 novembre 2018, n. 198; Corte cost., 13 dicembre 2017, n. 260; Corte cost., 16 settembre 2016, n. 210; Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246; Corte cost., 20 giugno 2013, n. 145; Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 9; Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; Corte cost., 12 dicembre 2012, n. 278.

⁸ Il legislatore europeo ha avvertito la necessità di intervenire nel settore, a seguito dell'azione congiunta di due fenomeni che hanno fortemente caratterizzato gli ultimi anni: da un lato, le questioni ambientali, connesse in particolare all'energia e ai cambiamenti climatici; dall'altro, il forsennato sviluppo delle nuove tecnologie digitali. Si è giunti così nel 2019 all'emanazione del c.d. *Clean Energy Package*. Esso si compone di numerosi atti legislativi, su cui spiccano per la loro portata innovativa la citata Direttiva (UE) 944/2019 sul mercato dell'energia elettrica e la Direttiva (UE) 2001/2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Questo pacchetto, nel suo insieme, rappresenta il primo compiuto tentativo di integrazione tra politiche energetiche e politiche climatiche a livello europeo.

3.1. Prima di procedere all'analisi di questi due profili, giova una premessa di carattere generale volta a restituire i dati raccolti attraverso la ricerca che ha avuto carattere prevalentemente empirico. È emerso, infatti, come la comunità sia nata tutt'intorno all'Istituto Leonarda Vaccari, cui si è già fatto cenno, ente no-profit specializzato che si occupa del sostegno all'educazione ma anche alla salute di bambini affetti da gravi disabilità. La necessità di fondo che l'ente mira a soddisfare risiede, semplicemente, nel conseguire un risparmio sui costi delle bollette di energia elettrica.

Tuttavia, questa non ha costituito l'unica ragione, per i soggetti interessati, che ha condotto alla costituzione di una CERS. La direttrice dell'Istituto, venuta a conoscenza delle precedenti esperienze promosse dall'Università di Camerino⁹, ha inteso mettere in moto un processo di innovazione radicale, che interessasse le attività dell'Istituto nel loro insieme, attraverso la produzione e il consumo di energia pulita, in modo tale da poter rispondere non solo ad una necessità di maggiore autonomia energetica, ma soprattutto ad una necessità di risparmio delle risorse, da poter poi reinvestire all'interno dell'attività benefica, di sostegno alle famiglie e ai bambini, che resta attività principale e tratto caratterizzante dell'ente. Pertanto, come singoli rivoli, tutte queste necessità sono confluite e hanno trovato un comune punto di approdo nella costituzione di una comunità energetica.

Le prime difficoltà riscontrate nel processo di costituzione della comunità sono legate a doppio filo al reperimento di fondi, ovvero di adeguati finanziamenti per la realizzazione materiale dell'impianto fotovoltaico; il che rappresenta una partita di costo non indifferente da dover valutare. Per converso, viene sottolineato che tutte le attività dimostrano come, attraverso il semplice risparmio in bolletta, nel breve

⁹ Il riferimento va, in particolare, al progetto ECPE (*Enabling Consumer to become Prosumer in the Energy Transition Era*), condotto dall'Università di Camerino, capofila di un gruppo di ricerca internazionale, che si pone come obiettivo lo studio e la diffusione di un nuovo mercato energetico improntato sulla figura del *prosumer*. L'approccio della ricerca è di tipo multidisciplinare, sia deduttivo che induttivo. Il metodo multidisciplinare è dato dai numerosi settori scientifici di ciascun partner. Infatti, sono presenti varie figure, tra cui accademici, ingegneri, economisti, avvocati e sociologi. Ciascun membro contribuisce a sviluppare e risolvere le problematiche che via via emergono nel corso del progetto all'interno del mercato energetico e delle categorie interessate, come produttori e consumatori di energia.

periodo (circa sei/otto anni) i costi degli impianti fotovoltaici si riescano ad ammortizzare.

A queste si sono aggiunte delle difficoltà di carattere giuridico-amministrativo. In particolare, l'ente nasce negli anni Trenta del secolo scorso, all'interno di un immobile di proprietà del comune, ad esito di un procedimento amministrativo di affidamento del bene. Ciò ha fatto emergere le prime difficoltà vertenti sulla individuazione della titolarità del lastrico solare dove sarebbe avvenuta la posa in opera dei pannelli fotovoltaici e, conseguentemente, le difficoltà nello stabilire i criteri di fattibilità (*in primis*, circa il soggetto deputato a decidere sulla fattibilità stessa: se il proprietario originario o l'affidatario). Questi sono i principali elementi sui quali è ruotata inizialmente la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi scaturenti dal processo di costituzione della comunità energetica in esame.

3.2. In merito al profilo della titolarità, l'ente scolastico finitimo all'Istituto Vaccari vorrebbe entrare a far parte della comunità e partecipare alla produzione di energia, mettendo a disposizione una superficie coincidente con il lastrico solare. Tuttavia, la situazione risulta essere complessa dal punto di vista giuridico, ancor prima che tecnico e ingegneristico. La scuola, infatti, si suddivide in primaria e secondaria e l'immobile le ospita entrambe. La primaria appartiene al comune, mentre la secondaria alla provincia. Il lastrico solare copre essenzialmente le due proprietà e non è agevole stabilire in capo a chi insista la pertinenza e, dunque, a chi spetterebbe la facoltà di decidere se concedere o meno il perimetro su cui far insistere l'impianto. Su questo *impasse*, le valutazioni degli aderenti alla comunità sono tuttora in corso, anche attraverso l'ausilio di tecnici e professionisti.

Prima facie, occorrerebbe preliminarmente stabilire chi ha il potere di decidere, ossia chi dovrà dare la propria determinazione definitiva. Solo in un momento successivo sarà possibile dar seguito al progetto di realizzazione dell'impianto fotovoltaico, passando da uno studio di prefattibilità, magari con il coinvolgimento attivo degli studenti dello stesso liceo, al fine di sottoporlo ad un soggetto in grado di finanziarlo, alla luce degli scopi sociali e benefici che lo stesso si prefigge.

In punto di diritto, la questione potrebbe trovare risoluzione ricorrendo alla disciplina contenuta nel codice civile relativa alle parti comuni negli

edifici (art. 1117 c.c.)¹⁰, letta in combinato disposto con la disciplina dettata per la comunione e per il condominio.

Come è noto, la comunione è una situazione per la quale la proprietà o un altro diritto reale spetta in comune a più persone. È un istituto giuridico codificato nei sistemi di *civil law* sin dai tempi del diritto romano. Nell'ordinamento italiano, la comunione è regolata dagli artt. 1100-1116 c.c., laddove la divisione dei beni è regolata dagli artt. 713-768 c.c. e il suo scioglimento è regolato dagli artt. 784-791 c.p.c.

Semplificando, si possono distinguere tre diverse fattispecie: *i*) comunione volontaria, cui è sottesa la comune volontà dei comunisti, ad esempio a seguito dell'acquisto di un determinato bene; *ii*) comunione incidentale, che esula dalle rispettive volontà, come avviene, ad esempio, nella successione ereditaria; *iii*) comunione forzosa, che deriva da fonte legale, ad esempio nella contitolarità del muro di confine. I beni in comunione possono essere divisi, ove possibile, in qualsiasi momento da parte dei comunisti.

Si distingue, inoltre, tra *communio pro diviso* e *pro indiviso*.

La prima espressione non indica un fenomeno di comunione in senso tecnico: essa ricorre, infatti, quando i compartecipi siano titolari ciascuno di una posizione giuridica distinta da quella degli altri. Si realizza questa fattispecie, ad esempio, quando, pur essendo unico un fondo, i proprietari abbiano provveduto a delimitarlo in zone, assegnandone una a ciascuno; oppure nel frequente caso della proprietà distinta per appartamenti, o piani,

¹⁰ L'art. 1117, rubricato «Parti comuni dell'edificio» prevede che: «Sono oggetto di proprietà comune dei proprietari delle singole unità immobiliari dell'edificio, anche se aventi diritto a godimento periodico e se non risulta il contrario dal titolo: 1) tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune, come il suolo su cui sorge l'edificio, le fondazioni, i muri maestri, i pilastri e le travi portanti, i tetti e i lastrici solari, le scale, i portoni di ingresso, i vestiboli, gli anditi, i portici, i cortili e le facciate; 2) le aree destinate a parcheggio nonché i locali per i servizi in comune, come la portineria, incluso l'alloggio del portiere, la lavanderia, gli stenditoi e i sottotetti destinati, per le caratteristiche strutturali e funzionali, all'uso comune; 3) le opere, le installazioni, i manufatti di qualunque genere destinati all'uso comune, come gli ascensori, i pozzi, le cisterne, gli impianti idrici e fognari, i sistemi centralizzati di distribuzione e di trasmissione per il gas, per l'energia elettrica, per il riscaldamento ed il condizionamento dell'aria, per la ricezione radiotelevisiva e per l'accesso a qualunque altro genere di flusso informativo, anche da satellite o via cavo, e i relativi collegamenti fino al punto di diramazione ai locali di proprietà individuale dei singoli condomini, ovvero, in caso di impianti unitari, fino al punto di utenza, salvo quanto disposto dalle normative di settore in materia di reti pubbliche».

dello stesso edificio. Ogni comunista godrà dei frutti della sua parte e provvederà alle spese della sua parte o che da essa derivano. Inoltre, la divisione del bene può essere spaziale, ad esempio, come detto, una parte bene individuata di un terreno, oppure temporale, ad esempio l'utilizzo in determinati periodi di un appartamento, o il godimento di un'opera d'arte, che ad esempio può essere esposta per alcuni mesi all'anno in un museo e per i restanti mesi in un altro museo. Alcuni beni, per loro natura, non possono formare oggetto di questo peculiare tipo di comunione.

La seconda espressione indica una condivisione di diritti sullo stesso bene in quote ideali, e il loro peso è rapportato non a una parte fisicamente definita, ma a una parte ideale dell'intero bene, ove le quote si presumono uguali. Nei rapporti interni, la quota rappresenta la misura del concorso tanto nei vantaggi quanto nei pesi della comunione, mentre in quelli esterni costituisce il limite entro il quale il singolo può disporre del diritto comune.

Ebbene, fatta questa breve disamina dell'istituto della comunione e focalizzando l'attenzione sul lastrico solare, l'art. 1117 c.c. prevede che: «sono oggetto di proprietà comune dei proprietari delle singole unità immobiliari dell'edificio, anche se aventi diritto a godimento periodico e se non risulta il contrario dal titolo: 1) tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune, come [...] i tetti e i lastrici solari [...]». Si tratta del piano di copertura di un edificio, che può essere o meno transitabile. Di norma, si parla di «lastrico» quando esso abbia la sola funzione di copertura, mentre si definisce «terrazza a livello» la superficie transitabile, che costituisce di fatto estensione e integrazione dell'appartamento cui è annessa.

Ad esso il codice dedica altre norme, in particolare: l'art. 1123 – Ripartizione delle spese; l'art. 1126 – Lastrici solari di uso esclusivo; l'art. 1127 – Costruzione sopra l'ultimo piano dell'edificio; l'art. 1122-*bis* – Impianti non centralizzati di ricezione radiotelevisiva e di produzione di energia da fonti rinnovabili. Queste norme ben riflettono la variabilità e relatività dei rapporti condominiali¹¹ (F.G. Viterbo, 2021) e in particolare

¹¹ F.G. VITERBO, *Variabilità e relatività dei rapporti condominiali*, Napoli, 2021, p. 24 ss., ove l'Autore sottolinea come la disciplina dei rapporti condominiali si connota per la sua complessità e relatività, in quanto modulata in ragione della variabilità del condominio sul piano oggettivo e soggettivo. Alla variabilità della struttura del complesso edilizio si aggiunge il variabile atteggiarsi dei modi di partecipazione alla proprietà, al godimento e alla gestione delle parti comuni secondo i criteri e i contenuti definiti dalla legge, dal regolamento e da eventuali titoli conformativi, i quali fanno del condominio un modello di proprietà che non

l'ultima risulta particolarmente rilevante nella ricostruzione della fattispecie *de quo*. Al secondo comma, essa prevede, infatti, che «[è] consentita l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili destinati al servizio di singole unità del condominio sul lastrico solare, su ogni altra idonea superficie comune e sulle parti di proprietà individuale dell'interessato».

Va precisato che, seconda la più recente interpretazione offerta dai giudici di legittimità, l'installazione su parte comune di impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili destinato al servizio di una unità immobiliare, ai sensi dell'art. 1122-*bis* c.c., che non renda necessaria la modificazione delle parti condominiali, può essere eseguita dal singolo condòmino senza alcuna preventiva autorizzazione dell'assemblea¹².

Ne consegue che all'eventuale parere contrario all'installazione di un tale impianto espresso dall'assemblea deve attribuirsi soltanto il valore di mero riconoscimento dell'esistenza di concrete pretese degli altri condòmini rispetto all'utilizzazione del bene comune che voglia farne il singolo partecipante, con riferimento al quale non sussiste l'interesse ad agire per l'impugnazione della deliberazione ai sensi dell'art. 1137 c.c.

Con riferimento alla forma, invece, è da segnalare una recente pronuncia della Corte di Cassazione¹³ in base alla quale l'accordo con cui il comproprietario di un lastrico solare cede in godimento ad altri la facoltà di installarvi e mantenervi per un determinato lasso di tempo un ripetitore, o altro impianto tecnologico, ivi compreso – per analogia – un impianto fotovoltaico, in base all'intenzione delle parti, può dar luogo, sia ad un contratto ad effetti reali costitutivo di un diritto di superficie, e che pertanto richiede la forma scritta (*ex art. 1350 c.c.*), sia ad un contratto ad effetti obbligatori (secondo lo schema della concessione *ad aedificandum* o della locazione), che richiede la forma scritta solo nell'ipotesi di durata ultra novennale (*ex art. 1350, n. 8 c.c.*).

può essere ridotto a mera *species* di comunione; dal punto di vista soggettivo, invece, per l'Autore il condominio è disciplina dei rapporti inerenti a un gruppo di persone, nel quale possono venire in rilievo interessi e scopi comuni tali da richiedere un assetto organizzativo più articolato e complesso che può tradursi in sfumature di soggettività via via più accentuate, fino al punto di dar luogo alla posizione di regole di convivenza di una comunità che potrà qualificarsi come formazione sociale, ai sensi dell'art. 2 cost.

¹² Cfr. Cass., 17 gennaio 2023, n. 1337.

¹³ Cfr. Cass., 19 aprile 2023, n. 10497.

È evidente, tuttavia, il *favor* tanto dei giudici quanto del legislatore nel garantire la possibilità a chi vi abbia interesse ad installare fonti rinnovabili di energia e come questa norma potrebbe rappresentare il grimaldello per il raggiungimento dell'obiettivo dell'ente scolastico di partecipare alla comunità «Le Vele», producendo e condividendo energia. Cionondimeno, per un corretto inquadramento della fattispecie in esame, occorrerebbe stabilire preliminarmente il regime giuridico cui soggiace l'immobile e, conseguentemente, le relative pertinenze. Ove si ricadesse nel regime di comunione *pro indiviso*, il potere di disporre del bene sarebbe in capo ad entrambi i soggetti titolari. Viceversa, ove non si ricadesse in una simile ipotesi ricostruttiva, occorrerà individuare la quota parte di partecipazione di ciascun soggetto.

Questa verifica preliminare, da attuarsi tramite visura catastale, risolverebbe altresì il nodo che con il secondo profilo si intreccia, ovvero quello dell'allargamento della base sociale (*rectius*, solidale) della comunità energetica, attraverso strumenti negoziali che, seppur duttili, reclamano l'individuazione delle rispettive parti della contrattazione per poter porre in essere quelle forme di collaborazione necessarie per la realizzazione dello scopo comune¹⁴ (R. Cippitani, 2020).

¹⁴ R. CIPPITANI, *La collaborazione nel diritto dei contratti: metacontrattualità, comunione di scopo e «collaborative agreement»*, in *Giustizia*, 1, 2020, pp. 63-102, per il quale «la collaborazione è al fondamento di ogni fenomeno culturale e interessa tutti gli ambiti disciplinari, dall'antropologia, alla sociologia, all'epistemologia e ovviamente il diritto. In quest'ultimo caso e da una prospettiva generale, la collaborazione si esprime attraverso almeno due concetti principali: da un lato la solidarietà, come collaborazione dei consociati per la protezione di diritti e il raggiungimento delle finalità collettive; dall'altro la cooperazione tra gli operatori economici sul mercato. Solidarietà e cooperazione economica sono fenomeni metacontrattuali: utilizzano lo strumento contrattuale, ma si realizzano al di là e indipendentemente dei contratti. [...] Nel diritto europeo degli ultimi anni diverse fonti fanno riferimento alla collaborazione contrattuale. [...] Le soluzioni elaborate dalla normativa e dalla prassi dei contratti collaborativi sono particolarmente interessanti per il raggiungimento degli obiettivi del diritto contemporaneo dei contratti, che non si limitano a regolare i rapporti patrimoniali tra le parti». In ordine alla cd. depatrimonializzazione del diritto civile, su tutti v. P. PERLINGIERI, «Depatrimonializzazione» e diritto civile, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 1 ss.; ID., *Proprietà, impresa e funzionale sociale*, in *Riv. dir. imp.*, 1989, p. 211. Con riferimento all'ambiente, v. M. PENNASILICO, *Il «diritto civile dell'ambiente»: premesse di metodo*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 11 ss.

3.3. Un dato particolarmente interessante e significativo è emerso dalla ricerca condotta in ordine allo spirito solidale e collaborativo, del tutto spontaneo, che ha animato la comunità energetica «Le Vele» fin dalla sua costituzione.

Da un punto di vista soggettivo, infatti, già in quanto associazioni di categoria (come Federconsumatori Lazio) ed ente no-profit (come l'Istituto Vaccari), attivi nel sociale, essi naturalmente sprigionano una *vis attractiva* nei confronti delle persone, cittadine e cittadini, che desiderano partecipare alla vita di comunità. Per questi motivi, l'aspetto aggregativo è venuto da sé, da soggetti che *motu proprio* hanno raggiunto, direttamente o indirettamente, l'intera comunità o soltanto uno dei soggetti che ne fanno parte. Generalmente si tratta di cittadini che dimorano nei dintorni della comunità o in zone limitrofe, che avendo appreso della nascita della comunità energetica, sono desiderosi autonomamente o come condominio, di partecipare ed entrare a far parte della comunità energetica, realizzando a loro volta un impianto da collegare per la produzione e il consumo di energia.

Nel caso che ci occupa, tra questi soggetti desiderosi di partecipare alla comunità energetica «Le Vele» vi è un ente scolastico, situato nell'immobile adiacente all'edificio dell'Istituto. La scuola ha contattato i soggetti coinvolti per manifestare il proprio interesse ad entrare a far parte della comunità energetica. Anche qui la *quaestio iuris* che si è posta all'attenzione sta nella individuazione della titolarità del lastrico solare, atteso che le scuole presentano sotto questo profilo una particolare condizione: alcune sono di titolarità del comune, altre della provincia.

Pertanto, al fine di far partecipare un ente scolastico alla comunità energetica si pone il seguente tema di carattere giuridico amministrativo: a chi spetta la decisione sull'adesione? Da qui la necessità di affrontare il tema ineludibile della aggregazione di altri soggetti alla comunità energetica. Questo aspetto interessa entrambe le tipologie di comunità energetiche ad oggi note: la comunità energetica dei cittadini (CEC), configurata come una formazione sociale aperta alla partecipazione su base volontaria di ogni cittadino o ente interessato e connotata nella sua organizzazione e funzionamento dal rispetto dei principi di non discriminazione, equità e trasparenza; ad analoghi principi è ispirata la comunità di energia rinnovabile (CER) che, secondo la Direttiva (UE) 2001/2018, può avere come azionisti o membri non solo persone fisiche, ma anche PMI o autorità

locali, quali, ad esempio, amministrazioni comunali¹⁵ (M. Jasak, 2021). Proprio l'idea di puntare su unioni di cittadini, magari anche coinvolgendo enti privati e pubblici, costituisce una profonda innovazione che ben si coniuga con i principi e i valori propri del nostro ordinamento. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, l'Italia ha espressamente introdotto il principio di sussidiarietà orizzontale all'art. 118, ult. cpv. cost.¹⁶. Questa norma ora prevede espressamente che la Repubblica ha il dovere di favorire e valorizzare l'autonoma iniziativa dei cittadini, siano essi singoli o associati, funzionale alla realizzazione di attività di interesse generale.

4. In questa prospettiva collaborativa, strumenti negoziali particolarmente utili potrebbero rivelarsi i c.dd. patti di collaborazione, soprattutto per le loro caratteristiche peculiari che li distinguono nettamente dai classici strumenti del diritto amministrativo cui tradizionalmente si attinge (basti pensare alle concessioni o agli appalti pubblici)¹⁷ (F. Giglioni e A. Nervi, 2019).

Una simile dinamica negoziale si è già realizzata a Rimini nel mese di marzo, dove è stato stipulato un patto di collaborazione tra le centrali cooperative e le associazioni di consumatori per un consumo energetico responsabile e per costituire comunità energetiche e per guidare la transizione energetica verso un'economia *carbon-neutral*. Nello specifico, il patto prevede di sensibilizzare i consumatori in merito all'ampia tematica delle energie rinnovabili e della povertà energetica, nel quadro di un consumo più responsabile dell'energia; la possibile promozione, progettazione e sviluppo di nuove comunità energetiche rinnovabili – da costituirsi preferibilmente in forma cooperativa – e delle diverse forme di autoproduzione e autoconsumo collettivo di energia. Con la sottoscrizione del patto, le cooperative si faranno carico di sviluppare i contenuti dal punto

¹⁵ M. JASAK, *Energy Communities in the EU. Challenges for the Implementation of the EU Legal Framework*, in M.M. ROGGENKAMP e C. BANET (a cura di), *European Energy Law Report*, XIV, 2021, p. 204 ss.

¹⁶ L'art. 118, ult. cpv. cost. prevede che: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

¹⁷ F. GIGLIONI e A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. CNN*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2019, p. 272 ss. *Amplius*, v. A. NERVI, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 418-443.

di vista tecnico, in collaborazione con le proprie società di sistema e con l'ausilio dei propri referenti territoriali, mentre le associazioni dei consumatori si impegnano a coinvolgere nelle iniziative di sensibilizzazione e promozione delle CER e dell'autoconsumo collettivo le proprie reti territoriali, incoraggiando la partecipazione e lo sviluppo di idee progettuali da parte di consumatori interessati, anche riuniti in gruppi informali.

Anche alla luce di questa esperienza di successo, appare chiaro come i soggetti coinvolti nella comunità possano così ricorrere allo strumento pattizio per mettersi in dialogo con l'ente pubblico di riferimento. Un dialogo aperto e informale, in ossequio al nuovo paradigma dell'amministrazione condivisa che scardina la rigida logica bipolare e gerarchica tra amministratori e amministrati¹⁸ (G. Arena, 1997).

Si tratta in ultima istanza di un diverso modo di amministrare e riguarda, più ampiamente, i c.dd. beni comuni¹⁹ (F. Marinelli, 2014). Con questa espressione si intende riferirsi a tutti quei beni che, a prescindere dalla loro titolarità pubblica o privata, sono in grado di mettere in relazione una pluralità di soggetti e generare effetti positivi diffusi, creando comunità e coesione sociale. Da questo punto di vista, i beni comuni sono struttura

¹⁸ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, pp. 29-65, un saggio a tutti gli effetti pionieristico per l'epoca, che si conclude così: «È possibile che il modello dell'amministrazione condivisa sembri oggi utopistico; ma se si dovesse constatare che esso è in grado di dare risposta a problemi reali della nostra società meglio di altri strumenti più tradizionali, il fatto che oggi sembri utopistico non dovrebbe costituire una remora ad impegnarsi per la sua realizzazione. Non sarebbe infatti la prima (e probabilmente nemmeno l'ultima) volta che un'utopia si realizza». In questo passaggio l'Autore esprime un auspicio, non una certezza. I cambiamenti nell'amministrazione erano in atto e si cercava di dar loro legittimità sul piano teorico, ma mancava completamente una legittimazione sul piano normativo. Questa si ebbe solo con la revisione nel 2001 del Titolo V della Costituzione, che portò all'introduzione nell'art. 118, ultimo comma, del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁹ Per un primo inquadramento della categoria v. F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir., Ann.*, VII, 2014, pp. 157-167. Con specifico riferimento agli aspetti connessi alla gestione v. R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO e A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019, Università degli Studi di Torino*, in *Quad. Dip. giur. Univ. Torino*, 2020; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020.

dell'eguaglianza (anche intergenerazionale) fondata su parità di accesso, diffusione del potere e illimitata inclusione di tutti²⁰ (U. Mattei, 2020).

Per alcuni, una vera e propria rivoluzione copernicana nell'ambito della teorica dei beni e delle forme di appartenenza: essi rappresentano beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al pieno e libero sviluppo della persona²¹.

La cura del bene fa sì che tutti ne siano responsabili e tutti siano legittimati ad invocarne la tutela²² (A. Di Porto, 2013). In questo senso il bene si definisce «comune»: nel nostro ordinamento una categoria non-giuridica (sebbene per taluni sia ben presente nel diritto vivente)²³, ma dalla forte valenza sociale.

²⁰ U. MATTEI, *L'investimento della giustizia ecologica nel codice civile. Eguaglianza e beni comuni fra legge e diritto*, in *Quest. giust.*, 2020, pp. 53-59. V. anche F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017.

²¹ Questa definizione è il frutto maturo raccolto all'esito dei lavori della Commissione Rodotà, istituita nel 2007 per riformare la parte del codice civile relativa ai beni (artt. 810 ss. c.c.), che però non ha mai visto la luce. Sul punto, interessanti le riflessioni di E. CATERINI, *Il «bene comune» e il valore di godimento. Per una rilettura degli Studi di Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri e Francesco Lucarelli*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, pp. 592-603 e di P. PERLINGIERI, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 4, 2009, pp. 1184-1190, «né appare una grande conquista il meccanismo di interscambiabilità tra regimi e beni. In realtà, regimi e beni sono le due facce della stessa medaglia. È possibile qualificare in senso giuridico un bene soltanto se quel bene è suscettibile di realizzare un interesse giuridicamente rilevante. La disciplina non è tanto quella del bene in sé, quanto quella delle situazioni giuridiche, talvolta in concorso, talvolta in concorrenza, talaltra in conflitto che a quel bene di riferiscono. [...] Può non rilevare, in alcuni casi, l'appartenenza del bene; ma è sempre rilevante se quel bene è funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali: infatti, non si può prescindere dalla funzione che il bene deve nel concreto assicurare. [...] Da apprezzare anche la riscoperta del momento gestionale e cioè del momento dell'effettività. Una teoria troppo legata alla titolarità conduce a statiche schematizzazioni che non risolvono i problemi. Occorre riservare attenzione alla sostanza dei poteri e alla loro complessiva ed effettiva funzione, per individuare la disciplina adeguata alla situazione concreta».

²² A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e «beni comuni»*. *Il nodo della tutela*, Torino, 2013.

²³ Basti pensare alla ben nota Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, pp. 535-549. Nella pronuncia in esame si sottolinea «l'esigenza interpretativa di “guardare” al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza».

Basti pensare al dibattito che si è formato attorno ad essi, cui unanimemente è stato riconosciuto il merito di sensibilizzare la dottrina più refrattaria al personalismo e al solidarismo, alle tematiche ambientali, al corretto uso delle limitate risorse naturali, nonché di puntare l'attenzione sui paesaggi urbani, per una conversione degli spazi verso nuove modalità di utilizzo, con una rinnovata e più matura sensibilità verso valori e interessi di natura non necessariamente patrimoniale²⁴ (G. Perlingieri, 2022).

Questa dinamica segna dunque una circolarità: il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura di questi beni consta di tre passaggi, partendo dall'art. 118 ult. cpv. cost., passando dal regolamento comunale e giungendo, infine, ai patti di collaborazione.

È appena il caso di rilevare che proprio recentemente anche Roma si è dotata di un proprio *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni di Roma Capitale*²⁵, la cui gestazione è durata ben otto anni. Il risultato è un

(collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi». Cfr., altresì, ID., *Ambiente e beni comuni*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, 86 s., ove, nella prospettiva accolta dalla giurisprudenza, la nozione di beni comuni «trascende la dimensione statica dell'appartenenza, sì da comprendere sia beni pubblici sia beni privati. Si tratta di una sorta di "proprietà di terzo grado" [...]. Il titolo di proprietà resta sullo sfondo, poiché viene in rilievo un'ulteriore e più alta funzione del bene destinato [...] alla conservazione e alla fruizione collettiva». Pertanto, «momento unificante della qualificazione giuridica dei beni comuni è la funzione sociale, che esprime l'orientamento della disciplina dell'appartenenza e dell'uso dei beni alla promozione della personalità umana». Ulteriori riferimenti sul punto in ID., *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1080 ss., e spec. p. 1071: «è segnata, in tal modo una tappa essenziale in una storia delle idee che recupera il legame fra proprietà e persona, senza disancorarsi dalla funzione sociale, la quale esprime proprio l'orientamento della disciplina dell'appartenenza e dell'utilizzazione dei beni allo sviluppo della persona». Ulteriori spunti di analisi in I. GARACI, *Lo statuto giuridico dei «nuovi beni» immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni su recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pp. 434-467; e con riferimento specifico alla categoria dei beni culturali F. LONGOBUCCO, *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà "obbliga"*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA e A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 211 ss.

²⁴ G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, pp. 137-164, che, tuttavia, in senso critico, invita l'interprete a valorizzare maggiormente le clausole generali della «funzione» e dell'«utilità sociale», per un diritto civile fondato sulla dignità dell'uomo, attento a rileggere le categorie dell'«avere», delle quali è ricca la nostra tradizione dogmatica, in funzione della categoria dell'«essere», propria della legalità costituzionale.

²⁵ Approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 102 del 23 maggio 2023.

testo stratificato, che risente dei ripetuti interventi succedutisi negli anni, ma che in seno alla dottrina piú avveduta sul punto è stato accolto nel suo complesso con favore, sebbene permangano luci e ombre. L'art. 10 del regolamento contempla i patti di collaborazione, riconoscendone la valenza onnicomprensiva, in quanto applicabili a tutte «le azioni e gli interventi per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa di beni comuni materiali ed immateriali, anche di carattere occasionale», salva «la facoltà di recesso dal patto per sopraggiunti motivi di interesse pubblico»²⁶.

La massima attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale si ha, dunque, nei patti di collaborazione, attraverso i quali si pongono in essere quelle attività di coprogettazione e di cooperazione tra i diversi attori coinvolti, sia pubblici che privati. Tutti sono chiamati a cooperare in una progettualità nuova e includente che, in questo senso, fa dell'energia un vero e proprio bene comune.

5. Le politiche neoliberiste degli ultimi decenni hanno creato le condizioni per la disgregazione dell'impegno sociale, esaltando la libertà dell'individuo a scapito della dimensione collettiva. Tuttavia, una tale libertà basata sull'assenza di limiti, sul disinteresse per il bene comune, è illusoria per la sua sottomissione ai modelli imposti dal mercato, da cui derivano l'aumento dell'impotenza collettiva e la paralisi della politica. Di qui la solitudine del cittadino globale²⁷ (Z. Bauman, 2000).

In contrasto con questa tendenza, la transizione ecologica e la micro-rigenerazione urbana attraverso i patti di collaborazione, volti ad implementare le comunità energetiche nei rapporti interni, per risolvere problematiche tecniche legate alla titolarità degli impianti, ed esterni, per allargarne la loro base solidale e partecipativa, possono migliorare la qualità della vita delle persone, aumentare la sostenibilità ambientale e promuovere lo sviluppo economico locale²⁸ (E. Caterini, 2018).

²⁶ Senza regolamento il principio di sussidiarietà avrebbe continuato ad essere inapplicato, come già successo tra il 2001 e il 2014, anno in cui è stato adottato il primo regolamento comunale nella città di Bologna, con Delibera del Consiglio comunale del 19 maggio 2014, n.172.

²⁷ Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000.

²⁸ E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, secondo il quale il giurista non può piú eludere il tema della sostenibilità e l'ordinamento italo-europeo e le sue partizioni devono essere sostenibili. V. anche M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la «sostenibilità»*, in *Pers. merc.*, 2021, pp. 711-

Dal punto di vista strettamente giuridico, questo fenomeno è rilevante su una molteplicità di livelli: a livello internazionale, trova la sua esatta collocazione nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (*Goal 11 – Sustainable cities and communities*); a livello europeo, nel *Green Deal* e in molti atti e direttive; in Italia, la recente modifica degli artt. 9 e 41 cost., cui si è fatto cenno in premessa, rispetto alla funzione sociale della proprietà (art. 42 cost.), impone agli studiosi di diritto civile una riflessione sugli effetti che essa potrebbe avere sul diritto di proprietà e sui suoi confini, in un dialogo costante tra le corti nazionali, sovranazionali ed europee²⁹ (M.R. Marella, 2013).

Le comunità energetiche potrebbero rappresentare nel prossimo futuro la leva principale per lo sviluppo di politiche di (micro) rigenerazione urbana nascente dal basso (*bottom-up approach*). In un'ottica di superamento delle rigide dicotomie pubblico-privato, produttore-consumatore, per una migliore *governance* dell'energia. La creazione di comunità di energia rinnovabile, così, prescinde dal titolo di proprietà, che una volta risolto per via negoziale rimane indifferente, perché più rilevanti sono i benefici che i soggetti della comunità (produttori, consumatori o entrambi) insieme possono trarne³⁰ (A. Falzea, 1998).

Entra qui in gioco, a livello micro, la figura del *prosumer*, consumatore che produce l'energia che utilizza, posto al centro del nuovo quadro regolatorio europeo quale attore chiave del nuovo mercato energetico decentralizzato³¹ (L. Ruggeri, 2022). A livello macro, invece, fondamentale diventa la *governance* (o *commoning*)³² (E. Ostrom, 1990) di questi particolari

729, in cui si invita a ripensare il concetto di sostenibilità alla luce della regolazione dell'economia circolare, per superare la nozione di «sviluppo sostenibile» e avvalorare un diritto dello «sviluppo umano ed ecologico».

²⁹ M.R. MARELLA, *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, pp. 551-568.

³⁰ È il momento in cui, attraverso la prassi, il diritto si realizza. Per un maestro della civilistica come Angelo Falzea, «la prassi [...] costituisce il percorso attraverso il quale il diritto si inverte nella realtà dei rapporti sociali, il tramite necessario, perché il diritto da progetto di vita si traduca in momento della vita effettiva e diventi [...] diritto vivente», A. FALZEA, *La prassi nella realtà del diritto*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, I, *Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998, pp. 356 e 361.

³¹ Così L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberam.*, 2022, pp. 3290-3317.

³² E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

beni, che pongono cittadini e comunità locali al centro della transizione energetica in atto³³ (L. Ruggeri, 2021).

Il ruolo dell'interprete nell'applicazione delle nuove norme e nella lettura di queste nuove dinamiche fattuali, che ridisegnano il quadro regolatorio della transizione energetica, è decisivo. L'attività ermeneutica, infatti, richiede una costante ricerca della *ratio* delle disposizioni, ma la *ratio* deve essere individuata nel momento in cui la disposizione viene attuata, ricorrendo non a criteri di lettura letterale o storica, ma utilizzando strumenti di valutazione funzionali ad un'applicazione ragionevole e razionale della disposizione³⁴.

I profili della solidarietà e della collaborazione, unitamente a quelli dominicali e alle particolari forme di appropriazione dell'energia per le comunità, emersi da questa ricerca empirica, sono particolarmente rilevanti e la loro risoluzione risponde ad una precisa finalità: contrastare le perturbazioni in atto nel mercato energetico, con produzione di energia accessibile e sostenibile per tutti. Oggi è ancor più evidente la necessità di un cambio di paradigma, atteso che il processo virtuoso in atto non si può esaurire in rigide categorie che irregimentano il sistema e il rapporto tra proprietà pubblica e privata non può trascendere la complessità dei rapporti tra persona e beni (*tertium non datur?*). Occorre una terza via, opposta ad ogni dinamica escludente, in cui si possano collocare i diversi casi che la realtà fattuale propone all'interprete³⁵.

È qui che il civilista è chiamato a svolgere un ruolo cruciale: ripensare le categorie tradizionali, declinandole secondo i principi della sostenibilità, secondo una interpretazione assiologica e sistematica del sistema, unitariamente inteso. In questa prospettiva, è essenziale adottare una metodologia rigorosa, attenta alla pluralità delle fonti, per analizzare i

³³ L. RUGGERI (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Madrid, 2021, p. 98 ss. In argomento vedi altresì L. RUGGERI e S. MONTICELLI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, pp. 9 ss.

³⁴ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., p. 278 ss.

³⁵ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; P. GROSSI, «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 2017.

confini mobili della proprietà dell'energia, tra interessi individuali e interessi generali, nel contesto urbano³⁶ (U. Mattei e A. Quarta, 2015).

Il nuovo *Zeitgeist* europeo per l'ambiente cambia il rapporto tra proprietà e libertà e segna il definitivo passaggio dall'«avere» all'«essere», dove il primo è funzionalizzato al secondo in una unitaria prospettiva costituzionale³⁷, superando il rapporto *ono-to-one* tra persona e *res* – in questo caso l'energia – e avendo uno speciale riguardo alle generazioni future e alla responsabilità nei loro confronti³⁸.

In conclusione, intendere l'energia come bene comune disvela, ancora una volta, la forte valenza sociale di questa espressione. Le comunità energetiche sono una risposta secca in controtendenza alla storia energetica ed economica dell'ultimo secolo. Esse rappresentano uno strumento per affrontare non solo questioni energetiche, ma anche e allo stesso tempo questioni economiche e sociali, come dimostra il caso de «Le Vele» poc'anzi esaminato, in cui si coniugano interessi generali, scopi benefici e politiche di rigenerazione urbana virtuose.

Recuperare il concetto di comunità significa riqualificare il ruolo che il cittadino può (e deve) svolgere all'interno della società. Il nuovo modello energetico ed economico deve essere basato sulla partecipazione attiva dei cittadini, sulla condivisione e l'autoconsumo dell'energia. Anche le recenti direttive europee *supra* richiamate sottolineano questi aspetti, definendo le comunità energetiche come un soggetto giuridico fondato sulla partecipazione volontaria e aperta e con lo scopo principale di offrire ai suoi membri e al territorio in cui opera benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità, anziché generare utile economico e profitti finanziari³⁹ (F. Parente, 2022).

³⁶ U. MATTEI e A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *Italian L. J.*, 2015, pp. 303-325.

³⁷ Prospettiva per la quale l'«avere» è funzionalizzato all'«essere» e la «promozione della persona», quale valore cui s'ispira l'ordinamento giuridico nel suo complesso, si rivela libera da limiti, adattabile alle situazioni concrete e alle specifiche condizioni culturali ed ambientali; così in P. PERLINGIERI, *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005.

³⁸ A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 311.

³⁹ F. PARENTE, *Territorio ed eco-diritto: dall'ecologia ambientale all'ecologia umana. Sviluppo olistico del territorio e dimensione protettiva della vita*, Napoli, 2022, per il quale «nella cultura contemporanea, sui temi dell'ambiente e della qualità della vita, accanto all'elaborazione giuridica, si riscontra il risveglio diffuso di una riflessione etica che, in una visione olistica,

Il messaggio forse piú rivoluzionario tra quelli promossi da questo nuovo modello è proprio il nuovo ruolo del cittadino, che in questa breve analisi si è voluto porre in risalto. Se nel modello economico e sociale promosso negli ultimi decenni si è realizzato il famoso motto thatcheriano «la società non esiste, esistono solo gli individui», oggi questa visione economica, che riduce le persone ad individui in concorrenza tra loro, il cui ruolo nella società è relegato a quello di laboriosi produttori e/o avidi consumatori, deve essere superato.

In una comunità le persone sono cittadini attivi, i quali collaborando producono e condividono l'energia necessaria a soddisfare i propri bisogni. Per questi motivi, la comunità non si deve affermare solamente come nuovo modello energetico, ma anche e soprattutto come nuovo modello sociale ed economico attraverso la responsabilizzazione del cittadino unita al recupero della comunità urbana, come spazio di azione e realizzazione individuale e collettiva.

Mettere poi in connessione le comunità energetiche rinnovabili e gli approcci di *commoning*, significa invertire il modo in cui siamo abituati a pensare alla progettazione e alle responsabilità legate alle questioni energetiche, introducendo elementi di attenzione alla dimensione partecipativa dei cittadini e considerando la capacità delle risorse locali di innescare processi di mobilitazione di risorse tangibili e intangibili. Significa anche interrogarsi sulla *governance* di beni collettivi in grado di distribuire responsabilità non solo di natura energetica, ma anche di raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale, di inclusione, di eguaglianza sociale.

In conclusione, nella costituzione di una comunità energetica, il coinvolgimento della comunità significa molto di piú che posizionare unità energetiche di dimensioni ridotte in prossimità dei consumatori: l'energia non è considerata solo come un semplice bene economico o un fenomeno ecologico, ma – nel senso in cui si è detto – anche come un bene comune immateriale, capace di innescare solidarietà, inclusione e relazioni sociali, nonché di sprigionare risorse troppo spesso nascoste nelle maglie del tessuto urbano⁴⁰ (C. Giotitsas, P.H.J. Nardelli, S. Williamson, A. Roos, E. Pournaras e V. Kostakis, 2022).

aiuta a privilegiare il dialogo tra le persone e le istituzioni per trovare soluzioni concrete alle questioni ecologiche ed ambientali».

⁴⁰ C. GIOTITSAS, P.H.J. NARDELLI, S. WILLIAMSON, A. ROOS, E. POURNARAS e V. KOSTAKIS, *Energy governance as a commons: Engineering alternative socio-technical configurations*, in

Riferimenti bibliografici

- ALBANESE R.A., *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020;
- ALBANESE R.A., MICHELAZZO E. e QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, Università degli Studi di Torino, in *Quad. Dip. giur. Univ. Torino*, 2020;
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, pp. 29-65;
- BAUMAN Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000;
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008;
- CAPRA F. e MATTEI U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sanselpro, 2017;
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Concorrenza e contratto nei mercati dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. impr.*, 2012, p. 39 ss.;
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, pp. 535-549;
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1061 ss.;
- CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018;
- CATERINI E., *Il «bene comune» e il valore di godimento. Per una rilettura degli Studi di Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri e Francesco Lucarelli*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, pp. 592-603;

Energy Research and Social Science, 84, 2022, pp. 1-6, secondo i quali: «*Transitioning into a sustainable energy system is becoming ever more pressing as the reality of an anthropogenic ecological crisis becomes difficult to ignore. Due to the complexity of the matter, proposed solutions often address the symptoms of the current socioeconomic configuration rather than its core. To conceptualize possible future energy systems, this Perspective focuses on the disconnect between science and technology and engineering studies. On the one hand, this disconnect leads to social science research that passively critiques rather than contributes to tackling societal issues in practice. On the other, it produces technical work limited by the incumbent conceptualizations of economic activity and organizational configurations around production without capturing the broader social and political dynamics. We thus propose a schema for bridging this divide that uses the “commons” as an umbrella concept. We apply this framework on the hardware aspect of a conceptual energy system, which builds on networked microgrids powered by open-source, lower cost, adaptable, socially responsible and sustainable technology. This Perspective is a call to engineers and social scientists alike to form genuine transdisciplinary collaborations for developing radical alternatives to the energy conundrum.*»

- CIPPITANI R., *La collaborazione nel diritto dei contratti: metacontrattualità, comunione di scopo e «collaborative agreement»*, in *Giustizia*, 1, 2020, pp. 63-102;
- D'ALOIA A., *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, Milano, 2016, pp. 311-390;
- DEMEYERE S. e SAGAERT V., *Contract and Property with an Environmental Perspective*, Cambridge, 2020;
- DI PORTO A., *Res in usu publico e «beni comuni». Il nodo della tutela*, Torino, 2013;
- FALZEA A., *La prassi nella realtà del diritto*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, I, *Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998;
- GARACI I., *Lo statuto giuridico dei «nuovi beni» immateriali: fra proprietà privata e beni comuni. Riflessioni su recenti interventi giurisprudenziali e normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pp. 434-467;
- GIGLIONI F. e NERVI A., *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. CNN* diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2019, p. 272 ss.;
- GIOTTSAS C., NARDELLI P.H.J., WILLIAMSON S., ROOS A., POURNARAS E. e KOSTAKIS V., *Energy governance as a commons: Engineering alternative socio-technical configurations*, in *Energy Research and Social Science*, 84, 2022, pp. 1-6;
- GROSSI P., *«Un altro modo di possedere». L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 2017;
- JASAK M., *Energy Communities in the EU. Challenges for the Implementation of the EU Legal Framework*, in ROGGENKAMP M.M. e BANET C. (a cura di), *European Energy Law Report*, XIV, 2021, p. 204 ss.;
- LIBERTINI M., *Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale*, in *Dir. econ.*, 2021, pp. 93-96;
- LIBERTINI M., *Concorrenza e coesione sociale*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 55 ss.;
- LONGOBUCCO F., *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà «obbliga»*, in BATTELLI E., CORTESE B., GEMMA A. e MASSARO A. (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 211 ss.;
- MARELLA M.R., *La funzione sociale oltre la proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, pp. 551-568;
- MARELLA M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012;
- MARINELLI F., *Beni comuni*, in *Enc. dir., Ann.*, VII, 2014, pp. 157-167;

- MATTEI U., *L'innesto della giustizia ecologica nel codice civile. Eguaglianza e beni comuni fra legge e diritto*, in *Quest. giust.*, 2020, pp. 53-59;
- MATTEI U. e QUARTA A., *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *Italian L. J.*, 2015, pp. 303-325;
- NAVARRETTA E., *Giustizia contrattuale, giustizia inclusiva, prevenzione delle ingiustizie sociali*, in *Giust. civ.*, 2020, p. 243 ss.;
- NERVI A., *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 418-443;
- OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990;
- PARENTE F., *Territorio ed eco-diritto: dall'ecologia ambientale all'ecologia umana. Sviluppo olistico del territorio e dimensione protettiva della vita*, Napoli, 2022;
- PENNASILICO M., *Economia circolare e diritto: ripensare la «sostenibilità»*, in *Pers. merc.*, 2021, pp. 711-729;
- PENNASILICO M., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, pp. 3-44;
- PENNASILICO M., *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014;
- PERLINGIERI G., *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, pp. 137-164;
- PERLINGIERI G. e FACHECHI A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, 4^a ed., Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005;
- PERLINGIERI P., *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 4, 2009, pp. 1184-1190;
- PERLINGIERI P., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2000, p. 11 ss.;
- PERLINGIERI P., *«Depatrimonializzazione» e diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 1 ss.;
- PERLINGIERI P., *Proprietà, impresa e funzionale sociale*, in *Riv. dir. imp.*, 1989, p. 211;
- PORCIELLO A., *Filosofia dell'ambiente: ontologica, etica, diritto*, Roma, 2022;

- RICCIUTO V., *La riconcettualizzazione del diritto dell'impresa. Impresa pubblica e diritto privato europeo*, in *Contr. impr./Eur.*, 2009, p. 807 ss.;
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013;
- RUGGERI L. (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Madrid, 2021;
- RUGGERI L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, pp. 3290-3317;
- RUGGERI L. e MONTICELLI S. (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022;
- RUGGERI L. e PASCUCCI F. (a cura di), *Prosumerism and Energy Communities. Expanding concepts in a global perspective*, Vienna, 2022;
- SCALISI V., *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018;
- VETTORI G., *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, p. 303 ss.;
- VITERBO F.G., *Variabilità e relatività dei rapporti condominiali*, Napoli, 2021;
- WOLSINK M., *Distributed energy systems as common goods: Socio-political acceptance of renewables in intelligent microgrids*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 127, 2020, pp. 1-14;
- ZOPPINI A., *Contratto ed economia comportamentale*, in *Enc. dir., I tematici*, I, 2021, pp. 313-325.

CHIARA ONORATI

*Energy community e green community. Il caso delle Madonie**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Descrizione del territorio, situazione demografica, dissesto idrogeologico. Contesto giovanile e nuovo soggetto giuridico: l'Unione delle Madonie. – 3. Assetto normativo. – 4. Fonti rinnovabili e Madonie: alcuni esempi – 5. I *workshop* con i giovani delle scuole. – 6. Il principio della solidarietà energetica come principio giuridico generale dell'Unione europea. – 7. Madonie e le soluzioni energetiche intraprese. – 8. Alcuni suggerimenti conclusivi.

1. Una parte preponderante del territorio italiano è caratterizzata dalle c.dd. Aree Interne, territori profondamente diversificati tra loro e significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali come istruzione, mobilità e salute. In tali aree vivono circa tredici milioni di persone pari a circa un quarto della popolazione italiana e sono ubicati oltre quattromila comuni italiani che, nella maggior parte dei casi, sono in grado di garantire ai residenti soltanto una limitata accessibilità ai servizi essenziali¹. Queste zone, però, dispongono di importanti risorse (idriche, agricole e forestali), patrimoni culturali ed artistici (beni archeologici, chiese, insediamenti storici, musei)², ma anche tradizioni da preservare e valorizzare³ (P. Busetta e R. Ruozi, 2006; R. Chifari, 2023).

* Il presente lavoro è un risultato delle attività svolte come borsista grazie al programma «Dottorati comunali», «Comunità energetiche e green community come mezzo per promuovere le aree interne», finanziato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, con accordo tra l'Unione Madonie e l'Università degli Studi di Camerino, Scuola di Giurisprudenza, condotto presso l'Università di Camerino.

¹ V. istat.it/it/archivio/273176.

² Nei territori madoniti è presente oltre un terzo del patrimonio ecclesiale della Sicilia. A titolo di esempio, il castello di Caccamo e il Duomo di Cefalù sono stati riconosciuti parte integrante dell'Itinerario Arabo-Normanno riconosciuto dall'UNESCO.

³ La coltivazione della manna di Castelbuono, la Giostra dei Ventimiglia di Geraci Siculo, il ballo della cordella di Petralia Sottana, i riti della Settimana Santa di San Mauro Castelverde. P. Busetta e R. Ruozi, *L'isola del tesoro. Le potenzialità del turismo culturale in Sicilia*, Napoli,

Il territorio madonita rappresenta un luogo dove antico e moderno, tradizione e innovazione, storia e futuro, si intrecciano formando una unica realtà⁴ (L. Tallarita, 2007). Accogliere, custodire, valorizzare e tramandare quanto il passato ci consegna significa narrare la vita di una comunità nel divenire, anzi significa proprio identificare gli elementi in cui si incarna l'identità culturale di una comunità.

Anche per l'ordinamento giuridico italiano⁵, il patrimonio culturale è considerato non solo nel suo valore intrinseco, ma soprattutto per quello che rappresenta per la comunità, un insieme di ricchezze ereditate dal passato che le popolazioni identificano come espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni⁶. Queste ricchezze rappresentano, inoltre, anche il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi. Per queste ragioni le Aree Interne rappresentano un terreno ideale per implementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili del territorio. Sviluppare le risorse di cui dispongono, permetterebbe di risolvere alcune importanti problematiche: tramandare l'eredità culturale alle generazioni future nonché preservare e mantenere la memoria collettiva, promuovendo in tal modo lo sviluppo umano e la qualità della vita; abbattere gli ingenti costi sociali, determinati dalla condizione in cui

2006; R. CHIFARI, *I Comuni delle Madonie fanno rete per promuovere il loro patrimonio artistico e culturale*, 21 luglio 2023, disponibile in https://palermo.corriere.it/notizie/cultura-e-tempo-libero/23_luglio_23/i-comuni-delle-madonie-fanno-rete-per-promuovere-il-loro-patrimonio-artistico-e-culturale.

⁴ Un patrimonio culturale, dunque, accessibile a tutti, ma soprattutto per tutto l'anno: si va dalla torre di Campofelice di Roccella al Museo civico e al Museo naturalistico di Castelbuono, passando per il mulino Petrolito di Castellana Sicula all'area del castello di Collesano; e poi ancora il Museo delle Madonie di Geraci Siculo, il Museo della Memoria di Petralia Soprana, la centrale idroelettrica di Petralia Sottana, il Museo etno-antropologico di San Mauro Castelverde, il castello di Sclafani Bagni, il Museo degli antichi mestieri e tradizioni di Valledolmo, fino alla collezione etnografica di Vallelunga Pratameno. L. TALLARITA, *Un'altra Sicilia. Agriturismo e sviluppo nell'area delle Madonie*, Torino, 2007.

⁵ Nel codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42) all'art. 1, rubricato «Principi», si legge testualmente: «2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura. 3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione».

⁶ Si veda P. Busetta e R. Ruozzi, *L'isola del tesoro*, cit.

versano; incentivare il basso grado di accessibilità ai servizi di base (sanità, istruzione e mobilità), che riduce il benessere per la popolazione residente⁷ (P. Perlingieri, 2005; S. Rodotà, 2015; G. Vettori, 2013).

Le fonti di energia rinnovabile (FER) come l'idroelettrico, il solare, l'eolico e altre biomasse possono offrire un'opportunità nella soluzione di tali problemi. Alla luce di queste considerazioni le Aree Interne devono porre l'efficienza energetica⁸ (C. Candelise e G. Ruggieri, 2020; E. Ferrero, 2020) tra le loro priorità. In virtù, dello sviluppo di infrastrutture energetiche più efficienti e di una modificata cultura dell'energia, si potrà raggiungere, in breve tempo, l'obiettivo di sostenere il fabbisogno energetico esclusivamente con le risorse rinnovabili disponibili localmente⁹ (C. Carraro e M. Davide, 2015). In tal modo si potranno sfruttare meglio le risorse favorendo la crescita economica con un conseguente maggiore benessere collettivo. In tale contesto le comunità energetiche rappresentano un modello alternativo per la promozione e l'uso di energia da fonti rinnovabili, incentrato sui bisogni energetici, ambientali e sociali strettamente legati al territorio¹⁰ (E. Marchigiani e S. Prestamburgo, 2011). Esse divengono il veicolo attraverso il quale i cittadini, le amministrazioni pubbliche e le imprese locali possono partecipare attivamente per

⁷ P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 73 ss.; S. RODOTÀ, *Crescita e benessere*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, in *Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C.*, Napoli, 2015, p. 18 s.; G. VETTORI, *Il tempo dei diritti*, in *Pers. merc.*, 3, 2013, p. 179 ss.

⁸ C. CANDELISE e G. RUGGIERI, *Status and evolution of the community energy sector in Italy*, in *Energies*, 2020, p. 1 ss.; E. FERRERO, *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Amb. svil.*, 2020, p. 677 ss. In particolare, le comunità energetiche vengono citate a p. 210 del documento, allorché si afferma che «la rapida riduzione cui sta andando incontro il costo della tecnologia consentirà l'accesso di un sempre maggior numero di consumatori ai suddetti strumenti (in primis batterie e pannelli fotovoltaici), favorendo di fatto l'autoconsumo, e lo sviluppo di nuovi servizi e la partecipazione attiva dei piccoli consumatori ai mercati. Questo processo potrà essere sostenuto anche dall'organizzazione di nuovi soggetti aggregatori, incluse le comunità energetiche locali previste dal CEP, che richiederanno un'attenta regolazione in modo da garantire un quadro di riferimento organico e i necessari standard di efficienza e qualità in un sistema sempre più complesso e articolato».

⁹ C. CARRARO e M. DAVIDE, *Accesso all'energia e lotta al cambiamento climatico per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Bologna, 2015.

¹⁰ E. MARCHIGIANI e S. PRESTAMBURGO (a cura di), *Energie Rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Milano, 2011.

conseguire l'obiettivo della neutralità climatica, traguardo previsto dal pacchetto di iniziative strategiche¹¹ (*Green Deal 2030*) entro il 2050 che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde rispondendo così anche in maniera efficace al problema della povertà energetica¹².

L'attuale strategia per l'Area Interna Madonie¹³, ad esempio, prevede l'utilizzo di energia rinnovabile nei prossimi dieci anni con la copertura del fabbisogno elettrico delle comunità locali del territorio attraverso fonti energetiche rinnovabili che già oggi arrivano al 52%. Per questa ragione si candida per essere riconosciuta come una delle trenta *green community* previste dal PNRR¹⁴.

Le comunità appartenenti all'Area Interna Madonie sono pienamente consapevoli che il lavoro, le imprese, la sanità, la scuola, l'ambiente e le infrastrutture sono gli elementi fondanti delle comunità stesse¹⁵. Esse

¹¹ C. D'ORTA, *Green Deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un "ambientalismo maturo"*, in *comparazioneDirittoCivile.it*, 2021, pp. 99-148. Anche la recente normativa europea è sempre più orientata verso la realizzazione di un mercato caratterizzato dalla variabilità produttiva, dall'uso delle fonti rinnovabili, dall'attenuazione delle problematiche ambientali e dall'equo accesso al bene energia.

¹² Si veda Cohesion – Il Web Magazine sulle politiche di Coesione, *Le politiche di coesione per l'energia e l'ambiente*, 9, novembre 2022, disponibile in https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/11/COHESION_N_9.pdf.

¹³ L'Area Interna Madonie, individuata dalla Regione Siciliana con DGR del 22 giugno 2015, n. 162 come area prototipo per la sperimentazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) sulla scorta dei dati specifici del modello di caratterizzazione territoriale nazionale, include 21 comuni della parte orientale della Provincia di Palermo.

¹⁴ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione europea in risposta alla crisi pandemica. La principale componente del programma NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestati a tassi agevolati).

¹⁵ Ai ventuno comuni individuati come Area Interna si sono aggiunti altri sette comuni di gravitazione dell'area strategica che forniscono rilevanti servizi pubblici. Oltre ai servizi sanitari e scolastici i comuni dell'area strategica apportano anche un rilevante contributo in termini di opportunità di lavoro, servizi commerciali e turistici e sostegno alla domanda di consumo dei beni agroalimentari che costituiscono la specializzazione produttiva caratteristica delle Madonie. Per un maggiore approfondimento si veda <https://madoniacareainterna.it/territorio>.

rappresentano, quindi, un valore per tutta l'Area Interna Madonie e, se rafforzate e migliorate, produrranno un maggiore benessere per tutti.

Con questa visione, l'Area Interna Madonie potrà diventare la prima «*Smart&GreenCommunity*» siciliana.

2. Il territorio dell'Area Interna Madonie¹⁶ è caratterizzato da due paesaggi ben distinti l'uno dall'altro: un paesaggio montuoso¹⁷ caratterizzato da massicci calcarei e dolomitici, inghiottitoi e pianori, fiumi e boschi da una parte e da uno collinare e vallivo dall'altra¹⁸ (S. Farinella, 2010). Come le altre Aree Interne italiane, anche l'Area Interna delle Madonie ha subito una progressiva marginalizzazione. La popolazione residente è diminuita¹⁹, così come il livello di occupazione e l'offerta di servizi. Processi che si sono accompagnati ad altri di pari o superiore gravità, come il fenomeno di erosione e di dissesto idrogeologico che contribuisce a rendere più difficile l'accessibilità ad un territorio già fragile e vulnerabile di suo. La macchinosa burocratizzazione degli enti regionali²⁰ ha reso ancora più complesso coordinare la gestione di prevenzione dei rischi ambientali e il rilascio di autorizzazioni per interventi produttivi e

¹⁶ Le Aree Interne della Regione Sicilia sono: Calatino, Madonie, Nebrodi, Simeto Etna, Terre Sicane, la cui individuazione è stata trasmessa con la nota n. 9733/2015 dal Dipartimento della Programmazione della Regione Siciliana.

¹⁷ I Monti delle Madonie rappresentano il secondo gruppo montuoso della Sicilia, caratterizzato da una straordinaria varietà di rocce e di fossili risalenti agli ultimi duecento milioni di anni. Per la sua rilevanza naturalistica e culturale il Geopark delle Madonie è entrato a far parte della *European Geoparks Network*, ottenendo anche il riconoscimento dell'UNESCO.

¹⁸ S. FARINELLA, *Storia delle Madonie. Dalla Preistoria al Novecento*, Geraci Siculo, 2010.

¹⁹ Il processo di progressivo calo demografico del territorio dell'Area Interna ha avuto inizio negli anni del secondo dopoguerra con la rottura del sistema economico-sociale del latifondo feudale e dell'agricoltura tradizionale fondata sulla disponibilità di forza lavoro della famiglia contadina. È diventato strutturale negli anni settanta del secolo scorso quando l'apertura dello stabilimento FIAT di Termini Imerese e del Villaggio Club Med di Cefalù (uno dei maggiori poli turistici siciliani) hanno calamitato verso la costa parte delle giovani generazioni provenienti da famiglie di contadini e di pastori.

²⁰ Zambuto, *Burocrazia regionale lenta e macchinosa. Vigileremo sul rispetto dei tempi*, 2021, disponibile in <https://sicilia.opinione.it/zambuto-burocrazia-regionale-lenta-e-macchinosa-vigileremo-sul-rispetto-dei-tempi>.

turistici. La vulnerabilità di questo territorio incide, inoltre, sulle comunicazioni territoriali della Sicilia.

La distanza media stradale dai poli dell'Area Interna Madonie è di circa un'ora, la mobilità pubblica abbastanza sporadica. Il sistema dei trasporti regionali rappresenta un'altra criticità in quanto contribuisce ad un mancato sviluppo del turismo invernale, naturalistico e culturale.

Le nuove generazioni²¹, in questo contesto, hanno assunto un ruolo importante. Le competenze specifiche da essi acquisite stanno rivitalizzando il territorio e stanno dando vita a nuove aziende e cooperative di giovani agricoltori²². Da segnalare, infine, la mutata ricomposizione del territorio secondo logiche federative²³ che hanno consentito di recuperare

²¹ Si veda Cohesion – Il Web Magazine sulle politiche di Coesione, *Il ruolo dei giovani nella proposta culturale delle aree interne*, 5, febbraio 2022, in https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/11/COHESION_N_5.pdf.

²² In particolare, i giovani agricoltori madoniti si sono impegnati per recuperare produzioni a rischio di erosione genetica, come alcune varietà di grani antichi, come la linfa estratta dalla corteccia del frassino, comunemente conosciuta come «manna», l'albicocca di Scillato, il miele dell'ape nera sicula, il fagiolo della varietà «badda» di Polizzi Generosa. Proprio la raccolta della manna, dolcificante che non modifica il livello glicemico, era stata interrotta in anni passati ma ora è ripresa grazie a nuove tecniche di raccolta e vendita diretta. In questo processo di ritorno alla terra hanno avuto un ruolo fondamentale alcuni anziani proprietari terrieri che hanno concesso in comodato d'uso gratuito i propri terreni attivando con i giovani agricoltori uno scambio di conoscenze. I risultati positivi ottenuti hanno predisposto altri proprietari alla concessione delle loro terre generando nuove opportunità lavorative. Quanto alla sua forma, il contratto di comodato avente ad oggetto terreni agricoli non necessita della forma scritta. Ecco che, come è valido un contratto di affitto agrario verbale è da considerarsi valido titolo di conduzione dei terreni agricoli anche il contratto di comodato d'uso di fondi rustici stipulato nella forma verbale. Occorre però tenere ben a mente che il contratto di comodato di fondi rustici non può essere qualificato come «contratto agrario». Ragion per cui, in tema di rapporti agrari, la disposizione dell'art. 27 della l. n. 203/1982 – secondo cui le norme regolatrici dell'affitto di fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari – non trova applicazione nell'ipotesi di concessione in comodato di un fondo rustico (Cass., 2 agosto 2016, n. 16105). Sulla copertura costituzionale di valori quali la dimensione culturale del paesaggio e degli antichi mestieri rurali, di cibo, prassi, conoscenze, *know-how*, nonché di strumenti, oggetti, manufatti e luoghi associati agli stessi, A. DENUZZO, *The constitutional dimension of traditional rural skills: protection and promotion*, in M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO e A. ISONI (a cura di), *Law and Agroecology: a transdisciplinary dialogue*, Heidelberg, 2015, p. 471 ss.

²³ La forma dell'associazionismo è un elemento cardine per territori fragili, quali sono le aree montane e rurali. È l'art. 72, l. n. 221/2015, che menziona le Unioni di Comuni come enti coinvolgibili nell'attuazione della strategia nazionale delle *Green Community*.

economie di scala nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Si rendeva necessario una scelta coraggiosa: dare vita ad una «nuova federazione di comuni» e ad una nuova *governance* comunitaria in grado di recuperare la frammentazione dei livelli decisionali. Ma si presentava una difficoltà maggiore rispetto al resto del Paese: l'Assemblea Regionale Siciliana con la l. 4 agosto 2015, n. 15²⁴, in netta controtendenza con il quadro normativo comunitario e nazionale, impediva la costituzione di nuove Unioni di Comuni²⁵. Si è scelta l'Unione delle Petralie, fra le sei presenti sul territorio (meglio strutturata delle altre), sulla quale far confluire gli altri comuni²⁶. Senza l'intervento della Strategia Nazionale Aree Interne, non si sarebbe potuto avviare il percorso di rafforzamento dei processi di *governance* territoriale attraverso la costituzione di una nuova «Unione dei Comuni delle Madonie», mentre le sei Unioni esistenti non avrebbero avuto alcuna capacità di intervento sui servizi di cittadinanza (istruzione, salute, mobilità, agenda digitale, energia)²⁷.

Grazie a questa forte coesione territoriale e l'opportunità di poter produrre energia da fonti rinnovabili sulle Madonie, è stata possibile la costituzione di un Parco Fotovoltaico diffuso che produce energia unicamente da fonti rinnovabili²⁸. I comuni hanno acquistato in maniera aggregata i servizi di energia elettrica, attraverso una gara pubblica europea

²⁴ Si veda <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g15-320/g15-320.pdf>.

²⁵ Si veda l. 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», in G.U. 7 aprile 2014, n. 81, in particolare, i commi da 104 a 141 dell'art. 1 e successive modifiche, in materia di Unione di Comuni e gestione associata di funzioni.

²⁶ Si veda la delib. 18 agosto 2016, n. 16 dell'Assemblea dei Comuni aderenti all'Unione dei Comuni «Delle Petralie e dell'Himera Salso», che ha modificato lo statuto dell'Unione medesima che è stata assunta quale unione aggregatrice dei comuni dell'Area Interna Madonie, prevedendo la possibilità di adesione alla stessa da parte degli altri comuni ricompresi nell'area.

²⁷ Questo modello innovativo si caratterizza per la forma associativa in convenzione (art. 30, d.lg. n. 267/2000) delle funzioni tecniche e amministrative, coordinate da un Ufficio Unico, e degli organi decisionali, partecipati dai ventotto comuni della città a rete che si sono dati anche un «bilancio sociale» che ha incardinato presso il comune capofila (Gangi) le competenze funzionali relative allo sviluppo locale.

²⁸ Si veda Accordo di programma quadro Regione Siciliana Area Interna – Madonie «Madonie resilienti: Laboratorio di futuro», 5 luglio 2018, disponibile in <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/Madonie.pdf>.

che ha consentito di abbattere i costi storici di gestione di almeno un quarto²⁹ (P. Carnevale, 1994; E. Cusa, 2020). I notevoli investimenti pubblici concentrati in questa tipologia di impianti centralizzati non hanno determinato, tuttavia, una riduzione dei costi della bolletta energetica per le utenze territoriali di istituzioni, famiglie e imprese. Per questa ragione, alcune imprese zootecniche si sono orientate verso la realizzazione di impianti aziendali di produzione energetica da biogas. Proprio in riferimento agli ambiti di intervento dei progetti di sviluppo locale, la strategia d'area madonita ha assegnato un ruolo centrale alle filiere locali di energia rinnovabile proponendo di sperimentare un nuovo modello energetico con una duplice combinazione: l'efficientamento energetico di edifici ed impianti di illuminazione pubblica e la realizzazione di piccoli impianti di produzione da FER diffusi sul territorio. Rispetto a processi piú tradizionali di sviluppo strutturati per settori e filiere produttive verticali questo modello sollecita l'intero sistema territoriale madonita a farsi carico dell'esigenza di «sovranità energetica»³⁰ (F. Giubilei, 2022) per quanto riguarda gli aspetti del consumo e della produzione. In questa direzione le imprese di tutti i settori economici vengono chiamate a contribuire alla produzione di energie rinnovabili e a beneficiare dei vantaggi di riduzione dei costi della bolletta energetica. Un approccio innovativo ai circuiti energetici, gestito in funzione della domanda locale, consentirà di orientare gli investimenti di efficientamento degli edifici pubblici e privati verso soluzioni tecnologiche appropriate, in grado di catalizzare processi di sviluppo imprenditoriale locale e generare tangibili ricadute economiche. La potenza massima degli impianti è ad ora limitata, impedendo il coinvolgimento di un grande numero di cittadini e soprattutto di imprese³¹.

²⁹ P. CARNEVALE, *Le fonti rinnovabili di energia per lo sviluppo delle città. Il ruolo del Comuni, degli enti pubblici e delle imprese*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 1994, pp. 736-741; E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2020, pp. 71-126.

³⁰ La necessità di una sovranità energetica è tornata di attualità dopo l'aumento del prezzo dell'energia con la pandemia e la guerra in Ucraina. F. GIUBILEI, *Sovranità energetica*, Cesena, 2022.

³¹ In questo contesto, la limitatezza della potenza degli impianti impedisce l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, che legittima «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118,

Se l'obiettivo è rendere le comunità energetiche un mezzo per la transizione ecologica, è necessario agire per aumentare sempre più l'efficienza degli impianti e il numero di attori coinvolti, rendendo queste realtà sempre più presenti e attive nel territorio.

Le *green community* sono uno strumento idoneo per l'Area Interna Madonie per generare nuovi posti di lavoro, attrarre nuovi residenti e favorire il turismo. A tale scopo occorrerà la formazione di nuove capacità professionali insieme al coinvolgimento delle scuole e alla nascita di nuove imprese. L'implementazione di nuove tecnologie *green* insieme all'attività di ricerca e sperimentazione permetterà alle Madonie di diventare un territorio sempre più *green* e sostenibile. Strumenti semplici e veloci di pianificazione, monitoraggio e verifica basati sulle buone pratiche della comunità è una strategia vincente. La connessione di prestiti agevolati in convenzione con istituti di credito locali e le forme di raccolta fondi finalizzate alla realizzazione di infrastrutture energetiche³², conferiranno vantaggi ai nuovi residenti che vorranno effettuare investimenti in campo energetico nelle Madonie. In base al tipo di fonte rinnovabile scelto, diverso è il tipo di investimento e costo. In alcuni casi si hanno bassi investimenti e risultati a breve termine, in altri si richiedono alti costi e risultati a lungo tempo.

ult. cpv. cost.). Detto articolo prevede e riconosce che, proprio in base al principio della sussidiarietà orizzontale, Stato, Regioni, Province e Comuni debbano favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini come singoli o in forma associata dando così attuazione all'art. 2 cost. che permette, da un lato, di estendere la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo anche al diritto delle generazioni future di vivere in un ambiente salubre e, dall'altro, di rendere effettivi i doveri di solidarietà «ambientale» e transgenerazionale. Si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berté*, I, Napoli, 2005, p. 179 ss.; F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016; P. PERLINGIERI, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 687 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 447 ss.; B. AGOSTINELLI, *L'«autonomia iniziativa» dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà*, Napoli, 2018.

³² Tuttavia, occorre prendere atto che la crisi finanziaria di questi anni ha reso necessario pensare a nuove forme di finanziamento, meno convenzionali, a supporto del settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, sia nella fase di realizzazione che nello stadio importantissimo di ricerca e sviluppo. Gli investimenti volti alla promozione dello sviluppo delle fonti rinnovabili incontrano forti ostacoli all'accesso ai tradizionali canali di finanziamento, a causa della difficile bancabilità dei progetti di piccole e medie dimensioni e alla necessità di forme di sostegno che siano in grado di supportare le fasi di sviluppo e di impiego di nuove tecnologie.

Le energie rinnovabili permettono un ridotto impatto sul piano climatico, sociale e soprattutto economico (ad esempio, il costo delle bollette avuto dall'energia solare ad uso domestico). Ciò che caratterizza l'energia prodotta da fonti rinnovabili è che non si esauriscono durante il loro utilizzo e questo garantisce una certa sicurezza per il futuro.

3. L'Unione europea intende innovare il settore energetico attraverso la realizzazione di un mercato caratterizzato dalla variabilità produttiva, dall'uso delle fonti rinnovabili, dall'attenuazione delle problematiche ambientali e dall'equo accesso al bene energia³³ (M. Giobbi, 2022). Alcune direttive hanno una particolare rilevanza in questo contesto: le Direttive (UE) 2018/2001³⁴ e 2018/2002³⁵, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II) e la Direttiva (UE) 2019/944³⁶ del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (IEM). La direttiva RED II nasce per favorire lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili sul territorio dell'Unione, favorendo la partecipazione attiva dei cittadini e più in generale dei clienti finali. La direttiva introduce modelli di partecipazione a complessità crescente, definendo e normando

³³ M. GIOBBI, *Le comunità di energia rinnovabile*, in S. MONTICELLI e L. RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, p. 35 ss.

³⁴ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in GUUE 21 dicembre 2018, L 328/82.

³⁵ Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in GUUE 21 dicembre 2018, L 328/210.

³⁶ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica che modifica la Direttiva 2012/27/UE, in GUUE 14 giugno 2019, L 158/125. In particolare, la Direttiva (UE) 944/2019 è importante perché mette il cittadino al centro delle misure necessarie per lo sviluppo del mercato integrato, nella prospettiva di un sistema elettrico in cui cresce il ruolo delle risorse distribuite e decentrate e quindi diventa essenziale l'esigenza di flessibilità per garantire la sicurezza delle forniture. La novità di rilievo che si è avuta nell'Area delle Madonie, in tema di sviluppo delle comunità energetiche dei cittadini, è la valorizzazione della partecipazione attiva dei cittadini e il ruolo delle comunità nei diversi ambiti di attività del settore elettrico e di sviluppo e promozione dei sistemi di accumulo secondo logiche di mercato. Si tratta di novità importanti nel disegno complessivo di un sistema che dovrà governare, in condizioni di sicurezza e secondo principi di efficienza e contenimento dei costi, l'integrazione della crescente quota di generazione da fonti rinnovabili.

l'autoconsumo singolo, l'autoconsumo collettivo (nel quale, per esempio, l'energia prodotta dall'impianto realizzato sul tetto di un condominio può essere messa a disposizione anche dei singoli condomini e non più solo dei servizi comuni dell'edificio), e le comunità dell'energia rinnovabile (CER).

Nella Direttiva (UE) 2018/2002 viene fissato il quadro regolatorio in materia di energia e clima per il raggiungimento degli obiettivi europei al 2030. Tale direttiva propone di rimuovere gli ostacoli sul mercato dell'energia e di garantire l'efficienza nella fornitura e nell'utilizzo dell'energia. A livello nazionale l'art. 118 cost. attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

4. Occorre inoltre tenere anche conto che il settore energetico è caratterizzato da una distribuzione asimmetrica a livello territoriale dei costi e dei benefici. Le fonti rinnovabili, infatti, sono strette tra interessi locali e nazionali, o forse sarebbe meglio dire internazionali, visto il legame che la normativa comunitaria ed internazionale ha determinato tra clima e energia verde. Spesso la tutela del paesaggio viene ritenuta incompatibile con la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, vedendosi in questi la mera proiezione di obiettivi di profitto economico. Qui l'Area Interna madonita ha dimostrato di superare questo bipolarismo energia-tutela dell'ambiente, installando ben otto impianti eolici sulle montagne madonite creando pochissimo disagio all'ambiente e al territorio e dimostrando che la produzione di energia da fonti rinnovabili non è solo attività di impresa. Quando sono in gioco interessi come la tutela dell'ambiente e la produzione dell'energia, le amministrazioni locali devono ricercare una soluzione ponderata con il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione degli impianti e, contemporaneamente, attivarsi affinché vengano rispettate tutte le norme relative alla salvaguardia e tutela dell'ambiente. È in quest'ottica che si è attuato il Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) Sicilia 2014/2020 – approvato dal CIPESS nella seduta del 3 novembre 2021 – per supportare investimenti mirati alla riqualificazione energetica dei beni pubblici, compresi quelli del patrimonio edilizio residenziale, i sistemi di pubblica illuminazione, gli investimenti per promuovere la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas

climalteranti delle imprese, lo sviluppo nel territorio regionale delle energie rinnovabili, compreso il loro stoccaggio, e l'implementazione di sistemi di distribuzione intelligenti operanti a bassa e media tensione.

Un primo esempio ci viene fornito dal comune di Blufi, proprio nel cuore delle Madonie, piccolo comune che si è proiettato verso il futuro promuovendo una delle comunità energetiche rinnovabili intercomunali con il progetto «*Blue Green Energy*». Il piccolo borgo, che si trova a ottocento metri sopra il livello del mare, è tra i primi in Italia che ha aggregato sei comuni delle Madonie, partendo da tre impianti fotovoltaici su edifici scolastici comunali, per una potenza complessiva di 64 kWp e una produzione di circa 90 mila KWh/anno di energia pulita. Anche sul piano della valorizzazione dei beni patrimoniali ed artistici, si riporta l'esempio dei tredici comuni delle Madonie³⁷ (R. Chifari, 2023). Questi comuni madoniti hanno deciso di «fare rete comune» per promuovere le loro bellezze artistiche e culturali, presentando il progetto «Madonie: cultura accessibile». Il punto critico è che il territorio madonita vive di un turismo molto frammentato: per questo si è voluta creare una *brand identity* e iniziare la riqualificazione di questa specifica area delle Madonie in grado di offrire al turista o visitatore e ai residenti, una esperienza unica da ricordare e condividere. Il progetto, da un lato, vuole contribuire alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale – materiale e immateriale – naturale, ambientale delle Madonie attraverso la creazione di servizi e sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate; dall'altro lato, intende supportare lo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione delle attrattive culturali della zona.

5. I giovani, in questo contesto, sono e devono diventare un elemento trainante: dalla loro numerosa partecipazione ai seminari e *workshop* è emerso che le nuove generazioni sono particolarmente sensibili ai temi

³⁷ R. CHIFARI, *I Comuni delle Madonie fanno rete per promuovere il loro patrimonio artistico e culturale*, 21 luglio 2023, disponibile in https://palermo.corriere.it/notizie/cultura-e-tempo-libero/23_luglio_23/i-comuni-delle-madonie-fanno-rete-per-promuovere-il-loro-patrimonio-artistico-e-culturale. I comuni coinvolti sono: Campofelice di Roccella, Castelbuono, Castellana Sicula, Collesano, Geraci Siculo, Petralia Soprana, Petralia Sottana, San Mauro Castelverde, Sclafani Bagni, Valledolmo, Vallelunga Pratameno.

dell'energia e della tutela dell'ambiente. In particolare, alcuni ragazzi degli istituti superiori delle Madonie hanno manifestato di nutrire un certo interesse e consapevolezza sull'importanza, per il territorio madonita, dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e di come sia importante adottare piccole accortezze nel loro vivere quotidiano, ma che assumono grande valore per la tutela del pianeta. Ciò che è importante rilevare è che anche le pubbliche amministrazioni dell'Unione Madonie si sono messe a disposizione dei cittadini e del territorio al fine della creazione di un ambiente più sostenibile³⁸ (M. Pennasilico, 2018) ponendosi in prima linea come investitori di politiche ecologiche e rinnovabili e rendendosi promotori di comunità energetiche locali per la promozione dell'installazione di pannelli fotovoltaici. Non a caso, la possibilità di identificare i soggetti futuri, le loro condizioni di vita e le loro esigenze, dipende da una catena di scelte effettuata da queste nuove generazioni e da quelle che verranno dopo di loro³⁹ (G. Perlingieri, 2020).

6. Per l'Unione europea la solidarietà è un valore e ha come obiettivo quello di ispirare le decisioni politiche ed economiche. In tema di energia l'art. 194 Tratt. FUE regola il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,

³⁸ Ecco, quindi, che il termine «sostenibile», nelle sue varie declinazioni ambientale, economica, sociale, demografica, politica, istituzionale, giuridica, culturale e tecnologica, muta significato secondo il contesto di riferimento, ma indica comunque la ricerca di una condizione, sia pure variabile, di equilibrio e di proporzionalità, nella quale l'uso accorto e razionale delle risorse naturali, il piano degli investimenti e la competitività delle imprese, l'equa distribuzione delle condizioni del benessere umano (lavoro, sicurezza, salute e istruzione), la crescita demografica, le scelte politiche, le modifiche istituzionali, l'adeguamento del diritto alla società e alla giustizia, la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, l'orientamento dello sviluppo tecnologico devono essere tutti in sintonia e interagire in una dimensione dinamica di «circolarità», «effettività» e «relazionalità intergenerazionale». Si veda M. PENNASILICO, *Recensione a E. Caterini, Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1512 ss.

³⁹ Secondo G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti»*. *A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 101 ss., la sostenibilità delle situazioni giuridiche soggettive «è il presupposto logico ed ontologico della loro effettività». Equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito (artt. 81 e 97 cost.) sono funzionali alla tutela degli interessi delle generazioni future e perciò costituiscono «un presupposto necessario dello sviluppo sostenibile».

promuove il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e promuove l'interconnessione delle reti energetiche. Ma l'art. 194 pone anche un limite: gli atti adottati a livello sovranazionale non possono «incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico».

L'adozione di un atto normativo a livello comunitario, in tema di energia, dovrà rispettare non solo il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 5 Tratt. UE, ma anche le scelte di politica di ciascun Stato membro. Il principio di solidarietà viene considerato uno dei principi generali per l'Unione europea⁴⁰: l'idea di solidarietà energetica non deve essere un concetto meramente politico, indirizzato al legislatore e riguardante solamente situazioni di crisi dell'approvvigionamento o del funzionamento del mercato interno del gas. Al contrario, il principio di solidarietà comporta

⁴⁰ Il Trattato di Lisbona ha aggiunto l'art. 194, paragrafo 1 secondo il quale la politica energetica dell'Unione mira, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza nell'approvvigionamento energetico. La previsione di solidarietà contenuta nell'art. 194 veniva tuttavia concepita come obbligo di assistenza reciproca tra Stati, applicabile solo nei casi in cui uno di questi si fosse trovato in una situazione critica o di emergenza e quindi ricondotta al solo ambito applicativo delle clausole di cui agli artt. 122 e 222 Tratt. FUE che disciplinano le situazioni di «crisi energetiche». Con la sentenza del 16 maggio 2019 (Trib., 16 maggio 2019, t. 836/16 e t. 624/17, Polonia c. Commissione) il Tribunale UE ha invece utilizzato per la prima volta il concetto di solidarietà energetica come parametro di legittimità, fornendone una nozione ad ampio spettro. Con la sentenza in questione, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea ha accolto il ricorso della Polonia, annullando la decisione della Commissione ed evidenziando come la solidarietà energetica non possa limitarsi a un obbligo di assistenza reciproca in situazioni emergenziali o critiche. Al contrario, il principio di solidarietà comporta altresì un obbligo generale, da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio delle loro rispettive competenze, di tener conto degli interessi degli altri operatori. Tale connotazione, comporta implicazioni di non poco conto. In particolare, il principio di solidarietà dovrà essere utilizzato sia come parametro di legittimità degli atti, sia come parametro di interpretazione nell'applicazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, sia come importante strumento di bilanciamento di interessi, inteso come obbligo di tener conto, nel contesto dell'attuazione di tale politica, degli interessi sia dell'Unione che dei diversi Stati membri e di bilanciare tali interessi in caso di conflitto. La decisione del Tribunale ha perciò rappresentato il superamento della dimensione emergenziale delle azioni intraprese sulla base della nozione di solidarietà interstatale, elevando quest'ultima a principio giuridico.

altresì un obbligo generale, da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio delle loro rispettive competenze, di tener conto degli interessi degli altri operatori. Tale connotazione, comporta implicazioni di non poco conto. In particolare, il principio di solidarietà dovrà essere utilizzato sia come parametro di legittimità degli atti, sia come parametro di interpretazione nell'applicazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, sia come importante strumento di bilanciamento di interessi, inteso come obbligo di tener conto, nel contesto dell'attuazione di tale politica, degli interessi sia dell'Unione che dei diversi Stati membri e di bilanciare tali interessi in caso di conflitto⁴¹.

7. Il progetto di sviluppo promosso da Federazione Siciliana, dalle BCC locali e da Confcooperative Sicilia, propone una serie di animazioni territoriali, formative e di accompagnamento interamente dedicate al territorio madonita, alle sue imprese e ai giovani che intendono creare valore facendo impresa. L'obiettivo è quello di contribuire all'evoluzione delle comunità madonite accrescendo la consapevolezza del ruolo delle imprese, la loro competitività, diffondendo la cultura d'impresa tra i giovani e facilitando il percorso di avvicinamento alle risorse europee finalizzandole ad un miglioramento del benessere collettivo. Questo progetto è importante perché propone ai giovani di non allontanarsi dal proprio territorio, anzi di fare impresa nelle proprie zone in modo tale che l'economia divenga circolare. Sarà, però, necessario rinvigorire i servizi di istruzione, salute e mobilità. Solo innescando nei giovani una maggiore consapevolezza della ricchezza della propria identità territoriale si fronteggerà l'emigrazione giovanile. Ma è compito delle istituzioni creare nuove opportunità di occupazione lavorativa sempre più qualificata a professionale nei diversi settori sociali. E qui è la scuola ad essere chiamata

⁴¹ Il principio di solidarietà assurge, così, a criterio ordinatore di attività. Soltanto così è possibile rispettare quell'idea di solidarietà, affermata nel Titolo IV della Carta UE, che «riconduce all'interno della solidarietà i temi della salute, dell'ambiente, dell'accesso ai servizi economici d'interesse generale, della tutela del consumatore, sottraendoli così a una impostazione tutta economicistica». Si veda B. BERTARINI, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, 2020, p. 5 ss.

in causa: con nuovi corsi sui pannelli fotovoltaici e la loro installazione. Con corsi sulla manutenzione, con aggiornamenti professionali in campi dove il progresso è più veloce dell'istruzione stessa. Basti citare, ad esempio, la nuova tecnologia dell'intelligenza artificiale e le applicazioni ad essa connesse. Non solo, ma l'abbondanza delle fonti rinnovabili di energia e gli effetti sull'ambiente e sul clima globale presentano un nuovo modello energetico strategico che pochi possono dire di conoscere nelle loro infinite declinazioni. È sì vero che con lo sviluppo tecnologico le fonti rinnovabili di energia sono arrivate a coprire la maggior parte della domanda energetica, ma è anche vero che sono molto poche le maestranze che possono dire di essere adeguate ad un piano di manutenzione e sviluppo. Sarà compito delle istituzioni scolastiche promuovere, quindi, nuovi corsi *ad hoc* formando i giovani in questi nuovi campi.

Il secondo problema, individuabile nella copertura del fabbisogno energetico delle comunità locali, potrà essere risolto con l'efficientamento degli edifici dal punto di vista energetico, l'installazione di impianti di illuminazione pubblica e la realizzazione di piccoli impianti di produzione da fonti di energia rinnovabile: ciò permetterà di arrivare al 100% di copertura energetica. Ma è necessario, per arrivare a questo traguardo, che la maggior parte delle imprese presenti sul territorio di qualsiasi settore economico, contribuisca alla produzione di energia da fonti rinnovabili così da poter beneficiare dei vantaggi di produzione dei costi della bolletta energetica. Tuttavia, in questo campo, si innesta un ulteriore problema rappresentato dalle procedure amministrative nel loro complesso. Ci si riferisce non solo a quelle previste dalla legge e dalle norme operative del GSE in materia di costituzione e realizzazione di una CER e successivo accesso agli incentivi, le quali, già da sole, non rappresentano un corredo semplice da affrontare. Ma soprattutto si ha riguardo a quell'insieme di regole che si incontrano quando la pubblica amministrazione si mette in moto per realizzare opere o servizi. Norme relative alle delibere, agli appalti, ai finanziamenti, ai vincoli architettonici e paesaggistici e ai poteri di firma, che rappresentano un percorso a ostacoli, e che, a ogni angolo, possono rendere impossibile la stessa realizzazione del progetto. E certo questa complessità, che in qualche caso o per qualche operatore interessato a investire, può anche rappresentare una vera e propria rinuncia.

Il terzo problema, ossia il degrado ambientale, è risolvibile approntando diverse soluzioni. In Europa il 36% delle emissioni di CO₂ è prodotto da immobili. Un'altra percentuale è individuata dai trasporti nelle aree urbane. Il *Green Deal* europeo è la strategia con la quale l'UE vuole fronteggiare il cambiamento climatico e il degrado ambientale utilizzando come pilastri la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità economica. Alcune delle azioni che sono state individuate dalla Commissione al fine di ottemperare agli obiettivi prefissati sono: l'utilizzo di più energia pulita nonché l'energia prodotta da fonti rinnovabili; la ristrutturazione energetica degli edifici pubblici e privati; la predisposizione di ricariche e rifornimenti per i sistemi di trasporto sostenibile, accessibili ed intelligenti; la riqualificazione, il miglioramento e l'aggiornamento delle competenze nel settore energetico. È, inoltre, fondamentale favorire lo sviluppo di strategie che vedano i comuni farsi promotori di iniziative. La povertà energetica è infatti, una sfida globale ma che richiede soluzioni locali. Mentre le organizzazioni internazionali e i governi, insieme a imprese e organizzazioni non governative, sono destinati a essere gli attori principali nella ricerca di vie d'uscita a costi accessibili, iniziative dal basso e azioni locali giocano un ruolo importante nell'attuazione di soluzioni innovative che tengano conto delle diverse sfaccettature della povertà energetica.

8. Per una tutela attiva del territorio occorre implementare l'attività dell'Osservatorio dei Cittadini (*Smart Observatory*) per garantire un costante monitoraggio dei rischi ambientali. Risulta, inoltre, necessario proseguire con i laboratori nelle scuole negli ambiti di energia e tutela del territorio. Ciò permetterà la progettazione e la realizzazione di idee e progetti nel settore energetico attraverso una innovazione sociale e una analisi di casi studio europei ed internazionali. Creare progetti solidi permetterà la realizzazione di servizi reali con l'obiettivo di creare nuove opportunità lavorative soprattutto per i giovani. Una semplificazione di accesso agli investimenti a favore della transizione *green* sono importanti per una ripresa economica locale. Una gestione intelligente degli investimenti di efficientamento degli edifici pubblici e privati consentirà una miglioria sociale e territoriale. Infatti, l'efficienza energetica dovrà diventare un criterio guida delle azioni di tutti i soggetti che operano a livello locale,

investendo in progetti di rigenerazione urbana che comprendano interventi di recupero di edifici e di aree dismesse, con un potenziamento delle infrastrutture verdi così da avere immobili a consumi ed emissioni zero. La realizzazione di progetti ed interventi pilota sugli edifici attraverso l'isolamento termico, l'introduzione di sistemi in grado di ottimizzare i servizi energetici saranno le linee guida essenziali per un corretto risparmio energetico e una minore dispersione di energia. Un mix energetico creato dall'utilizzo delle diverse fonti rinnovabili, come ad esempio, il sole, il vento e l'acqua potrà essere una buona strategia per aumentare l'autonomia di fabbisogno energetico. Il consumo dei residui legnosi e della potatura risulta di difficile utilizzo in quanto la maggior parte di questi residui viene abbandonata negli stessi campi. Solo una piccola parte viene utilizzata ad uso domestico dalle famiglie. Senza dubbio sono una risorsa da valorizzare in quanto contribuirebbero allo sviluppo di biomasse a fini energetici. La creazione di piattaforme locali per la raccolta, il trattamento e lo stoccaggio di biomassa sono un ottimo strumento per facilitare la produzione di energia da fonti rinnovabili. L'avvalersi del supporto del partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione e la gestione di interventi energetici consentirà di moltiplicare gli investimenti nel territorio madonita. Tutti questi fattori permetteranno una valorizzazione a tutto tondo delle Area Interna delle Madonie partendo dalle risorse naturali e culturali. Ad una valorizzazione delle filiere locali di energie rinnovabili e le capacità delle *green community* fino ad arrivare ad una incentivazione del turismo. Infine, il PNRR: è un'ottima occasione per tutta l'Italia (e quindi anche per i comuni delle Madonie) per fare un salto di qualità a tutti i livelli sia nazionale, regionale che locale. La produzione responsabile di energia da fonti rinnovabili permette uno sviluppo di una economia circolare che apre nuove opportunità occupazionali. Promuove il mercato delle materie prime e dei materiali provenienti da fonti rinnovabili. Riduce gli sprechi e favorisce l'utilizzo di materiali con crescente percentuale di riciclato e la creazione di piattaforme di scambio. Inoltre stimola la progettazione e l'*eco-design* di prodotti riciclabili ed a ridotto impatto ambientale. Favorisce il recupero di acque reflue e l'uso efficiente dell'acqua riducendo perdite e adeguando le infrastrutture. Importante, senza dubbio, è costituire *partnership* e collaborazioni territoriali che permettano di favorire lo sviluppo locale

creando nuovi posti di lavoro ed ottimizzando le risorse presenti sul territorio. Per raggiungere tali scopi occorre promuovere una cultura dell'economia circolare incoraggiando aziende e cittadini. Un'ottima strategia è quella di coinvolgere università, centri di ricerca, governo, imprese private e pubbliche, associazioni e gruppi di cittadini. In conclusione, occorre un consumo responsabile, uno stimolo all'innovazione, un lavoro dignitoso e sostenibile, una qualità migliore dell'ambiente e uno sviluppo del capitale naturale insieme alla valorizzazione del territorio.

Riferimenti bibliografici

AGOSTINELLI B., *L'«autonoma iniziativa» dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà*, Napoli, 2018;

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, p. 179 ss.;

BERTARINI B., *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, 2020;

BUSETTA P. e RUOZI R., *L'isola del tesoro. Le potenzialità del turismo culturale in Sicilia*, Napoli, 2006;

CANDELISE C. e RUGGIERI G., *Status and evolution of the community energy sector in Italy*, in *Energies*, 2020, p. 1 ss.;

CARAPEZZA FIGLIA G., *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 447 ss.;

CARNEVALE P., *Le fonti rinnovabili di energia per lo sviluppo delle città. Il ruolo del Comuni, degli enti pubblici e delle imprese*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 1994, pp. 736-741;

CARRARO C. e DAVIDE M., *Accesso all'energia e lotta al cambiamento climatico per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Bologna, 2015;

CHIFARI R., *I Comuni delle Madonie fanno rete per promuovere il loro patrimonio artistico e culturale*, 21 luglio 2023, disponibile in https://palermo.corriere.it/notizie/cultura-e-tempo-libero/23_luglio_23/i-comuni-delle-madonie-fanno-rete-per-promuovere-il-loro-patrimonio-artistico-e-culturale;

E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, pp. 71-126.

D'ORTA C., *Green Deal 2030 un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un "ambientalismo maturo"*, in *comparazione.diritto.civile.it*, 2021, pp. 99-148;

DENUZZO A., *The constitutional dimension of traditional rural skills: protection and promotion*, in MONTEDURO M., BUONGIORNO P., DI BENEDETTO S. e ISONI A. (a cura di), *Law and Agroecology: a transdisciplinary dialogue*, Heidelberg, 2015, p. 471 ss.;

FARINELLA S., *Storia delle Madonie. Dalla Preistoria al Novecento*, Geraci Siculo, 2010;

FERRERO E., *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Amb. svil.*, 2020, p. 677 ss.;

Giobbi M., *Le comunità di energia rinnovabile*, in MONTICELLI S. e RUGGERI L. (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, p. 35 ss.;

GIUBILEI F., *Sovranità energetica*, Cesena, 2022;

MAISTO F., *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016;

MARCHIGIANI E. e PRESTAMBURGO S., *Energie Rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Milano, 2011;

PENNASILICO M., *Recensione a E. Caterini, Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1512 ss.;

PERLINGIERI G., «Sostenibilità», ordinamento giuridico e «retorica dei diritti». *A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 101 ss.;

PERLINGIERI P., *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 687 ss.;

PERLINGIERI P., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 73 ss.;

RODOTÀ S., *Crescita e benessere*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, in *Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C.*, Napoli, 2015;

TALLARITA L., *Un'altra Sicilia. Agriturismo e sviluppo nell'area delle Madonie*, Torino, 2007;

VETTORI G., *Il tempo dei diritti*, in *Pers. merc.*, 3, 2013, p. 179 ss.

Potenziare le comunità vulnerabili: superare le barriere nelle comunità energetiche per affrontare la povertà energetica e favorire la sostenibilità nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Barriere individuate all'interno del progetto COMANAGE. – 3. Le comunità energetiche. – 4. Conclusioni.

1. Il «Pacchetto energia pulita per tutti gli europei»¹ della Commissione europea conferma il ruolo preminente dei produttori e dei consumatori (*prosumers*) e delle loro forme collettive di organizzazione dei futuri sistemi energetici.

Le comunità energetiche sono considerate come un potenziale strumento per il coinvolgimento attivo dei cittadini nell'ambito dei nuovi sistemi energetici. Questo viene ribadito dal *Green Deal* europeo², che sottolinea la necessità di incentivare l'implementazione delle *energy community*. È importante rilevare che il quadro normativo dell'Unione europea riconosce ora formalmente e definisce specifici tipi di *energy community* e favorisce la partecipazione collettiva dei cittadini nel sistema energetico. Di conseguenza, le comunità energetiche sono diventate nuovi enti non commerciali che forniscono benefici ambientali, economici e sociali anziché perseguire il profitto come scopo principale³.

Il recepimento delle direttive europee da parte dei diversi Paesi europei favorisce lo sviluppo di un mercato energetico sempre più attento agli aspetti sociali. Negli anni a venire, ci si aspetta che queste iniziative crescano sia in termini di numero che di cittadini partecipanti.

¹ *Clean Energy For All Europeans*, COM(2016) 860 final, in eur-lex.europa.eu.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il *Green Deal* europeo, in eur-lex.europa.eu.

³ REScoop.EU, *Annual report 2019, European Federation of citizen energy cooperatives*, disponibile in rescoop.eu/uploads/REScoop.eu-Annual-Report-2019.pdf.

È quindi importante comprendere come sfruttare appieno il loro potenziale e progettare strumenti e servizi appropriati che affrontano adeguatamente i problemi e le esigenze attuali.

Il rapporto scientifico del JRC sulla «Scienza per le Politiche sulle comunità energetiche: una panoramica sull'energia e l'innovazione sociale»⁴ illustra chiaramente che coinvolgere i cittadini attraverso azioni collettive per la produttività energetica, indipendentemente dal loro reddito e dall'accesso al capitale, può rafforzare positivamente gli aspetti sociali e sostenere la transizione energetica.

Anche in Europa la crescente operatività delle comunità energetiche consente di affrontare la povertà energetica e di migliorare gli aspetti sociali delle aree locali.

Sulla base del principio di «non lasciare indietro nessuno»⁵, posto a fondamento della transizione energetica, i mercati dell'energia dell'Unione europea, i sistemi elettrici e le pratiche energetiche devono trasformarsi in modo che le famiglie vulnerabili possano ridurre i costi dell'energia e possano contribuire a contrastare la povertà energetica.

Un possibile percorso verso sistemi energetici maggiormente equi potrebbe essere costituito dalla possibilità di fornire sistemi energetici da fonti rinnovabili decentralizzati e partecipativi come già avviene in diversi Stati dell'Unione europea.

Nel Pacchetto Energia Pulita per Tutti gli Europei (CEP) dell'Unione europea, la normativa europea include per la prima volta disposizioni sull'autoconsumo e sulle comunità energetiche.

Secondo la Commissione europea «[...] la democratizzazione dell'energia allevierà la povertà energetica e proteggerà i cittadini vulnerabili»⁶.

⁴ V. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119433>.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, c.d. *Next Generation UE*, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456.

⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Combattere la povertà energetica e accrescere la resilienza dell'UE: le sfide sul piano economico e sociale», in eur-lex.europa.eu.

Come già evidenziato dalla dottrina, la generazione energetica da fonti rinnovabili incide sul miglioramento dei benefici sociali⁷ (E. Caramizaru e A. Uihlein, 2020; S.F. Verde e N. Rossetto, 2021), sull'accettazione pubblica⁸ (P. Maleki-Dozji, N. Del Bufalo, M.R. Di Nucci e M. Krug, 2020) o sullo sviluppo economico delle aree locali⁹ (C. Kunze e S. Becker, 2014).

L'operatività delle comunità energetiche nel contrasto alla povertà energetica necessita, tuttavia, di una effettiva implementazione e presuppone il superamento di numerose barriere, soprattutto in relazione al coinvolgimento dei cittadini.

Si tratta di barriere multidimensionali che vanno ad ostacolare lo sviluppo delle comunità energetiche e che attualmente costituiscono oggetto di analisi del progetto europeo COMANAGE. Incentivare la partecipazione di tutti i cittadini a queste iniziative potrebbe contribuire alla diffusione di nuovi modelli comportamentali più sostenibili.

2. COMANAGE¹⁰ è un progetto europeo di durata triennale che è stato avviato nel novembre 2022 e riguarda la transizione del mercato verso la produzione di energia pulita. Il progetto prospetta un duplice obiettivo finale: da un lato, mira a rafforzare la crescita e la sostenibilità delle comunità energetiche già operative e dall'altro, cerca di incentivare l'avvio di nuovi progetti energetici finalizzati alla costituzione delle comunità di energia rinnovabile.

COMANAGE si basa sul fatto che, nonostante la costituzione di molteplici comunità energetiche nell'Unione europea, molte di esse incontrano numerose difficoltà nell'ambito dell'effettiva operatività e nel lungo termine, nel raggiungimento della sostenibilità ambientale. Gli ostacoli che impediscono lo sviluppo riguardano vari aspetti, tra cui la

⁷ E. CARAMIZARU e A. UIHLEIN, *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Lussemburgo, 2020; S.F. VERDE e N. ROSSETTO, *The future of renewable energy communities in the EU: an investigation at the time of the Clean Energy Package*, in <https://hdl.handle.net/1814/68383>.

⁸ P. MALEKI-DOZJI, N. DEL BUFALO, M.R. DI NUCCI e M. KRUG, *Overcoming Barriers to the Community Acceptance of Wind Energy: Lessons Learnt from a Comparative Analysis of Best Practice Cases across Europe*, in www.mdpi.com/2071-1050/12/9/3562.

⁹ C. KUNZE e S. BECKER, *Energy Democracy in Europe: A Survey and Outlook*, in www.rosalux.de/en/publication/id/7969/energy-democracy-in-europe.

¹⁰ *Developing a transnational governance and holistic integrated services framework supporting the sustainability of European energy communities*, LIFE21-CET-ENERCOM-COMANAGE, 101076753.

governance, la gestione, gli aspetti legali, amministrativi, finanziari, sociali e organizzativi.

Il progetto mira ad affrontare queste barriere in modo olistico cercando di fornire un quadro completo di *governance* delle comunità energetiche (ECGF) ed un *toolkit* di accompagnamento, co-progettato e testato in tre Hub di Servizi Integrati Operativi (OIS) pilota in Italia, Polonia e Spagna.

L'identificazione e l'analisi approfondita delle barriere che ostacolano il successo delle comunità energetiche hanno rappresentato il lavoro preliminare che è stato svolto nelle fasi iniziali del progetto attraverso l'analisi della letteratura e delle attività realizzate in concreto nei tre Paesi pilota. Per questa analisi è stata utilizzato un approccio pratico, e in particolare mediante la sottoposizione di questionari ed interviste semi-strutturate a diversi *stakeholder* nazionali, tra cui cittadini, organizzazioni non profit, PMI e rappresentanti delle autorità pubbliche. È interessante notare come ci siano sia differenze sia analogie fra i tre Paesi.

Una delle principali barriere identificate è la presenza di ostacoli amministrativi che ritardano l'istituzione e l'attuazione delle comunità energetiche; e influenzano il livello di fiducia dei membri della comunità, in particolare coloro che si trovano in condizioni di povertà energetica.

Superare questi ostacoli amministrativi è essenziale al fine di garantire l'istituzione e il funzionamento delle comunità energetiche e, quindi, di fornire soluzioni energetiche accessibili e sostenibili alle comunità vulnerabili.

Un'altra criticità che deve essere affrontata dalle comunità energetiche è la mancanza delle necessarie competenze e conoscenze che attengono all'operatività delle comunità energetiche all'interno dell'amministrazione pubblica e delle autorità locali. Senza una comprensione adeguata delle comunità energetiche e del loro ruolo nel contrasto alla povertà energetica, diventa difficile implementarle in modo efficace. Fornire competenze tecniche, conoscenze legali e sviluppo delle competenze attraverso attività informative diviene cruciale per superare queste barriere e far sí che le comunità energetiche siano un efficace strumento di contrasto alla povertà energetica.

Le difficoltà di finanziamento costituiscono un ulteriore significativo ostacolo per lo sviluppo delle comunità energetiche. L'accesso limitato al capitale finanziario e le incertezze nelle fonti di finanziamento possono rallentare o impedire l'istituzione delle comunità energetiche, nonché

ostacolare la loro capacità di fornire soluzioni energetiche rinnovabili accessibili ed anche economiche alle comunità che si trovano in condizioni di povertà energetica.

La diffidenza nelle azioni collettive, derivante da precedenti esperienze negative con le cooperative, rappresenta un altro ostacolo che influisce sull'accettazione e sulla partecipazione alle comunità, comprese quelle che vivono in povertà energetica. Rafforzare la fiducia e favorire il coinvolgimento della comunità è fondamentale nel contrasto alla povertà energetica.

Le barriere identificate sono state suddivise in sei gruppi e per ciascun gruppo, le interviste semi-strutturate hanno fornito informazioni più dettagliate sulla situazione nazionale nei tre Paesi pilota, come segue:

a) Supporto politico, amministrativo e istituzionale: mancanza di sostegno politico, agenzie energetiche non favorevoli, assenza di schemi di sostegno alle energie rinnovabili e strategie nazionali per le comunità energetiche:

- In Italia, si riscontra diffidenza in quanto manca il ruolo dell'amministrazione pubblica ed è difficile coinvolgere il governo locale o gli enti privati. Inoltre, l'Italia affronta sfide nell'accesso ai finanziamenti pubblici, poiché il processo è lungo e complicato;

- In Spagna si registra una dipendenza dalla situazione politica da parte dell'amministrazione pubblica, il che solleva interrogativi sul futuro delle comunità energetiche nel caso in cui dovesse sopraggiungere un cambiamento radicale della volontà politica. Inoltre, il processo di registrazione ai fini della costituzione delle comunità energetiche richiede diversi requisiti amministrativi ed un *iter* burocratico eccessivamente complesso;

- In Polonia sono emerse problematiche relative alla capacità di rete non disponibile o al rifiuto del gestore di rete di divulgarne le capacità disponibili.

b) Quadro normativo e stato legale: sfide legate al funzionamento *peer-to-peer* (P2P), all'attuazione delle direttive dell'Unione europea e ai regolamenti poco chiari:

- Italia, Spagna e Polonia condividono le problematiche relative all'effettiva operatività delle comunità energetiche in seguito all'attuazione della normativa europea;

- In Italia e Polonia la definizione e regolamentazione dei *cluster* è poco chiara;
- In Italia, si affrontano sfide legate alla forma giuridica per la costituzione delle comunità energetiche e alla mancanza di una normativa relativa agli investimenti dei privati in tali comunità.
- c) Processo decisionale e struttura di *governance*. Bassa partecipazione dei membri, dipendenza da enti esterni:
 - In Spagna si rileva una dipendenza dagli enti nell'ambito della *governance* delle comunità energetiche e molta diffidenza dei cittadini.
- d) Conoscenze/Competenze:
 - Italia, Spagna e Polonia affrontano sfide legate alla mancanza di competenze in ambito tecnico, sociale, legale e amministrativo tra il personale comunale e i cittadini;
 - Italia e Spagna soffrono anche di assenza di personale e qualifiche specifiche nei comuni e ciò richiede l'assistenza di professionisti esterni.
- e) Schema finanziario e sostenibilità economica: totale dipendenza da finanziamenti esterni, mancanza di accesso a finanziamenti e sovvenzioni:
 - In Italia si affrontano sfide legate alla mancanza per le CER di un processo produttivo non standardizzabile;
 - La volatilità dei prezzi della rete e le tendenze a lungo termine verso prezzi più bassi scoraggiano l'adesione alle comunità energetiche;
 - La Polonia affronta difficoltà di finanziamento e la mancanza di coinvolgimento delle banche nel processo di finanziamento delle comunità energetiche.
- f) Composizione socio-economica del partenariato: prevalenza nelle regioni ad alto reddito, conflitti tra la protezione della biodiversità e lo sviluppo delle energie rinnovabili:
 - In Italia si osserva l'assenza di precedenti esperienze di cooperazione e un approccio più individualistico, mentre in Spagna vi è sostegno alla novità delle comunità energetiche, ma si richiede orientamento e supporto per la partecipazione;
 - In Spagna si riscontrano difficoltà nel coinvolgere due categorie specifiche: le donne e i giovani, mentre in Polonia c'è una limitata consapevolezza e comprensione del concetto.
- g) Altri fattori. Questioni tecnologiche ed ambientali:

- L'Italia affronta sfide legate alla mancanza di digitalizzazione e alle complessità della gestione amministrativa dovute all'assenza di una struttura di rete intelligente (*smart grid*) efficace, così come avviene in Spagna e in Polonia.

3. Come già indicato, l'obiettivo principale delle comunità energetiche non è il profitto economico, ma riguarda la fornitura di benefici ambientali e sociali ai membri e ai loro territori, ai fini dell'equità e della sostenibilità.

Le comunità energetiche tendono al raggiungimento della giustizia energetica con il potenziale di beneficiare tutti i cittadini, specialmente quelli maggiormente svantaggiati.

Infatti deve essere tenuto conto sia della riduzione dei costi energetici sia della possibilità di offrire maggiori servizi alle aree locali in cui le comunità energetiche sono state implementate limitando la povertà energetica. Occorre dunque ridurre le disuguaglianze sociali, cercando di favorire la partecipazione di tutti i cittadini e non solamente di quelli che godono di maggiori disponibilità economiche¹¹ (A. Dudka e N. Magnani, 2023).

Devono essere fatti sforzi per garantire che le comunità energetiche rimangano inclusive ed affrontino attivamente le questioni di povertà energetica. Pertanto, le barriere che ostacolano l'istituzione e la crescita delle comunità energetiche, come visto sopra, rappresentano ulteriori sfide sociali poiché i ritardi nell'implementazione di tali soluzioni energetiche possono ostacolare l'accesso delle comunità vulnerabili a godere di un'energia accessibile e sostenibile.

Misurare il successo delle iniziative delle comunità energetiche in termini di coesione sociale non è semplice. Richiede la valutazione dei cambiamenti nelle dinamiche amministrative, la costruzione della fiducia tra le parti interessate e il livello di coinvolgimento e di partecipazione delle famiglie vulnerabili. Questi aspetti qualitativi sono più difficili da quantificare, rendendo la valutazione dell'impatto sociale più complessa rispetto alla misurazione degli esiti energetici puramente quantitativi.

Un aspetto di questa complessità è l'interazione tra povertà energetica e coesione sociale. Non esiste una definizione comune di povertà energetica

¹¹ A. DUDKA e N. MAGNANI, *Energy justice: do energy communities' shareholders really care?*, 2023, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4369290.

in ambito accademico o nella normativa dell'Unione europea. In generale, la povertà energetica può essere definita come «[...] l'incapacità di un nucleo familiare di accedere a livelli socialmente e materialmente necessari di servizi energetici in casa»¹² (S. Bouzarovski, 2014).

In considerazione di tale definizione, la povertà energetica nei Paesi dell'Unione europea riguarda principalmente l'accessibilità dei servizi energetici¹³ (P. Heindl, 2017).

Nel 2018, circa il 16,2% (equivalente a 82,3 milioni) delle famiglie dell'Unione europea ha speso più del doppio della quota media nazionale per le spese energetiche rispetto al reddito, con una maggiore esposizione al rischio di difficoltà economiche¹⁴ (S. Bouzarovski, 2014).

Con il concetto di servizi energetici, Bouzarovski sposta l'attenzione sulla possibilità di garantire l'approvvigionamento di energia a tutti i cittadini. Come affermato da Bouzarovski e Petrova, i servizi energetici consentono ai cittadini di diventare membri attivi della società partecipando a stili di vita, usanze e attività specifiche. Pertanto, le famiglie hanno bisogno non solo di una maggiore quantità di energia in casa per far fronte alle necessità quotidiane.

Nel 2018, il 7,3% (o 37,4 milioni) delle famiglie dell'Unione energetica ha dichiarato di aver vissuto in case fredde¹⁵ (S. Bouzarovski, 2014), il che influenza le loro necessità materiali e sociali.

La povertà energetica può aggravare le disuguaglianze sociali, poiché le comunità vulnerabili affrontano maggiori difficoltà nell'accesso a un'energia pulita ed economica. Affrontando la povertà energetica attraverso le comunità energetiche è possibile promuovere la coesione sociale, migliorare le condizioni economiche delle comunità locali, favorire l'inclusività e incoraggiare un senso di responsabilità collettiva per l'uso sostenibile dell'energia.

¹² S. BOUZAROVSKI, *Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability*, in www.wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wene.89.

¹³ P. HEINDL, *Price and income elasticities of residential energy demand in Germany*, in https://econpapers.repec.org/article/eeenepol/v_3a102_3ay_3a2017_3ai_3ac_3ap_3a512-528.htm.

¹⁴ S. BOUZAROVSKI, *Energy poverty*, cit.

¹⁵ S. BOUZAROVSKI, *o.c.*

Tuttavia, nel tentativo di combattere la povertà energetica attraverso le comunità energetiche rinnovabili, sono necessari sforzi per affrontare diverse sfide al fine di sfruttarne a pieno il potenziale¹⁶ (OIPE, 2023).

Negli ultimi anni, ci sono stati diversi progetti europei che hanno sostenuto l'istituzione di comunità energetiche sociali, come il progetto Sun4All (*Eurosolar For All*: comunità energetiche per una giusta transizione energetica in Europa)¹⁷ e il progetto CEES (*Community Energy for Energy Solidarity*)¹⁸.

Questi progetti pilota hanno evidenziato il ruolo cruciale delle pubbliche amministrazioni (e dei gestori delle comunità in generale) nel raggiungimento di obiettivi sociali chiari e definiti.

Ulteriore sfida che le comunità energetiche affrontano nel contrastare la povertà energetica riguarda l'inclusione delle famiglie vulnerabili.

Nonostante le proposte dell'Unione energetica favoriscano il coinvolgimento delle «famiglie fragili», coinvolgere attivamente questi nuclei familiari richiede sforzi particolari.

Anche in questo caso, le pubbliche amministrazioni possono svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere le comunità energetiche e garantire il coinvolgimento attivo delle famiglie vulnerabili¹⁹ (N. Della Valle e V. Czako, 2022).

La terza barriera riguarda la distribuzione equa dei benefici tra i membri della comunità energetica.

L'istituzione di meccanismi di distribuzione equa deve essere de-istituzionalizzata per garantire la loro implementazione imparziale.

Infine, le complessità nelle valutazioni dell'impatto sociale rendono difficile misurare il vero successo delle comunità energetiche nel ridurre la povertà energetica e promuovere la coesione sociale.

L'assenza di metodi di valutazione standardizzati complica gli sforzi per valutare efficientemente l'efficacia, specialmente considerando la natura multidimensionale della povertà energetica e i diversi fattori che contribuiscono alla sua esistenza.

¹⁶ V. Osservatorio Italiano Povertà Energetica, in <https://oipeosservatorio.it>.

¹⁷ Grant agreement ID: 101032239, in <https://cordis.europa.eu/project/id/101032239>.

¹⁸ *Community Energy for Energy Solidarity* (CEES), disponibile in <https://www.energysolidarity.eu/>.

¹⁹ N. DELLA VALLE e V. CZAKO, *Empowering energy citizenship among the energy poor*, in <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221462962200158X>.

L'*Energy Poverty Advisory Hub* (EPAH)²⁰ ha analizzato e identificato un ampio insieme di indicatori e parametri associati alla povertà energetica, pubblicati nel *National Indicator Dashboard*. Tuttavia, misurare il successo di tali iniziative in termini di coesione sociale richiede una gamma molto più ampia di indicatori, tra cui quelli di impatto sociale, per valutare i cambiamenti nelle dinamiche comunitarie, la qualità della vita (compresi la salute, l'istruzione e il benessere generale), la costruzione della fiducia tra le parti interessate e il livello di coinvolgimento e partecipazione delle famiglie vulnerabili, che non sempre sono disponibili.

Per superare la complessità nella valutazione dell'impatto sociale, è necessario un approccio completo e partecipativo. Un esempio virtuoso è il comune di Modena, che ha sviluppato una metodologia multidisciplinare in cui sono stati somministrati questionari e sondaggi ai cittadini locali, tramite operatori sociali e professionisti locali²¹.

Il lavoro svolto si basa sulla mappatura approfondita e il coinvolgimento degli *stakeholder*. Viene effettuata una diagnosi approfondita della povertà energetica e una combinazione di indicatori qualitativi e quantitativi per catturare gli impatti diversificati delle iniziative.

In generale, possiamo concludere che per promuovere l'uso delle comunità energetiche come strumento per affrontare la povertà energetica, è importante aumentare la consapevolezza e formare i membri della comunità, soprattutto coloro che non si trovano in condizioni di povertà energetica, sull'uso responsabile dell'energia e sottolineare l'importanza dell'inclusione sociale, in modo da favorire un senso di responsabilità della comunità. Inoltre, le attività educative possono sensibilizzare i cittadini sui vantaggi delle comunità energetiche tra le famiglie vulnerabili, promuovendo un maggiore coinvolgimento e partecipazione in queste iniziative²² (M. Diociaiuti, 2021).

²⁰ *Energy Poverty Advisory Hub* (EPAH), in https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_en.

²¹ UNIRE e EPAH Technical Assistance to the City of Modena, in https://www.aisfor.it/news-276_modena_un_nuovo_progetto_per_studiare_una_comunita_energetica_cittadina.

²² M. DIOCIAIUTI, *The Protection of the Energy Consumer: A Difficult Path*, in L. RUGGERI (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, in https://ecpe.unicam.it/sites/ecpe.unicam.it/files/risultati/2021-03/ebooks_9788413773810_978-84-1377-381-0.pdf.

4. Infine, l'introduzione di un gestore di comunità con una formazione multidisciplinare all'interno delle pubbliche amministrazioni può svolgere un ruolo vitale nell'aumentare l'efficacia e l'impatto delle comunità energetiche. Agendo come facilitatore e coordinatore, il gestore di comunità coltiva un coinvolgimento significativo dei cittadini e degli *stakeholder*, garantendo che le comunità energetiche siano costituite per soddisfare le specifiche esigenze delle comunità vulnerabili che affrontano la povertà energetica. La loro competenza in vari settori, comprese le scienze sociali, le conoscenze tecniche e altri campi pertinenti, consente la creazione di ambienti inclusivi e partecipativi, in cui i membri della comunità partecipano attivamente ai processi decisionali e beneficiano delle soluzioni energetiche sostenibili offerte dalle comunità energetiche.

Riferimenti bibliografici

BOUZAROVSKI S., *Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability*, in www.wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wene.89;

CARAMIZARU E. e UIHLEIN A., *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Lussemburgo, 2020;

DELLA VALLE N. e CZAKO V., *Empowering energy citizenship among the energy poor*, in <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221462962200158X>;

DIOCIAIUTI M., *The Protection of the Energy Consumer: A Difficult Path*, in RUGGERI L. (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, in https://ecpe.unicam.it/sites/ecpe.unicam.it/files/risultati/2021-03/ebooks_9788413773810_978-84-1377-381-0.pdf;

DUDKA A. e MAGNANI N., *Energy justice: do energy communities' shareholders really care?*, 2023, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4369290;

HEINDL P., *Price and income elasticities of residential energy demand in Germany*, in https://econpapers.repec.org/article/eeeepol/v_3a102_3ay_3a2017_3ai_3ac_3ap_3a512-528.htm;

KUNZE C. e BECKER S., *Energy Democracy in Europe: A Survey and Outlook*, in www.rosalux.de/en/publication/id/7969/energy-democracy-in-europe;

MALEKI-DOZJI P., DEL BUFALO N., DI NUCCI M.R. e KRUG M., *Overcoming Barriers to the Community Acceptance of Wind Energy: Lessons Learnt from a Comparative Analysis of Best Practice Cases across Europe*, in www.mdpi.com/2071-1050/12/9/3562;

S.F. VERDE e N. ROSSETTO, *The future of renewable energy communities in the EU: an investigation at the time of the Clean Energy Package*, in <https://hdl.handle.net/1814/68383>.

Parte III

La protezione dell'ambiente: la giustizia climatica

*Il caso VZW Klimaatzaak. Oltre l'accountability verso una transizione ecologica
«giusta»**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Analisi della vicenda giudiziaria: fatti ed argomentazioni giuridiche. – 3. Decisione del Tribunale: responsabilità extracontrattuale degli enti pubblici e violazione degli artt. 2 e 8 Cedu. – 4. Superamento della dicotomia interesse pubblico-privato ed obblighi positivi alla tutela dell'ambiente. – 5. Considerazioni conclusive.

1. I fenomeni naturalistici che si sono verificati e continuano a verificarsi in questi ultimi anni hanno attribuito primaria rilevanza alla questione ambientale. Tale problematica viene affrontata nei consessi di carattere tanto domestico quanto europeo ed internazionale nella convinzione che solo una risposta uniforme e coerente sia idonea a combattere il cambiamento climatico. Le misure predisposte a livello transnazionale sono, difatti, improntate alla logica della cooperazione e della solidarietà tra gli Stati e richiedono azioni collettive omogenee, seppure diversificate in base alle peculiarità socio-economiche dei singoli Paesi¹ (V. De Lucia,

* Il presente lavoro è un risultato delle attività svolte come borsista grazie al programma PON «Ricerca e Innovazione» 2014-2020, Asse IV, Azione IV.5 – «Dottorati su tematiche green», CUP J19J21018790001 (XXXVII ciclo, a.a. 2021/2022), condotto presso l'Università di Camerino.

¹ Per un'analisi in materia, V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, disponibile in https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2009/principio_comuni_responsabilita_delucia.htm#:~:text=IP%20principio%20di%20comuni%20ma%20differenziate%20responsabilit%C3%A0%20risponde%20ad%20esigenze,su%20un%20piano%20di%20eguaglianza.

L'art. 3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 9 maggio del 1992 sancisce il principio delle responsabilità comuni ma differenziate in relazione alle rispettive capacità. La disposizione in esame prevede, difatti, che «i Paesi sviluppati che sono Parti alla Convenzione, devono prendere l'iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi» e che «[l]e esigenze specifiche e le circostanze speciali dei Paesi in sviluppo che sono Parti alla Convenzione, in particolar modo di quelli che sono facilmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti di clima, e di

2009). Un approccio di questo tipo garantisce la realizzazione di una transizione ecologica «giusta», ossia il conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso il contributo dell'intera comunità, tenendo in considerazione le capacità e possibilità di ciascuno Stato nonché la natura sviluppata o meno dello stesso ed il correlato grado di contribuzione all'emergenza climatica² (S. Baldin e P. Viola, 2021).

L'attuale scenario caratterizzato dall'instabilità economica e dalla difficoltà di approvvigionamento energetico a causa del conflitto bellico in Ucraina ha condotto, tuttavia, all'introduzione di interventi potenzialmente pericolosi per l'ambiente. Essi costituiscono delle attività che, in concorso a quelle ecosostenibili, assicurano l'autosufficienza energetica e, di conseguenza, il miglioramento delle connesse condizioni sociali, economiche e finanziarie. Basti pensare all'inclusione del nucleare e del gas nella Tassonomia europea delle attività economiche eco-friendly³.

Il necessario contemperamento tra le diverse esigenze da soddisfare in concreto presuppone il riconoscimento della tutela dell'ambiente, quale connotazione intrinseca e strumentale alla protezione ed allo sviluppo della persona⁴ (P. Perlingieri, 2005). Una visione eco-centrica

quelle Parti, soprattutto dei Paesi in sviluppo, che dovrebbero sostenere un onere sproporzionato o abnorme ai sensi della Convenzione, devono essere prese in completa considerazione».

Il medesimo articolo stabilisce, inoltre, il principio di precauzione richiedendo alle Parti l'adozione di misure idonee a prevenire o limitare al minimo le cause del cambiamento climatico o a mitigarne gli effetti negativi statuendo che nel caso di pericolo di danni gravi o irreversibili «da mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve essere adottata come pretesto per rinviare l'adozione di tali misure».

² Secondo una visione pratica di giustizia distributiva/retributiva, difatti, occorre un equo riparto dei doveri che tiene in considerazione il differente grado di responsabilità dei Paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo mediante un approccio differenziato. Per l'analisi di tale impostazione, S. BALDIN e P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2021, p. 606 ss.

³ In tal senso, il Regolamento delegato (UE) 2022/1214 del 9 marzo 2022 che modifica il Regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il Regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche.

⁴ 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. 73-74. In tal senso, F. PARENTE, *Il ripensamento dei diritti fondamentali della persona nell'area dell'Unione Europea*, in

«antropologicamente orientata»⁵ (A. Peratoner, 2009) da intendersi nel senso della riconsiderazione della protezione ambientale come volta a realizzare un'esistenza libera e dignitosa della persona, anche e soprattutto in vista delle future generazioni. Appare centrale, pertanto, il concetto di sostenibilità che costituisce un criterio di valutazione di meritevolezza di ciò che «preserva la persona e la comunità alla crescente autoconservazione. I parametri di misurazione della crescita o del benessere di un popolo mutano [pertanto] da esclusivamente quantitativi a quali-quantitativi»⁶ (E. Caterini, 2018).

Le iniziative, pubbliche e non, assumono, difatti, una importanza fondamentale per il contrasto in via preventiva e riparatoria al surriscaldamento globale ed al cambiamento climatico, fenomeni definiti «iperoggetti»⁷ (T. Morton, 2018) e per natura antropogenici. Ne discende, pertanto, che persona e ambiente sono in continua e dinamica interazione

Corti pugliesi, 4, 2007, p. 780 secondo cui «[l]a dignità umana e i diritti umani, nella prospettiva eziologica, diventano il fondamento stesso dello sviluppo sostenibile».

⁵ A tal proposito, interessanti risultano le riflessioni di A. PERATONER, *Quale antropocentrismo? Ripensare la persona umana in relazione all'ambiente*, in L. GRION (a cura di), *La differenza umana. Riduzionismo e antiumanesimo – Antropologica*, Brescia, 2009, pp. 48-49, che parla di un «antropocentrismo bilanciato tra l'identità peculiare dell'umano che lo assuma nello spessore della propria sostanzialità in ragione di persona – e perciò di fine – e la sua relazione all'ambiente come originariamente implicante la messa in campo della componente corporea dell'umano». Nelle due dimensioni dell'io empirico e trascendentale «si vede, infatti, come l'uomo da un lato sia a tutti gli effetti parte dell'ambiente naturale materialmente inteso e risenta in tutto e per tutto delle sue condizioni e variazioni, mentre dall'altro risulti effettivamente irriducibile alla mera realtà ambientale, al di là di ogni facile riduzionismo ecocentrico [...] Nella prospettiva di un tale principio di continuità corporea la cura dell'ambiente assume il significato di una modalità [...] nella quale l'uomo può avere cura della corporeità d'altri quanto della propria».

⁶ E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, pp. 33-34.

⁷ La riconduzione di tali fenomeni negli iperoggetti è rinvenibile in T. MORTON, *Iperoggetti. Filosofia e ecologia dopo la fine del mondo*, Roma, 2018, in cui definisce «iperoggetti» entità non visibili o tangibili che sono situati tra l'individuo e l'ambiente e, dunque, sono parte dell'esistenza umana. In virtù della parzialità del punto di vista umano, è difficile percepirne e comprenderne la reale portata del fenomeno. Quest'ultima, tuttavia, non esclude la possibilità di controllare e mitigare lo stesso attraverso interventi di natura generale e localizzata in considerazione del fatto che si tratta di eventi prevalentemente causati dall'agire umano.

in un rapporto causa-effetto laddove la politica ed il diritto⁸ (P. Perlingieri, 2016) fungono da intermediari tra gli stessi⁹ (S. Baldin e P. Viola, 2021).

In linea con questa visione si pongono numerose pronunce degli organi giurisdizionali nazionali che in materia di *climate change litigation*¹⁰ (A. Pisanò, 2022) adottano un approccio basato sui diritti fondamentali, sanciti a livello costituzionale o internazionale¹¹ (C. Gentile, 2023). L'attuazione effettiva di questi ultimi, nell'ottica della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale, assicura la protezione delle persone vulnerabili o che si trovano in Paesi economicamente deboli, anche in vista delle generazioni future. Si tratta, dunque, di un c.d. *greening* dei diritti¹² (J. Van Zeben, 2021) che assumono una valenza immanente alla tutela ambientale e orientano le scelte politiche in materia.

Questo concetto si evince dal caso VZW Klimaatzaak c. Kingdom of Belgium & Others¹³ (Tribunale di Bruxelles, Caso 167/2021, VZW Klimaatzaak c. Kingdom of Belgium & Others, 2021) che, ripercorrendo le

⁸ Per diritto si intende l'insieme di norme giuridiche parte del sistema ordinamentale che ricomprende tanto gli interventi legislativi quanto quelli di iniziativa privata, individuale o collettiva. In tal senso, P. PERLINGIERI, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 687-689, secondo cui «[a]l centro del discorso non vi è un'autonomia, bensì le autonomie: dall'autonomia legislativa alla discrezionalità della p.a., fino all'autonomia negoziale», l'autonomia privata si inquadra, pertanto, nell'ordinamento considerato nel suo complesso «come parte ora attuativa, ora conformativa, ora creativa e costitutiva».

⁹ S. BALDIN e P. VIOLA, *L'obbligazione climatica*, cit., p. 606, secondo cui «il significato di “cambiamenti climatici antropogenici” [appare] sotto una diversa luce, non solo come risultato dell'attività umana incondizionata, ma di una scelta cosciente, in cui la politica e il diritto rappresentano le forze principali che influiscono sulla volontà (intesa, quindi, come ente mediano fra la causa e l'effetto)».

¹⁰ Per un'analisi approfondita dei principali casi di *climate change*, A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022.

¹¹ Per un'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali, C. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *federalismi.it*, 5, 2023; M. MILANOVIC, *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles, and policy*, Oxford, 2011; F. COOMANS e M. KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004.

¹² J. VAN ZEBEN, *The Role of the EU Charter on Fundamental Rights in Climate Litigation*, in *Wageningen Law Series*, 2, 2021. Per la correlazione tra diritti umani e cambiamento climatico, J. PEEL e H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, pp. 37-67.

¹³ Tribunale di primo grado di Bruxelles, Sez. civ., IV Camera, caso VZW Klimaatzaak c. Kingdom of Belgium & Others, 17 giugno 2021, n. 167.

orme del *leading case* Urgenda Foundation c. State of the Netherlands¹⁴ (K. Zabrodina, in questo volume), affronta la questione della responsabilità dello Stato belga in relazione alle politiche di prevenzione degli effetti dannosi del cambiamento climatico.

Come si vedrà nel prosieguo, pur essendo una questione attualmente pendente, presenta degli elementi di spiccato interesse. In particolare, il Tribunale di primo grado di Bruxelles pone a fondamento della decisione i diritti fondamentali alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare sanciti negli artt. 2 e 8 Cedu. Ne discende una pregnante influenza dell'attuazione positiva di diritti fondamentali, espressi anche in forma convenzionale a livello internazionale, quali pietra miliare dell'imponente costruzione-ordinamento giuridico¹⁵ (A. Moro e I. Vinciguerra).

Per comprendere maggiormente l'indissolubile binomio persona-ambiente applicato in diverse pronunce giurisprudenziali¹⁶, occorre procedere all'esposizione delle vicende che interessano la causa in esame per poi indagare le principali questioni giuridiche sottese.

2. Il caso è sollevato da un'organizzazione non-profit – Klimaatzaak – e da 58.000 cittadini co-attori contro lo Stato belga e le tre Regioni – Vallonia, Fiandre e Bruxelles-Capitale. Il ricorso ha ad oggetto l'accertamento della

¹⁴ Per un'analisi critica ed approfondita del caso si consente di rimandare al contributo presente in questo volume, K. ZABRODINA, *Il caso Urgenda contro i Paesi Bassi: la dimensione esistenziale del cambiamento climatico tra effettività di tutela e discrezionalità politica*.

¹⁵ Risultano ispiratrici le parole espresse in sede di Assemblea Costituente italiana secondo cui l'art. 2 cost., garante dei diritti inviolabili dell'uomo, costituisce «una pietra fondamentale dell[P] [...] edificio politico costituzionale» che garantisce «i principi di autonomia e dignità della persona [...] anteriori alla nascita dello Stato, quali diritti naturali, in contrasto con chi ne ha fatto dei riflessi soltanto dello Stato e non altro», interventi di A. MORO e I. VINCIGUERRA, Art. 2, in F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione, Le discussioni in Assemblea Costituente* a commento dell'articolo 2 cost., disponibile in www.nascitacostituzione.it.

¹⁶ Rilevante a tal fine la pronuncia della Corte costituzionale tedesca, 29 aprile 2021, Neubauer et al c. Germania, n. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html, in cui la Corte ordina al governo di modificare gli obiettivi di riduzione di emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030 previsti nel *Federal Climate Protection Act* sulla base di un'interpretazione dell'art. 20a della Costituzione tedesca che tutela la dignità, la vita e l'integrità fisica anche dai pericoli correlati al cambiamento climatico.

responsabilità in capo alle suddette autorità per l'omessa adozione di misure idonee a prevenire eventi dannosi derivanti dal cambiamento climatico ai sensi degli artt. 1382 e 1383 del codice civile belga nonché la violazione dei diritti sanciti dagli artt. 2 e 8 Cedu e 6 e 24 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC). Le gravi minacce all'ambiente costituiscono, difatti, un pericolo per la vita delle persone incidendo sulla vita privata e familiare, in particolar modo su quella dei bambini e degli adolescenti. Essi, sperimentando il passaggio del surriscaldamento da 1°C a 4°C, ne subiranno ingiustamente le conseguenze.

Ulteriore richiesta concerne l'imposizione di un'ingiunzione volta a fissare determinati obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra (nello specifico, una riduzione delle emissioni dal 42% al 48% nel 2025 rispetto al 1990; almeno dal 55% al 65% nel 2030 rispetto al 1990; emissioni nette pari a 0 nel 2050). Tale istanza è integrata dalla richiesta di una penalità di mora motivata dalla continua inerzia degli imputati e dell'urgenza della minaccia per il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi imposti per il 2025 ed il 2030.

Gli attori intendono dare prova della necessità di un'azione concreta e tempestiva per contrastare il surriscaldamento globale sulla base degli studi dell'Intergovernmental Panel on Climate Change. Le ricerche scientifiche dimostrano la crescente concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera, specialmente di anidride carbonica, a causa delle relative emissioni di origine antropogenica e la stretta correlazione tra tale fenomeno ed il surriscaldamento globale. Quest'ultimo comporta gradualmente danni latenti per la società incidendo su ogni aspetto della vita quotidiana. Le conseguenze dirette o indirette, tra cui i c.dd. *tipping points*¹⁷, possono cagionare danni incontrollabili ed irreversibili per la popolazione ed il pianeta se non si riesce a mantenere il surriscaldamento globale al di sotto di 2°C ed entro 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali, soglia fissata nell'art. 2 dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015.

Alla luce delle politiche climatiche stabilite a livello internazionale ed europeo, i ricorrenti concludono per una condotta delle autorità competenti

¹⁷ Si tratta di eventi c.dd. punti di rottura che implicano cambiamenti improvvisi e drastici con impossibilità di ritornare allo stato originario.

insufficiente ad evitare il surriscaldamento globale e i correlati effetti dannosi. Essi considerano i convenuti inadempienti rispetto agli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra nel territorio belga del 40% o almeno del 25% rispetto ai livelli del 1990. Si evidenziano, inoltre, le carenze organizzative nella ripartizione interna delle competenze concorrenti in materia climatica tra gli organi statali e regionali anche e soprattutto a causa della scarsa collaborazione tra i vari livelli¹⁸.

A dimostrazione della responsabilità delle autorità citate in giudizio, gli attori ritengono sussistenti i tre criteri necessari: la colpa, il danno ed il nesso di causalità tra gli stessi.

Quanto al primo, essi sostengono, pertanto, che sia possibile adottare delle misure preventive ragionevoli non predisposte dalle autorità competenti, nonostante l'esistenza di una minaccia seria di cui i convenuti ne sono a conoscenza e la cui probabilità di verifica è elevata.

Essi contestano, inoltre, il danno derivante dalla condotta negligente, sebbene in parte futuro, in quanto ampiamente certificato da fonti scientifiche autorevoli nonché il relativo nesso di causalità.

3. In base alle argomentazioni illustrate, il Tribunale vaglia primariamente l'ammissibilità della domanda in conformità all'art. 9, paragrafo 3 della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998 (c.d. Convenzione di Aarhus) ed agli artt. 17 e 18 del Codice Giudiziario che richiedono per la proposizione dell'azione la sussistenza di un interesse personale, diretto ed attuale. Le norme, pertanto, escludono le ipotesi di realizzazione di un interesse generale che solo indirettamente comportano un vantaggio per l'attore ma consentono la proposizione dell'azione per finalità precauzionali, ossia per prevenire la violazione di un diritto minacciato gravemente. Nel caso in questione, ad avviso della Corte, tanto Klimaatak quanto i cittadini co-attori risultano titolari di un interesse personale e diretto. La prima, conformemente alle

¹⁸ A dimostrazione del difetto di collaborazione, i ricorrenti annoverano l'accordo di cooperazione previsto per attuare il secondo periodo di impegno stabilito nel Protocollo di Kyoto mediante l'emendamento di Doha dell'8 dicembre 2012 (2013-2020) che è stato concluso ed è divenuto operativo solo il 12 febbraio 2018.

finalità statutarie, possiede uno *status* privilegiato correlato alla difesa dell'ambiente dai danni. I cittadini agiscono per gli effetti dannosi sulla loro vita derivanti dalle politiche climatiche delle autorità belghe. Non rileva, dunque, ai fini della natura dell'interesse, che tale impatto negativo possa incidere su tutta la popolazione o su altri cittadini.

Nel merito, la Corte, pur ritenendo che non vi sia alcun vincolo di riduzione delle emissioni di gas climalteranti del 25% o 40% entro il 2020¹⁹, statuisce che le autorità convenute, statali e regionali, hanno violato il loro dovere di cura e di diligenza poiché non hanno optato per una *governance* adeguata a prevenire i danni causati dal cambiamento climatico. La imprudenza della condotta è avvalorata dalla consapevolezza dei possibili rischi per la popolazione belga in virtù di studi scientifici accreditati e di indiscussa credibilità. Ne discende la responsabilità extracontrattuale degli enti pubblici citati in giudizio ai sensi dell'art. 1382 del codice civile belga in base al quale «qualunque fatto dell'uomo che arreca ad altri un danno obbliga colui per colpa del quale è avvenuto a ripararlo». Tale politica determina, inoltre, una lesione del diritto alla vita ed al rispetto della vita privata di cui agli artt. 2 e 8 Cedu.

La Corte si pronuncia diversamente con riferimento alla violazione dei diritti sanciti negli artt. 6 e 24 CRC in quanto da tali disposizioni non discenderebbero obblighi positivi per gli Stati firmatari che possano essere invocati direttamente dinanzi alle corti domestiche ma sussisterebbe un margine discrezionale sulle modalità di attuazione dei diritti in esse affermati.

Il Tribunale rigetta, inoltre, la richiesta di ingiunzione relativa all'imposizione di specifici *target* di riduzione delle emissioni di gas serra sulla base del principio di separazione dei poteri. In virtù della mancanza di una disciplina vincolante in tal senso, a livello nazionale, europeo o internazionale, la fissazione di tali obiettivi rientra nelle competenze,

¹⁹ Al di là di numerose dichiarazioni politiche e scientifiche in cui si manifesta la necessità di politiche più severe di contenimento delle emissioni di gas serra, gli unici obiettivi vincolanti lo Stato belga fino al 2020 sono fissati a livello europeo nel Pacchetto sul clima e l'energia del 2008 ed a livello internazionale dall'emendamento di Doha nell'allegato B del Protocollo di Kyoto. Essi prevedono una riduzione delle emissioni del 20% entro tale periodo.

tecniche e finanziarie, degli organi legislativi ed esecutivi²⁰ (C. Renglet e S. Smis, 2021).

Attualmente, la decisione è impugnata dinanzi alla Corte d'Appello di Bruxelles, in particolare con riferimento all'ultimo punto analizzato. Si lamenta, difatti, che il rifiuto di imporre specifici limiti di emissione di gas climalteranti non assicura un effettivo rimedio giuridico sancito dall'art. 13 Cedu e dall'art. 9, paragrafo 4 della Convenzione di Aarhus. La soglia limite di surriscaldamento globale risulta, inoltre, universalmente riconosciuta e cristallizzata nell'Accordo di Parigi, senza alcun margine di apprezzamento per gli Stati. L'imposizione di tale obiettivo costituirebbe, pertanto, l'unica misura idonea a porre fine alla condotta illecita²¹ (Tribunale di Bruxelles, Caso 3659/2016, *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, L. Craeynest et al. c. Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Leefmilieu Brussel*, 2021).

Ad avviso degli appellanti, infine, con l'emissione di un ordine di ingiunzione l'autorità giurisdizionale imporrebbe solo l'obiettivo da conseguire mantenendo la discrezionalità nella determinazione dei mezzi.

In virtù di ciò, l'obbligo di agire ai sensi degli artt. 2 e 8 Cedu e dell'art. 1382 del codice civile belga non deriverebbe da una disciplina normativa vincolante di fonte nazionale, europea o internazionale bensì da un fatto universalmente riconosciuto dalla comunità scientifica e politica.

4. Dall'analisi dei fatti di causa e delle questioni giuridiche oggetto di decisione è possibile trarne alcuni spunti di riflessione. Le tematiche affrontate, le posizioni delle parti e le conclusioni del Tribunale presentano,

²⁰ Sul punto si è affermato che «*the judgment is indeed a Pyrrhic victory in that it will most likely only have a marginal effect on the Belgian climate policy. Future climate litigants should continue to seek injunction relief, though aware that judges may see the imposition of specific GHG emissions reduction targets as overstepping their competencies*», C. RENGLLET e S. SMIS, *The Belgian Climate Case: A Step Forward in Invoking Human Rights Standards in Climate Litigation?*, in *Am. Soc. Int. L.*, vol. XXV, n. 21, 2021, disponibile in <https://www.asil.org/insights/volume/25/issue/21>.

²¹ In tal senso, Tribunale di primo grado di Bruxelles, 29 gennaio 2021, RG 2016/3659/A, *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, L. Craeynest et al. c. Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Leefmilieu Brussel*, secondo cui «*[l]e principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs interdit au juge d'obliger l'administration à prendre une certaine mesure s'il n'apparaît pas que cette mesure est la seule qui puisse être prise pour réparer le dommage en nature sans violer la loi*» traduzione inserita nell'appello del caso in esame, parte V.2.2, pt. 129.

difatti, elementi in linea con un approccio fondato sulla rilevanza primaria del valore-persona e, dunque, sulla positiva attuazione dei diritti fondamentali.

In primis, merita approfondimento la valutazione di ammissibilità della domanda di *Klimaatzaak* e dei cittadini co-attori sulla base di un interesse personale, diretto ed attuale di cui agli artt. 17 e 18 del Codice Giudiziario. Ad avviso della Corte, i cittadini risultano titolari di tale interesse in quanto mirano all'accertamento della responsabilità delle autorità pubbliche belghe per le conseguenze dannose, presenti e future, del cambiamento climatico sulla loro vita quotidiana. Pur trattandosi di un interesse potenzialmente riferibile a tutta la popolazione belga e, dunque, anche a persone diverse dagli attori ciò non determina la riqualificazione dello stesso in interesse generale.

Alla stessa conclusione si giunge per l'organizzazione non-profit poiché, in quanto organizzazione ambientale, possiede uno *status* privilegiato in conformità a quanto stabilito dall'art. 9, paragrafo 3 della Convenzione di Aarhus in combinato disposto con gli artt. 1-3 della medesima. Riconoscendo l'importanza di un'adeguata tutela ambientale per il benessere ed il godimento dei diritti fondamentali, la presente Convenzione mira ad assicurare l'accesso a meccanismi giudiziari efficaci, anche per il tramite di associazioni, organizzazioni o gruppi di persone²² (Conclusioni dell'Avvocato Generale, Caso 115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen c. Bezirksregierung*

²² Nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston del 16 dicembre 2010, c. 115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen c. Bezirksregierung Arnsberg*, paragrafo 52 si afferma che «il ruolo fondamentale attribuito alle ONG ambientali permette, inoltre, di controbilanciare la decisione di non istituire un'*actio popularis* obbligatoria in materia ambientale. Promuovendo la partecipazione delle ONG ambientali ai processi decisionali, tanto nella fase amministrativa quanto in sede giurisdizionale, si rafforzano poi la qualità e la legittimità delle decisioni adottate dalle autorità pubbliche e viene accresciuta l'efficacia delle procedure di prevenzione del danno ambientale». Tuttavia, secondo la Corte giust., 8 marzo 2011, c. 240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, paragrafo 50, pur non avendo l'art. 9, paragrafo 3, efficacia diretta, è compito del giudice nazionale «al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione, offrire un'interpretazione del proprio diritto nazionale quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati dall'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus».

Arnsberg). Nel caso di specie, l'azione intrapresa rientra nei fini statuari di Klimaatzaak. Quest'ultima, difatti, richiede il risarcimento del danno morale derivante dal danno arrecato agli interessi collettivi inclusi negli obiettivi sociali.

Tale questione consente di operare alcune osservazioni circa il rapporto tradizionalmente inteso in senso dicotomico interesse pubblico/generale/collettivo-interesse privato. Nel caso in esame rileva l'interesse personale dei cittadini all'accertamento della responsabilità delle autorità belghe per i danni, anche futuri, derivanti dalla negligente *governance* in ambito climatico. Analogamente, l'interesse personale di Klimaatzaak è riconducibile agli interessi collettivi di cui risulta portatrice conformemente allo scopo sociale. Gli effetti nocivi del cambiamento climatico, tuttavia, incidono sulla vita non solo dei cittadini ricorrenti e di quelli rappresentati dall'organizzazione non-profit ma anche dell'intera popolazione e delle generazioni future. Si tratta, pertanto, di un interesse contestualmente privato, pubblico, generale e collettivo che, al di là della qualificazione, sottende la tutela del valore-persona²³ (P. Perlingieri, 2020).

Con riferimento al merito della causa, il Tribunale dichiara la responsabilità extracontrattuale delle autorità pubbliche belghe ai sensi dell'art. 1382 del codice civile in quanto agenti in violazione del generale *duty of care*²⁴ (Cass. belga, Caso S.03.0072.F, 2004). Trattandosi di una

²³ «Un interesse generale non prevale su quello individuale perché più ampio; per il diritto la generalità dell'interesse non va confusa con la gerarchia dei valori. Il confronto, il conflitto e la mediazione tra interessi sono sempre riferibili a persone; nel perseguimento di tali interessi finali (ad un certo risultato o ad una certa azione) si possono individuare interessi strumentali intermedi che a volte si qualificano come «pubblici», in P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4a ed., Napoli, 2020, p. 139. In tal senso, P. FEMIA, *Interessi e conflitti culturali nell'autonomia privata e nella responsabilità civile*, Napoli, 1996, pp. 134-137, 139, secondo cui «[p]oiché l'ordinamento è costruito intorno alla preminenza del valore della persona che è valore individuale il passaggio da un interesse “individuale” ad uno “collettivo”, fino eventualmente ad un ulteriore interesse “generale”, non costituisce argomento in sé a favore del minor rilievo dell'interesse individuale rispetto agli altri ad esso contrapposti». L'interesse generale «è soltanto lo strumento per realizzare altri interessi, non un interesse più astratto e pertanto superiore [...] All'aumento del livello di astrazione dell'interesse non corrisponde dunque necessariamente un aumento nella gerarchia dei valori né la costruzione di una gerarchia».

²⁴ Sulla responsabilità dello Stato nella sua funzione esecutiva, Cass. belga, 25 ottobre 2004, n. S.03.0072.F, disponibile in

politica di competenza concorrente, la responsabilità è imputabile tanto allo Stato belga quanto alle tre Regioni. La natura trasversale della stessa richiede, difatti, una leale ed effettiva collaborazione tra le diverse entità, statale e federali. L'inadeguatezza di tali meccanismi di cooperazione ha contribuito, tuttavia, al fallimento della *governance* in materia climatica.

La Corte si pronuncia, inoltre, dichiarando la violazione degli artt. 2 e 8 Cedu da cui deriva un obbligo positivo²⁵ (Corte edu, Caso 67021/01, Tàtar c. Romania) per gli Stati aderenti di adottare le misure necessarie per assicurare la tutela della vita delle persone²⁶. Nel caso di specie, si tratta di politiche idonee a prevenire gli effetti negativi di attività pericolose o disastri causati dal cambiamento climatico. Viene, dunque, invocato il nesso tra danno ambientale e danno alla vita privata, laddove il primo può incidere sul benessere delle persone e sul relativo godimento della propria

<https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20041025.10/FR>; e nella sua funzione legislativa, Cass. belga, 28 settembre 2006, n. C.02.0570.F, disponibile in <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060928.7/FR>, secondo cui «*[l]e principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative*».

²⁵ Conformemente a Corte edu, 27 gennaio 2009, c. 67021/01, Tàtar c. Romania, paragrafo 107, «*the existence of a serious and substantial risk to the applicants' health and well-being placed a positive obligation on the State to adopt reasonable and adequate measures capable of protecting the rights of the persons concerned to respect for their private life and home and, more generally, to the enjoyment of a healthy and protected environments*». Tale concetto, stabilito con riferimento all'art. 8 Cedu, è estendibile al diritto di cui all'art. 2 Cedu. In tal senso, Corte edu, 20 marzo 2008, c. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, Budayeva et al c. Russia, paragrafo 133, secondo cui «*in the field of dangerous activities, the scope of the positive obligations under Article 2 of the Convention broadly overlaps with that of the positive obligations imposed under Article 8. Consequently, the principles developed by the Court in its case law on the environment or town and country planning may also be invoked for the protection of the right to life where privacy and the home are infringed*».

²⁶ Si attribuisce, difatti, un ruolo sempre maggiore alle autorità nazionali e dunque, anche ai giudici nazionali nell'applicazione della Cedu e nella valutazione della sussistenza e del rispetto del margine di apprezzamento in virtù dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra le Corti. In questa ottica, l'art.1, Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 24 giugno 1953, statuisce che «[...] spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

abitazione, e, dunque, sulla loro vita privata e familiare²⁷ (Corte edu, Caso 16798/90, Ostra c. Spagna). A tal fine, rileva non un generico danno ambientale ma un'interferenza diretta, chiaramente identificabile e localizzata nella sfera privata e familiare delle persone²⁸ (Corte edu, Caso 55723/00, Fadeyeva c. Russia, 2005). Tale interferenza risulta sulla base di studi condivisi ed accreditati dalla comunità scientifica e non esclude la violazione dei diritti di cui agli artt. 2 e 8 Cedu in ipotesi di problemi di dimensione globale come quello relativo al cambiamento climatico. Sussiste, dunque, un obbligo comportamentale a carico degli Stati. Essi, pur non essendo vincolati da specifici obiettivi da perseguire in quanto dispongono di un ampio margine di apprezzamento²⁹ (Corte edu, Caso 55723/00, Fadeyeva c. Russia, 2005), sono tenuti a garantire in maniera piena ed effettiva i diritti fondamentali sanciti anche a livello internazionale. Questo implica l'adozione di una *governance* in materia climatica che assicuri una riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra e, conseguentemente, il mantenimento del surriscaldamento globale al di sotto della soglia ideale per prevenire o limitare al minimo effetti disastrosi e spesso irreversibili che arrecano danni alla vita delle persone.

Ulteriore aspetto concerne la mancata emissione di un'ingiunzione relativa a specifici obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra fondata sul principio di separazione dei poteri. Secondo la Corte rientra nelle sue competenze l'accertamento della colpevolezza dell'autorità pubblica, anche nell'esercizio del potere discrezionale, ma non la valutazione

²⁷ Il Tribunale richiama, in tal senso, la decisione della Corte edu, 9 dicembre 1994, c. 16798/90, Ostra c. Spagna, paragrafo 51, in base alla quale «*severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health*».

²⁸ Corte edu, 9 giugno 2005, c. 55723/00, Fadeyeva c. Russia, paragrafo 88.

²⁹ Corte edu, 9 giugno 2005, c. 55723/00, Fadeyeva c. Russia, paragrafo 96, secondo cui «*where the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are different avenues to ensure "respect for private life", and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means*»; Corte edu, 20 marzo 2008, c. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, Budayeva et al c. Russia, paragrafi 134-135.

dell'adeguatezza né la sostituzione nella sua attività legislativa o esecutiva³⁰ (Tribunale di Bruxelles, Caso 167/2021, VZW Klimaatzaak c. Kingdom of Belgium & Others, 2021). Ciò alla luce del fatto che non sussiste alcuna fonte internazionale o europea di obbligazioni giuridicamente vincolanti ma meri documenti politici o scientifici.

5. In conformità agli artt. 1, 19 e 34 Cedu, gli Stati aderenti alla Convenzione devono assicurare i diritti fondamentali sanciti nella stessa, tra cui quelli alla vita ed al rispetto della vita privata e familiare³¹ (Corte edu, Caso 16574/08, Fabris c. Francia). In tal senso, l'organo giudiziario ne rappresenta il garante primario in quanto offre una soluzione nelle ipotesi di violazione degli stessi.

L'effettività del rimedio, di cui agli artt. 13, 47 Cedu e 9, paragrafo 4 della Convenzione di Aarhus, implica l'esigenza dell'individuazione di misure, che limitino realmente il surriscaldamento globale cui conseguono danni gravi e irreparabili per la vita delle persone³² (R. Fornasari, 2022). Esse sono imponibili dall'autorità giurisdizionale nelle ipotesi di inerzia o negligenza delle autorità pubbliche competenti laddove fungano da «giusto

³⁰ Si afferma, difatti, che «*il n'appartient pas au juge de déterminer les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES tous secteurs confondus que devrait rencontrer la Belgique afin de "faire sa part" dans la prévention du réchauffement climatique dangereux*», parte III, lett. d), p.to 2.3.2, della sentenza.

³¹ Secondo la Corte edu, 7 febbraio 2013, c. 16574/08, Fabris c. Francia, paragrafo 72, «*where an applicant's pleas relate to the "rights and freedoms" guaranteed by the Convention the courts are required to examine them with particular rigour and care and that this is a corollary of the principle of subsidiarity*».

³² Sull'insufficienza del rimedio risarcitorio e la necessità di uno che favorisca la riparazione del danno in natura, R. FORNASARI, *Comandare allo Stato di agire: Climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. merc.*, 3, 2022, pp. 480-495. In tal senso, M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 225 ss. Anche l'art. 1249 del codice civile francese prevede che «*la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Etat. L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en oeuvre du titre VI du livre Ier du code de l'environnement*».

rimedio»³³ (P. Perlingieri, 2011) per la lesione di interessi meritevoli di tutela rilevanti nel caso concreto.

In virtù dei ritardi nel sistema giudiziario nazionale, difatti, i ricorrenti hanno dichiarato di voler presentare il caso dinnanzi alla Corte di Strasburgo³⁴ (A. Galanti, 2022). In questa eventualità, sarebbe un intervento di livello sovranazionale a garantire la implementazione di una soluzione efficace ed idonea a fronteggiare l'emergenza climatica.

L'effettività della tutela, nell'ottica di una transizione dalla sola «responsabilità» (*liability*) alla c.d. responsabilizzazione (*accountability*)³⁵ (L. Mingione, 2023), implica, inoltre, il contributo non solo delle autorità pubbliche ma anche quello dei privati³⁶ (P. Perlingieri, 2020), in forma individuale o collettiva, mediante condotte, positive o autolimitative, volte al contenimento del surriscaldamento e, dunque, alla tutela dei diritti fondamentali³⁷ (S. Gardbaum, 2003). Risulta, pertanto, necessaria una armonica sinergia pubblico-privata in cui ciascuno, nei limiti delle proprie

³³ «[N]on è l'interesse a strutturarsi attorno al rimedio, ma il rimedio a dover trovare concreta modulazione in funzione degli interessi meritevoli che vengono in rilievo nella fattispecie concreta», P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 4 ss.

³⁴ Si parla di giurisprudenza della Corte edu «di seconda generazione» in ordine alla tutela dell'ambiente (A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Riv. giur. amb.*, 30, 2022, disponibile in https://rgaonline.it/article/la-giurisprudenza-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-sulla-tutela-dellambiente-approdi-prospettive-e-portata-precettiva/#_ftn14).

Tra i casi presentati alla Corte di Strasburgo in materia, rileva quello svizzero del 26 novembre 2020, c. 53600/2020, *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, in cui si domanda se dalla adozione di politiche climatiche inadeguate possa derivare la violazione di diritti umani, nella specie il diritto delle donne alla vita ed alla salute di cui agli artt. 2 e 8 Cedu.

³⁵ L. MINGIONE, *Environmental accountability e tutela dei diritti umani nel contrasto al cambiamento climatico*, in *federalismi.it*, 2, 2023, p. 225, secondo cui «per garantire una effettiva tutela dei diritti umani, in altri termini, urge stabilire un'alleanza pubblico-privato slegata da una logica di azione puramente egoistica» (p. 222).

³⁶ «La pluralità di componenti rientranti nell'accezione accolta di ambiente – quale essenzialmente di valore trasversale – esige un *modus operandi* condiviso tra lo Stato e gli enti territorialmente interessati, in spirito di leale collaborazione senza escludere la cooperazione dei cittadini», in P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti. Situazioni soggettive*, III, Napoli, 2020, p. 79.

³⁷ Seppur relativamente ai diritti costituzionali, si parla di «effetto orizzontale» in S. GARDBAUM, *The "Horizontal Effect" of Constitutional Rights*, in *Michigan L. Rev.*, 2003, pp. 387-459.

possibilità e capacità, partecipa alla realizzazione di una transizione ecologica giusta.

Riferimenti bibliografici

BALDIN S. e VIOLA P., *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2021, p. 606 ss.;

CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018;

COOMANS F. e KAMMINGA M. (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004;

DE LUCIA V., *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, disponibile in [https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2009/principio_comuni_responsabilita_delucia.htm#:~:text=Il%20principio%20di%20comuni%20ma%20differenziate%20responsabilit%C3%A0%20risponde%20ad%20esigenze,su%20un%20piano%20di%20eguaglianza](https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2009/principio_comuni_responsabilita_delucia.htm#:~:text=Il%20principio%20di%20comuni%20ma%20differenziate%20responsabilit%C3%A0%20risponde%20ad%20esigenze,su%20un%20piano%20di%20eguaglianza;);

FEMIA P., *Interessi e conflitti culturali nell'autonomia privata e nella responsabilità civile*, Napoli, 1996;

FORNASARI R., *Comandare allo Stato di agire: Climate change e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. merc.*, 3, 2022, pp. 480-495;

GALANTI A., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Ri. Giur. amb.*, 30, 2022, disponibile in https://rgaonline.it/article/la-giurisprudenza-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-sulla-tutela-dellambiente-approdi-prospettive-e-portata-precettiva/#_ftn14);

GARDBAUM S., *The "Horizontal Effect" of Constitutional Rights*, in *Michigan L. Rev.*, 2003, pp. 387-459;

GENTILE C., *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *federalismi.it*, 5, 2023;

MILANOVIC M., *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles, and policy*, Oxford, 2011;

MINGIONE L., *Environmental accountability e tutela dei diritti umani nel contrasto al cambiamento climatico*, in *federalismi.it*, 2, 2023, pp. 222, 225;

MORO A. e I. VINCIGUERRA, Articolo 2, in CALZARETTI F., *La nascita della Costituzione, Le discussioni in Assemblea Costituente* a commento dell'art. 2 cost., disponibile in www.nascitacostituzione.it;

MORTON T., *Iperoggetti. Filosofia e ecologia dopo la fine del mondo*, Roma, 2018;

PARENTE F., *Il ripensamento dei diritti fondamentali della persona nell'area dell'Unione Europea*, in *Corti pugliesi*, 4, 2007, p. 780;

PEEL J. e OSOFSKY H.M., *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, pp. 37-67;

PERATONER A., *Quale antropocentrismo? Ripensare la persona umana in relazione all'ambiente*, in GRION L. (a cura di), *La differenza umana. Riduzionismo e antiumanesimo – Anthropologica*, Brescia, 2009, pp. 48-49;

PERLINGIERI P., *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. 73-74;

PERLINGIERI P., *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 4 ss.;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4a ed., Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti. Situazioni soggettive*, III, Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 687-689;

PISANÒ A., *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022;

RENGLÉ C. e SMIS S., *The Belgian Climate Case: A Step Forward in Invoking Human Rights Standards in Climate Litigation?*, in *Am. Soc. Int. L.*, vol. XXV, 21, 2021, disponibile in <https://www.asil.org/insights/volume/25/issue/21>;

VAN ZEBEN J., *The Role of the EU Charter on Fundamental Rights in Climate Litigation*, in *Wageningen Law Series*, 2, 2021;

ZABRODINA K., *Il caso Urgenda contro i Paesi Bassi: la dimensione esistenziale del cambiamento climatico tra effettività di tutela e discrezionalità politica*, in questo volume;

ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022.

Giurisprudenza

Cass. belga, 25 ottobre 2004, n. S.03.0072.F, disponibile in <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20041025.10/FR>;

Cass. belga, 28 settembre 2006, n. C.02.0570.F, disponibile in <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060928.7/FR>;

Conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston del 16 dicembre 2010, c. 115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen c. Bezirksregierung Arnsberg;

Corte edu, 9 dicembre 1994, c. 16798/90, Ostra c. Spagna;

Corte edu, 9 giugno 2005, c. 55723/00, Fadeyeva c. Russia;

Corte edu, 20 marzo 2008, c. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, Budayeva et al. c. Russia;

Corte edu, 27 gennaio 2009, c. 67021/01, Tatar c. Romania;

Corte edu, 7 febbraio 2013, c. 16574/08, Fabris c. Francia;

Corte edu, 26 novembre 2020, c. 53600/2020, KlimaSeniorinnen c. Svizzera;

Corte costituzionale tedesca, 29 aprile 2021, Neubauer et al. c. Germania, n. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html;

Corte giust., 8 marzo 2011, c. 240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky;

Tribunale di primo grado di Bruxelles, Sez. civ., IV Camera, caso VZW Klimaatzaak c. Kingdom of Belgium & Others, 17 giugno 2021, n. 167;

Tribunale di primo grado di Bruxelles, 29 gennaio 2021, RG 2016/3659/A, Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, L. Craeynest et al. c. Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Leefmilieu Brussel.

SHARMIN NISAR CHOUGULE

*Indian Council for Enviro-Legal Action etc. (ricorrente) c. Union of India and Others
etc. (convenuto) 1996 AIR 1446**

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Descrizione. Informazioni generali. Fatti.
– 2.1. Breve *excursus* legale. – 2.2. Principali questioni giuridiche. – 2.3. Sentenza. –
3. Sezione principale: analisi del caso. Esame critico delle motivazioni giudiziarie.
– 3.1. Esposizione delle implicazioni delle decisioni giudiziarie.

1. Il piccolo villaggio di Bichhri è situato nel distretto di Udaipur, in Rajasthan, India. Questo villaggio è stato «oscurato» dalla presenza della Hindustan Zinc Limited, un importante stabilimento industriale. Il caso si focalizza sugli effetti negativi che sono stati causati in questa regione dall'attività chimica. In particolare, dalla produzione di oleum (la forma condensata dell'acido solforico o del superfosfato diviso) e di acido «H» dalla Hindustan Agro Chemicals Limited e dalla Silver Chemicals a partire dal 1987. Questi prodotti chimici rilasciano sostanze tossiche, tra cui i fanghi di gesso, che costituiscono una grave minaccia per l'ambiente se non vengono trattati correttamente. La contaminazione dell'acqua e del suolo ha determinato terribili conseguenze per la popolazione locale, con ripercussioni sulla salute, sui mezzi di sostentamento e sulle risorse naturali.

2. L'organizzazione ambientalista Indian Council for Enviro-Legal Action (ricorrente) ha presentato un ricorso scritto contro un gruppo di industrie chimiche (convenuto) gestite da medesimi proprietari e situate nella stessa area geografica.

Il problema emerge nel 1987 quando le industrie convenute in giudizio iniziarono a produrre le sostanze chimiche summenzionate. La loro produzione ha generato enormi quantità di effluenti altamente tossici, in particolare fanghi a base di ferro e gesso, che, se non adeguatamente trattati, rappresentano gravi minacce per la Terra. Secondo un'indagine, durante la lavorazione di circa 375 tonnellate di acido «H» furono rilasciate circa 2500

tonnellate di fanghi altamente tossici. Il fango non fu adeguatamente smaltito dalle industrie e fu, invece, lasciato all'aperto nei campi.

Ciò ha comportato gravi conseguenze dannose. Le sostanze nocive furono drenate in profondità nel terreno per un certo periodo di tempo, contaminando le falde acquifere e le riserve idriche sotterranee. Nel villaggio e nelle aree vicine, l'acqua dei pozzi e dei ruscelli divenne di colore scuro e, quindi, fu gravemente compromessa in quanto resa inadatta a qualsiasi uso.

Anche il suolo si degradò divenendo inidoneo alla coltivazione, provocando diverse ripercussioni sugli abitanti del villaggio, la maggior parte dei quali contava sull'agricoltura per il proprio sostentamento. Le sostanze chimiche hanno causato morti e malattie degli abitanti del villaggio.

Queste conseguenze catastrofiche richiamarono l'attenzione del Parlamento indiano sí che il Ministero promise che sarebbero stati presi provvedimenti. Tuttavia, nulla fu fatto in concreto in quelle aree. Gli abitanti dei villaggi si ribellarono. Così il magistrato distrettuale impose il codice di procedura penale¹ nel distretto e, successivamente, dispose la chiusura della Silver Chemical nel gennaio 1989.

2.1. Il ricorrente ha avviato un procedimento legale per contrastare l'inquinamento causato dalle industrie chimiche. Il *Rajasthan Pollution Control Board*, l'ente per il controllo dell'inquinamento del Rajasthan, fu convocato per avere informazioni sui *No Objection Certificates* (NOC) rilasciati ai convenuti. La risposta del *Board* ha evidenziato che le industrie coinvolte avevano modificato, senza l'autorizzazione, i propri processi produttivi causando l'inquinamento.

In particolare, nella contro-perizia depositata il 20 gennaio 1990, il *Pollution Control Board* ha dichiarato che il certificato NOC della Hindustan Agro Chemicals Ltd (convenuto n. 4) era stato rilasciato per la produzione di acido solforico e di solfato di allumina. La stessa, tuttavia, aveva modificato i propri prodotti e aveva iniziato a produrre l'oleum e i fertilizzanti senza l'approvazione del *Board*. Pertanto, in virtù all'*Air (Prevention and Control of Pollution) Act*² il permesso era stato negato e sono

* Questo contributo è stato tradotto da Manuela Giobbi.

¹ S. 144, Code of Criminal Procedure, India.

² S. 21, *Air (Prevention and Control of Pollution) Act*, 1981, India.

state fornite istruzioni per la sua chiusura. Il *Board* ha dichiarato inoltre che la Silver Chemical (convenuto n. 5) produceva acido «H» senza che fosse stato rilasciato il NOC.

In merito alla questione relativa alla produzione di fertilizzanti e di altri prodotti sono stati chiamati in giudizio anche i convenuti nn. 6 e 7. Complessivamente furono chiamate in giudizio sei unità produttive facenti parte del medesimo gruppo delle industrie. La numerazione sequenziale dei convenuti in questo caso va dal n. 4 al n. 9. Ciò in quanto Rajasthan Multi Fertilizers (convenuto n. 6), Phosphates India (convenuto n. 7), Jyoti Chemicals (convenuto n. 8) e Hindustan Zinc Limited (convenuto n. 9) erano state create appositamente per la produzione dell'acido «H», oltre che di altri composti nocivi.

La Jyoti Chemical (convenuto n. 8) aveva richiesto il NOC per la produzione di allume ferrico e di oleum nel 1988. Inoltre, era stata chiesta nuovamente l'autorizzazione per la produzione di acido «H», ma la domanda fu rigettata e l'industria fu chiusa nel 1989. Il *Rajasthan Board* ha sostenuto altresì che i fanghi che giacevano all'aperto nelle aree di queste industrie avrebbero dovuto essere smaltiti in conformità con le disposizioni del *Hazardous Waste (Management and Handling) Rules* del 1989³ notificato ai sensi dell'*Environment (Protection) Act* del 1986⁴. Il Governo dello Stato del Rajasthan ha dichiarato di essere consapevole dell'inquinamento causato dalle industrie. Pertanto, fu avviata un'indagine attraverso il *Rajasthan Pollution Control Board*. Il Ministero dell'Ambiente e delle Foreste del Governo indiano ha dichiarato che alla M/s Silver Chemical era stata concessa solo una lettera d'intenti, ma non è stata mai richiesta la sua conversione in licenza industriale. Ciò costituisce un reato ai sensi dell'*Industries (Development and Regulation) Act* del 1951. La M/s Jyoti Chemicals (convenuto n. 8), invece, non si è mai rivolta al Governo nemmeno per una lettera di intenti.

Un rapporto dettagliato per l'esame di tutte le questioni da parte del *Board* e dell'autorità era stato inviato anche alla Corte Suprema per l'approvazione. La contro-dichiarazione presentata dal Governo dello Stato del Rajasthan, al paragrafo 3, contiene una dichiarazione particolare «*the State authority (Government) is now informed about the pollution of groundwater caused*

³ S. 4 e 5, *Hazardous Waste (Management and Handling) Rules*, 1989, India.

⁴ Capitoli III e IV, *The Environment (Protection) Act*, 1986.

by the fluid effluent of companies identified as respondents 4 to 8 in the written appeals. In questo modo, il Governo si rese consapevole dell'inquinamento delle acque sotterranee causato dagli effluenti delle industrie, impegnandosi a regolamentare l'ulteriore inquinamento.

Il Governo si impegnò a regolamentare l'inquinamento attraverso il *Pollution Control Board*. Il *National Institute of Environmental Research Engineering* (NEERI) fu coinvolto nella definizione delle contromisure. Per analizzare la situazione all'interno e all'esterno del villaggio di Bichhri e presentare «l'opzione e la portata delle alternative correttive disponibili», la Corte Suprema ha chiesto al *National Institute of Environmental Research Engineering* di individuare altresì le misure a breve e a lungo termine più appropriate a limitare il pericolo creato fin a quel momento. Sulla base del rapporto del NEERI e di altre informazioni probatorie, la Corte Suprema stabilì che i fanghi depositati nel terreno dovessero essere rimossi immediatamente per evitare che le sostanze radioattive penetrassero nel terreno durante la stagione delle piogge. Il 4 aprile 1990, inoltre, la Corte Suprema ordinò al Ministero indiano dell'Ambiente e delle Foreste di incaricare immediatamente i propri specialisti ad ispezionare l'area al fine di rilevare la presenza e la profondità dei fanghi di ferro e di gesso, individuare le procedure per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti nonché stabilire il kit per il trasporto e lo stoccaggio sicuro.

La Corte Suprema emise la sentenza definitiva il 13 febbraio 1996 stabilendo che: «nei casi in cui un'operazione industriale pericolosa o intrinsecamente pericolosa minaccia, anche solo potenzialmente, la salute e la sicurezza dei lavoratori della fabbrica e delle persone che abitano nelle vicinanze, sussiste una responsabilità incondizionata e non delegabile dell'industria a garantire che non vengano provocati danni a causa della natura pericolosa dell'attività che si svolge». La Corte precisò, inoltre, che «quando un'industria impegnata in un'attività pericolosa o potenzialmente insicura provoca un danno alla persona, essa deve ritenersi pienamente ed esclusivamente responsabile e deve risarcire tutte le persone danneggiate». Tale responsabilità non è soggetta alle eccezioni previste dal principio della responsabilità oggettiva, come stabilito nel caso *Ryland's c. Fletcher*⁵. Tra queste: i) l'ipotesi in cui il possessore o il proprietario (convenuto in giudizio) custodisca sul proprio terreno cose pericolose potenzialmente

⁵ *Ryland's c. Fletcher* (1866) L.R. Ex. 265, (1868) L.R. 3 H.L. 330.

idonee a provocare un danno ai terzi; ii) quando la cosa pericolosa in custodia provochi un danno alla persona o alla proprietà altrui; iii) nonché l'ipotesi in cui il convenuto in giudizio abbia utilizzato inadeguatamente il terreno.

Tali eccezioni ineriscono inoltre: i) la condotta dell'attore – se quest'ultimo subisce un danno a seguito della sua illegittima intrusione nella proprietà del convenuto, egli non può lamentare il danno così subito; ii) *act of God – vis maior*, il verificarsi di un evento direttamente ed esclusivamente per causa naturale, ossia per causa di forza maggiore, che non avrebbe potuto essere evitata adottando la necessaria diligenza; iii) il consenso dell'attore – *volenti non fit injuria*, ossia l'esistenza del consenso dell'attore di custodire la cosa pericolosa sul terreno del vicino (convenuto) che rende non applicabile il principio della responsabilità di cui nella decisione Ryland c. Fletcher; iv) l'atto del terzo – la regola della responsabilità oggettiva non si applica quando i danni sono causati da un terzo; v) e, infine, il ruolo delle Autorità Indipendenti (*Statutory Authority*) – qualora il convenuto (diligente) sia stato autorizzato da una Autorità Indipendente a svolgere una determinata attività, ciò integra l'eccezione al principio di responsabilità oggettiva per i danni causati e lo esime dal dovere di risarcire.

Nel caso di specie è applicabile il precedente della Corte relativo al caso *Oleum Gas Leak* (M.C. Mehta c. UOI and Others)⁶. Le industrie sono pienamente responsabili e devono risarcire gli abitanti dei villaggi colpiti, bonificare il suolo e le acque sotterranee nell'area interessata che si estende per circa trecentocinquanta ettari. Il principio «chi inquina paga» stabilisce che gli oneri finanziari per prevenire o fronteggiare i danni causati dall'inquinamento debbano ricadere interamente sulle industrie responsabili delle emissioni nocive.

Si tratta comunque di un caso estremamente raro ed eccezionale. Anche dopo quindici anni dalla sentenza definitiva del 13 febbraio 1996 della Corte Suprema, il caso è stato consapevolmente portato avanti attraverso ricorsi e procedure legali con l'intento di eludere il rispetto della decisione della Corte. In questi anni, la sentenza della Corte non è giunta ad una soluzione definitiva. Ciò evidenzia in particolar modo come attraverso l'abuso delle procedure legali si possa aggirare per oltre un decennio persino il verdetto definitivo della Corte Suprema. L'integrità e la solidità del sistema

⁶ M.C. Mehta c. Union of India and Others (1985), W.P. No. 12739.

giudiziario inteso nel suo complesso, e dunque comprensivo anche della Corte Suprema dello Stato, sollevano pertanto significative preoccupazioni.

Nella comunicazione resa dall'avvocato Mehta, quale rappresentante legale del ricorrente, è stato sottolineato come tali comportamenti avessero contribuito alla totale inosservanza della decisione della Corte Suprema. Con la presentazione delle istanze suddette il sistema di giustizia ambientale ha subito un abuso. I responsabili convenuti hanno mostrato scarso pentimento per aver causato danni irreparabili alla vita, alla salute e alle risorse. Secondo l'avvocato Mehta i responsabili stavano cercando di sottrarsi al pagamento di Rs.373.850.000 INR a titolo di risarcimento per le contromisure adottate. Ciò si poté evincere anche dalla sentenza della Corte che aveva definito «l'inquinamento un illecito civile».

2.2. Il caso in esame ha sollevato importanti questioni in merito alla responsabilità delle industrie per l'attività pericolosa e per i danni che ne conseguono. Sono emersi i dubbi sull'applicabilità della regola del caso *Ryland's c. Fletcher* e degli altri metodi di valutazione nella determinazione della portata degli obblighi. Il tema del risarcimento, comprensivo degli interessi per il ritardo nei pagamenti, è stato posto tra i problemi fondamentale. È stato inoltre esaminato il profilo etico della possibilità per le industrie di sottrarsi alle proprie responsabilità disattendendo le sentenze della Corte.

Sono state sollevate le seguenti questioni:

In quale misura devono essere chiamate a rispondere le industrie che svolgono attività particolarmente pericolose o rischiose, qualora a causa di un incidente un soggetto subisca un danno?

In questi casi si applica la regola del caso *Ryland's c. Fletcher* o devono essere applicati dei modi diversi di valutazione di tali obbligazioni?

I responsabili devono risarcire i danni alla salute con o senza interessi? Sarebbe ragionevole domandarsi ciò qualora il tempo trascorso fosse di un paio di giorni o mesi, ma nel caso di specie si tratta di quasi 14 anni di rinvio senza alcun pagamento.

Le criticità evidenziate sollevano ulteriori tre domande.

La parte che si rifiuta di ottemperare alle sentenze giudiziarie può continuare a godere dei benefici derivanti dalla propria inadempienza?

La parte obbligata dovrebbe essere perdonata per non aver adempiuto per oltre quattordici anni per il solo fatto di aver risarcito le persone danneggiate?

La Corte deve sospendere tutti i benefici in caso di mancato rispetto della decisione?

Le disposizioni costituzionali che riguardano il caso:

In questa sezione si discutono le disposizioni costituzionali (D. Badrinarayana, 2017) rilevanti. L'art. 48A sottolinea la responsabilità dello Stato nel proteggere e migliorare l'ambiente⁷. L'art. 51A, lett. g stabilisce il dovere fondamentale degli individui di preservare e sviluppare l'ambiente⁸. L'art. 32 garantisce ai cittadini indiani il diritto di godere dei rimedi legali in caso di violazione dei loro diritti fondamentali⁹.

2.3. Per affrontare questa complessa vicenda giudiziaria la Corte si è basata sulle osservazioni contenute nella decisione della Corte costituzionale sul caso *Oleum Gas Leak*. Quest'ultimo divenne un caso-simbolo in India in quanto venne per la prima volta utilizzato il principio della responsabilità assoluta. Tale principio è stato applicato senza eccezioni, ritenendo il convenuto pienamente responsabile delle proprie azioni. Così, in virtù della responsabilità assoluta, qualora un soggetto che svolge un'attività intrinsecamente pericolosa o rischiosa provochi un danno a un'altra persona a causa di un incidente, egli dovrà essere considerato pienamente responsabile del fatto (M.C. Mehta, 1996).

3. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è evidente come la Corte indiana abbia introdotto per la prima volta il principio «chi inquina paga». Insieme ad una decisione precedente¹⁰, il caso in esame rappresenta la pietra miliare nella giurisprudenza della Corte Suprema poiché stabilisce che i principi di diritto ambientale internazionale, tra cui lo sviluppo sostenibile e l'equità intergenerazionale, il principio «chi inquina paga» nonché il principio di precauzione costituiscono parte integrante delle norme indiane (G.F. Maggio, 1997; B.M. Marong Alhaji, 2003). Secondo il principio «chi

⁷ Art. 48A, Costituzione indiana.

⁸ Art 51A, lett. g, Costituzione indiana.

⁹ Art 32, Costituzione indiana.

¹⁰ Vellore Citizens' Welfare Forum and State of Tamil Nadu (joining) c. Union of India and Others (1996), W.P. No. 1996 5 SCR 241.

inquina paga» il responsabile dell'inquinamento non solo deve risarcire le persone danneggiate dall'inquinamento, ma anche coprire le spese per il ripristino del danno ambientale. In altri termini, la responsabilità di rimediare al danno inflitto all'ambiente e di coprire i costi di bonifica spetta a chi inquina e non deve gravare sulle generazioni future o sullo Stato (C. Stevens, 1994). Tale approccio è, quindi, volto ad evitare che l'onere economico gravi sui cittadini che non inquinano. La Corte Suprema ha evidenziato che in caso di attività pericolosa o intrinsecamente pericolosa il soggetto che la intraprende deve sopportare i danni provocati ad altri, indipendentemente dalle precauzioni adottate durante l'attività. In situazioni come queste, pertanto, alla luce del principio «chi inquina paga» si applica la responsabilità oggettiva in capo a coloro che abbiano provocato l'inquinamento e il danno.

Dopo aver esaminato le argomentazioni presentate dalle parti coinvolte, la Corte così statui: «il Governo centrale valuterà l'importo necessario per attuare le contromisure. Se i convenuti non corrispondono tale importo, si procederà al recupero delle somme in via giudiziale». La Corte ha ordinato inoltre il sequestro degli stabilimenti, impianti, attrezzature e altri beni appartenenti alle unità produttive rappresentate dai convenuti nn. 4 e 8.

È stata ordinata altresì la chiusura di tutte le fabbriche e degli impianti situati nel villaggio di Bichhri e rappresentati dai convenuti nn. 4 a 8 nonché il *Rajasthan State Pollution Control Board* è stato incaricato di mettere i sigilli alle strutture e alle attrezzature.

Nel 2011, dopo quasi quindici anni, la sentenza definitiva della causa *Indian Council for Enviro-Legal Action c. Union of India (1996)* non era stata ancora eseguita. Di conseguenza, è stato presentato un ricorso alla Corte Suprema con lo stesso nome «*Indian Council for Enviro-Legal Action c. Union of India*». Il ricorso lamentava che i convenuti avessero ripetutamente presentato molteplici istanze interlocutorie per sottrarsi all'obbligo di pagare l'importo per la bonifica e per le altre spese stabilito dalla Corte in base al principio «chi inquina paga».

La posizione della Corte Suprema sulla questione è stata la seguente: «abbiamo esaminato attentamente i fatti e le circostanze del caso, comprese le iniziative legislative intraprese da questa Corte e da altri Paesi. È evidente che l'industria in questione deve depositare l'importo indicato, insieme con gli interessi, come stabilito nella sentenza del del'11 aprile 1997. Da quella data, il disposto della Corte è stato volontariamente disatteso. Numerosi

abitanti del villaggio hanno subito impatti significativi a causa della mancanza di contromisure efficaci. I persistenti inadempimenti dell'industria accompagnati da istanze interlocutorie ingiustificate hanno protratto il caso per oltre quindici anni. L'industria deve quindi pagare Rs.37,385,000 INR (USD 608,628), insieme con gli interessi al tasso del 12 per cento all'anno a partire dall'11 aprile 1997, fino a quando la somma sarà compensata. Inoltre, l'industria è responsabile per le spese legali. Anche dopo la sentenza definitiva della Corte il caso si è protratto per quasi quindici anni, causando una notevole perdita di tempo per tutte le parti coinvolte. Considerando tutte queste circostanze, l'industria deve pagare per un totale di Rs.1,000,000 INR (USD 16,280). Queste somme saranno utilizzate, sotto il controllo delle autorità competenti, per l'attuazione di contromisure nel villaggio di Bichhri e nelle aree circostanti nel distretto di Udaipur, Rajasthan, India».

3.1. In questa sede si sottolinea il carattere eccezionale della prolungata battaglia legale che ha interessato il caso in esame dovuto ai molteplici tentativi delle industrie di sottrarsi alle proprie responsabilità. Si esplora l'equilibrio tra conseguenze rigorose dell'inadempimento e la tutela dell'ambiente. Si discute l'applicazione del principio «chi inquina paga» da parte della Corte e il risarcimento sostanziale concesso alle parti interessate. Si evidenzia, inoltre, la necessità di implementare i principi giuridici e le questioni ambientali. Il principio «chi inquina paga» esige che le conseguenze finanziarie della prevenzione o della riparazione dei danni connessi all'inquinamento siano a carico delle imprese che lo hanno causato o che hanno realizzato i prodotti da cui è derivato l'inquinamento. Secondo tale approccio, lo Stato non deve essere considerato responsabile per i costi necessari alla prevenzione o alla riparazione dei danni provocati, poiché questo comporterebbe il trasferimento dell'onere finanziario relativo al danno ambientale sul contribuente non responsabile.

Riferimenti bibliografici

BADRINARAYANA D., *The “Right” Right to Environmental Protection: What We Can Discern From the American and Indian Constitutional Experience*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 43, 2017;

HICKEY J.E. JR. e WALKER V.R., *Refining The Precautionary Principle In International Environmental Law*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 14, 1995, pp. 423-456;

MAGGIO G.F., *Inter/intra-generational Equity: Current Applications under International Law for Promoting the Sustainable Development of Natural Resources*, in *Buffalo Environmental Law Journal*, 4, 1997, pp. 161-170;

MARONG ALHAJI B.M., *From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, 2003, pp. 21-60;

MEHTA M.C., *The Bichhri Chemical Pollution Case: Environmental Damage, Legal Accountability, and Remediation*, in *Indian Environmental Law Review*, 4, 1996, p. 123;

STEVENS C., *Interpreting the Polluter Pays Principle in the Trade and Environment Context*, in *Cornell International Law Journal*, 27, 1994, pp. 577-600.

Giurisprudenza

Ryland’s c. Fletcher (1866) L.R. Ex. 265, (1868) L.R. 3 H.L. 330;
Indian Council for Enviro-Legal Action c. Union of India, in *Indian Law Reports*;

Narmada (AIR 2000 SC 3751);

ND Jayal (2004) 9 SCC 362;

Essar Oil (AIR 2004 SC 1834);

KM Chinnappa (AIR 2003 SC 724);

Intellectuals Forum, Tirupathi (AIR 2006 SC 1350);

Karnataka Industrial Areas Development Board (AIR 2006 SC 2038);

Lafarge Umiam Mining Pvt. Ltd. (2011) 7 SCALE 242.

SALVATORE COSCARELLI

Un caso cinese di responsabilità per danno ambientale

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Le questioni principali. – 3. La soluzione proposta. – 4. Conclusioni.

1. Il 6 giugno 2017 il *Friends of Nature Institute* (FON) ha citato in giudizio l'impresa statale *Gansu State Grid* per avere quest'ultima causato un elevato tasso di abbandono di energia eolica. In particolare, *Gansu State Grid*, ha acquistato l'elettricità generata dall'energia eolica e solare senza però collegarla alla rete di distribuzione di energia rinnovabile causando, conseguentemente, ulteriori emissioni di gas serra.

Pertanto, il FON ha chiesto che la *Gansu State Grid* venisse ritenuta responsabile dei danni ambientali causati dal suo utilizzo di energia a carbone.

Il 14 agosto 2018 la Corte intermedia del popolo di Lanzhou ha respinto le richieste della ONG per motivi procedurali. Infatti, la Corte ha ritenuto che la *Gansu State Grid*, essendo responsabile esclusivamente dell'acquisizione e della distribuzione di energia elettrica, non svolge attività che causano direttamente inquinamento o degrado ambientale. Conseguentemente, sempre secondo la Corte, la ricorrente non soddisfa le condizioni per avviare un'azione legale.

Il FON, ritenendo ingiusta la decisione, ha presentato ricorso avverso la stessa dinanzi all'Alta Corte della Provincia di Gansu.

Il 28 dicembre 2018 l'Alta Corte ha annullato la decisione della Corte intermedia. Infatti, l'Alta Corte ha ritenuto che l'azione legale avanzata dal ricorrente comprendesse un convenuto e una richiesta specifici e, pertanto, ha accolto il ricorso per questioni procedurali e ha ordinato al Tribunale intermedio di esaminare il caso nel merito.

Il 5 giugno 2019 il Tribunale intermedio ha accettato di esaminare il caso nel merito ed ha informato le parti. I giudici hanno avuto modo di discutere la causa con le parti ma, a causa dei rallentamenti dovuti all'avvento della

pandemia da covid-19, non hanno ancora emanato alcun provvedimento decisionale. Quindi il caso risulta essere ancora pendente.

2. Il caso in esame pone all'attenzione la questione della mancata connessione alla rete di energia rinnovabile acquistata da una società. Tale condotta, secondo il FON, è certamente illegittima atteso che genera ulteriori emissioni di gas serra e, pertanto, un danno climatico ossia ambientale.

Le tematiche ambientali hanno cominciato a far breccia nell'agenda politica cinese nel 1972 quando a seguito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma sono state create le prime istituzioni per la protezione ambientale. Tuttavia, il boom economico che prese avvio nel giro di pochi anni grazie alle riforme avanzate da Deng Xiaoping era costruito su un modello incentrato soprattutto sul raggiungimento di obiettivi di crescita economica. Il tema divenne nuovamente oggetto di attenzione da parte delle autorità politiche cinesi alla fine degli anni novanta quando delle inondazioni particolarmente gravi nel 1998 resero evidente la necessità di gestire correttamente il territorio. A seguito di tale evento l'Agenzia nazionale per la protezione ambientale venne trasformata nell'Amministrazione statale per la protezione ambientale, un organo di livello ministeriale e collegato direttamente col Governo centrale. Nel 2008, infine, venne creato il Ministero per la protezione ambientale, completando un percorso iniziato decenni prima.

La crescita del peso delle politiche ambientali nell'agenda politica cinese è riscontrabile anche dal susseguirsi dei Piani Quinquennali. Nel Decimo Piano (2001-2005), successivo alle inondazioni del 1998, sono stati previsti per la prima volta degli investimenti e delle disposizioni volte a ridurre l'inquinamento delle acque e a favorire la riforestazione. Negli anni successivi, le tematiche legate alla protezione ambientale hanno acquisito sempre più spazio, tanto che il Tredicesimo Piano Quinquennale (2016-2020) era atteso soprattutto per le ripercussioni ambientali. La Cina, inoltre, ha mostrato un deciso cambio di passo in occasione della 21^a Conferenza quadro sui cambiamenti climatici (COP 21) che si è tenuta a Parigi nel dicembre 2015. In quell'occasione Pechino ha preso per la prima volta impegni vincolanti sulla riduzione delle emissioni di gas climalteranti ponendosi così fra i Paesi guida nel contrasto al cambiamento climatico.

La questione ambientale è sempre piú rilevante anche per l'opinione pubblica cinese. Delle centinaia di proteste quotidiane che avvengono in Cina, si ritiene che la maggior parte sia proprio dovuta a dispute su progetti che avrebbero un impatto negativo sull'ambiente. Inoltre, nel 2015 ha avuto un'eco internazionale la vicenda presentata nel documentario *Under the Dome*. Il video, pubblicato su internet, presenta i danni dell'inquinamento atmosferico e ha raggiunto circa trecento milioni di visualizzazioni in pochi giorni prima di essere censurato. La questione ambientale, dunque, è di stretta attualità in Cina, tanto che Xi Jinping l'ha inserita fra i punti chiave della campagna del Sogno Cinese. Operare per una crescita sostenibile dal punto di vista ambientale è diventato uno degli elementi che contribuisce a valutare la performance di governo dei quadri locali, prima giudicati semplicemente in base al tasso di crescita del Pil.

Tale disposizione è presente nella nuova legge per la protezione ambientale, entrata in vigore il 1° gennaio 2015¹, che inasprisce le pene per

¹ Nel gennaio del 2015 è entrata in vigore in Cina la nuova legge sulla tutela ambientale – *Environmental Protection Law* – che ha riformato la precedente legge del 1989, introducendo novità piú restrittive: un forte incremento delle sanzioni per chi viola le disposizioni normative, l'estensione della tipologia di progetti che richiedono una valutazione di impatto ambientale, l'obbligo di una maggiore trasparenza nella comunicazione dei dati ambientali, la legittimazione delle Organizzazioni non governative come soggetti che, nell'interesse pubblico, possono intraprendere azioni legali contro le imprese che inquinano. In particolare, rispetto alla legge del 1989, la *Environmental Protection Law* da un lato introduce sanzioni giornaliere per tutto il periodo in cui l'impresa non rispetta le prescrizioni di tutela del territorio, dall'altro prevede incentivi fiscali per quelle aziende che sviluppano tecnologie ambientali. Inoltre, la nuova legge richiede che debbano essere resi pubblici tutti i progetti che richiedono una valutazione di impatto ambientale, con la possibilità per gli attori locali di opporsi alla realizzazione di impianti inquinanti o di richiedere adeguate garanzie. In linea con la nuova politica anticorruzione introdotta dal Presidente Xi Jinping, sono anche previste pesanti sanzioni per quei funzionari governativi che non fanno rispettare la normativa o concedono autorizzazioni a progetti non in linea con i parametri ambientali previsti dalla legge. Un ruolo importante potrà essere svolto dalle circa trecento organizzazioni non governative che hanno come obiettivo la tutela dell'ambiente e sono iscritte presso il Ministero degli affari civili: anche la Suprema Corte cinese ha recentemente sancito che la Cina darà maggiore sostegno alle organizzazioni non governative nelle loro denunce all'autorità giudiziaria contro chi non rispetta le norme di tutela del territorio. Inoltre, a fine agosto 2015 è stata approvata una riforma della normativa sull'inquinamento atmosferico che attribuisce maggiori poteri alle autorità ispettive nel punire i responsabili dell'inquinamento prodotto da impianti a carbone, prevede responsabilità dirette degli amministratori locali nel miglioramento della qualità ambientale e sanziona chi fornisce false informazioni sui dati relativi all'inquinamento.

i trasgressori e aumenta le responsabilità dei funzionari pubblici. Questo aspetto è particolarmente rilevante nei rapporti fra centro e periferia. Infatti, se adottare politiche ambientali ha un costo, ad esempio in termini di chiusura di impianti inquinanti o di riduzione del suolo edificabile, negli anni si sono verificati contrasti fra le politiche nazionali che perseguivano una crescita nel segno della maggiore qualità e gli interessi locali interessati alla salvaguardia dei posti di lavoro o alla remunerazione derivante dalla vendita dei terreni. Questo contrasto fra interessi centrali e locali è al centro di tutto il processo di riforma economica avanzato da Xi Jinping ed è comune anche alla riforma delle imprese di stato improduttive.

Ebbene, sotto il profilo costituzionale, il primo provvedimento formale sulla tutela dell'ambiente fu disposto nella Costituzione del 1978, con il comma 3 dell'art. 11 secondo cui «lo Stato protegge l'ambiente e le risorse naturali e previene ed elimina l'inquinamento e altri pericoli per la collettività». Il 13 settembre del 1979 si varò per la prima volta la bozza della legge sulla tutela dell'ambiente promulgata successivamente nel 1989. Nel 1982, la quarta ed ultima Costituzione con l'art. 26, comma 1, precisava: «lo Stato protegge l'ambiente in cui vivono le persone e l'ambiente ecologico e si prodiga per il loro miglioramento, per la prevenzione della contaminazione e di altre forme di inquinamento ambientale». Inoltre, negli art. 9, comma 2, art. 10, comma 3 e art. 26, comma 2 cost. si fissavano disposizioni in merito ad un razionale sfruttamento ed utilizzo delle risorse naturali².

Dal 1982 al 1989 l'Assemblea nazionale popolare trattava separatamente le disposizioni circa l'ambiente marino, la prevenzione e il controllo delle acque inquinate, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico, oltre alla gestione delle risorse naturali quali le foreste, le praterie, la pesca, il suolo, le risorse idriche, la fauna selvatica. Numerose altresì le misure normative correlate a tali leggi, quali l'emanazione di regolamenti amministrativi, fornendo supporto per l'implementazione,

² Art. 9, comma 2: «lo Stato salvaguarda l'uso razionale delle risorse naturali, protegge animali e piante rare. È vietato a qualsiasi organizzazione o singola persona di impossessarsi delle risorse naturali o danneggiarle con qualsiasi mezzo»; art. 10, comma 3 e 4: «nessuna organizzazione o singola persona può occupare, compravendere, affittare illegalmente la terra oppure ricorrere ad altre forme di trasferimento illegale della stessa. Le organizzazioni o singole persone devono fare un uso razionale della terra»; art. 26, comma 2: «lo Stato organizza ed incoraggia il rimboschimento e protegge alberi e foreste».

l'applicazione e lo sviluppo di intenti e obiettivi programmatici³ (E. Toti, 2016).

La Cina si è poi dotata di una legge sulle energie rinnovabili.

L'atto legislativo in questione venne adottato dal Comitato permanente 49 dell'Assemblea nazionale popolare in data 28 febbraio 2005, con successiva entrata in vigore il 1° gennaio 2006⁴ (S. Schuman e A. Lin, 2012).

L'obiettivo fondamentale della legge sull'energia rinnovabile consiste nella promozione dello sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista economico che sociale ed ecologico. Ciò deve realizzarsi, secondo le intenzioni della legge, attraverso il sempre più largo utilizzo delle fonti di energia non convenzionali, ossia mediante le energie rinnovabili. La sicurezza energetica, in base alla menzionata legge, deve coniugarsi con la protezione ambientale. Lo sviluppo energetico, stabilisce la legge, deve prioritariamente fondarsi sullo sviluppo delle energie rinnovabili.

Quanto alla individuazione delle fonti energetiche rinnovabili, la legge del 2005 prende in considerazione l'energia eolica, l'energia solare, l'energia idroelettrica, l'energia da biomasse, l'energia geotermica, l'energia oceanica e non meglio specificate «altre energie non-fossili»⁵ (M. Mazza, 2016). Questa legge è di notevole rilevanza, in quanto essa ha integrato la previgente legislazione ambientale, introducendo la prima disciplina organica cinese in tema di energie rinnovabili⁶.

In alcuni settori delle energie rinnovabili, la legge del 2005 ha consentito di raggiungere risultati più che lusinghieri. In particolare, tale osservazione vale per la produzione di energia eolica.

La crescita esponenziale della produzione di energia eolica in Cina non è stata esente da problematiche. Sono segnalate, soprattutto, difficoltà di coordinamento tra le aziende che producono energia eolica ed i gestori delle reti di distribuzione dell'elettricità generata mediante l'uso del vento⁷.

³ E. TOTI, *Il diritto dell'ambiente della Repubblica Popolare Cinese*, in *Leggi tradotte della Repubblica Popolare Cinese, Legge sulla tutela dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 13 ss.

⁴ S. SCHUMAN e A. LIN, *China's Renewable Energy Law and its impact on renewable power in China: Progress, challenges and recommendations for improving implementation*, in *Energy Policy*, 2012, p. 89 ss.

⁵ M. MAZZA, *Diritto ambientale ed energie rinnovabili in Cina*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2016, 1, p. 243 ss.

⁶ M. MAZZA, *o.c.*, p. 243 ss.

⁷ M. MAZZA, *o.c.*, p. 243 ss.

Ebbene, è da apprezzare la scelta operata dal legislatore nazionale cinese, in sede di revisione avvenuta nel 2014 (con vigenza dal gennaio 2015) della legge sulla protezione ambientale, di attribuire un ruolo alla società civile e, in particolare alle organizzazioni non-governative, nella promozione della tutela dell'ambiente, anche davanti agli organi giurisdizionali⁸ (M. Timoteo, 2015).

Inoltre, è evidente la trasposizione di modelli occidentali nel diritto ambientale⁹ (B. Pozzo, 2010) e delle energie rinnovabili della Repubblica popolare cinese senza però mai dimenticare che la Cina costituisce tuttora uno Stato socialista. Questo significa che, sebbene lo sviluppo – per quanto qui rileva – del mercato interno delle energie rinnovabili sia stato notevole negli ultimi anni¹⁰, tuttavia la crescita economica, ora maggiormente attenta alle esigenze della c.d. civiltà ecologica¹¹ (A. Gobbicchi, 2012), si realizza in un contesto istituzionale caratterizzato dal monopolio del potere politico da parte del Partito Comunista Cinese, e quindi in assenza di pluralismo politico-partitico. L'esempio delle energie rinnovabili, dunque, è ulteriore conferma che nella Cina popolare la liberalizzazione del sistema economico non si accompagna alla liberalizzazione del sistema politico, con l'ulteriore conseguenza che il raffronto con le istituzioni cinesi si muove tuttora, pur in presenza di molteplici (e sempre più numerose) assonanze con il diritto occidentale, nell'ambito della macrocomparazione intersistemica, vale a dire tra differenti tradizioni giuridiche¹² (D. Amirante, 2015).

Senza dubbio alcuno l'accesso alla giustizia da parte delle ONG, quale garanzia per i cittadini di promuovere azioni nel pubblico interesse ambientali efficaci¹³ (S. Novaretti, 2016), mette al centro il rapporto tra sostenibilità ambientale ed energia ed il bilanciamento tra i valori coinvolti

⁸ M. TIMOTEO, *Diritto cinese e tutela ambientale: un itinerario nella giustizia civile*, in *Sulla via del Catai. Rivista semestrale sulle relazioni culturali tra Europa e Cina*, 2015, p. 163 ss.

⁹ B. POZZO, *Tutela ambientale e modelli giuridici: il caso cinese*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 877 ss.

¹⁰ Dal 2006, con l'entrata in vigore della legge sull'energia rinnovabile della Repubblica Popolare Cinese.

¹¹ A. GOBBICCHI, *La Cina e la questione ambientale*, Milano, 2012, p. 39 ss.

¹² D. AMIRANTE, *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione "verso Oriente"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 1 ss.

¹³ S. NOVARETTI, *Urbanizzazione sostenibile: governance sociale, ambiente e partecipazione pubblica nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2016, p. 7.

nonché il tema della sussistenza del nesso di causalità ai fini dell'eventuale risarcimento del danno ambientale.

3. L'incremento della produzione di infrastrutture in Cina dedicate alla creazione di energia rinnovabile rende ancor più centrale il ruolo che esse hanno in materia di protezione dell'ambiente. L'espansione delle energie rinnovabili solleva diverse problematiche inerenti al tema della sostenibilità ambientale.

L'ambiente viene definito come un bene privo di consistenza materiale, ma espressione di un autonomo valore collettivo e, come tale, meritevole di tutela da parte dell'ordinamento rispetto ad illeciti la cui idoneità lesiva va valutata con riguardo al valore d'insieme, indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle sue singole componenti¹⁴ (P. Cendon, 2020).

La concezione patrimonialistica del problema ecologico considera l'ambiente come *habitat* delle cose; la scelta personalistica, invece, configura l'ambiente come strumento privilegiato per lo sviluppo della persona e degli esseri senzienti in un equilibrato sistema di vita terrestre¹⁵ (P. Perlingieri, 1989).

L'ambiente è strettamente connesso alla tutela dei diritti umani e, tale legame, si è avuto per la prima volta nel 1972 con la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano¹⁶.

L'importanza di tale riconoscimento risiede nella possibilità di individuare una componente ambientale nella protezione dei diritti umani, che dunque entra a far parte degli obblighi esistenti in capo agli Stati di rispettare, proteggere e realizzare ciascun diritto.

¹⁴ P. CENDON, *Responsabilità Civile*, in AA.VV., III, 2^a ed., Torino, 2020, p. 3512.

¹⁵ P. PERLINGIERI, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. giust.*, 1989, 2/3, p. 136.

¹⁶ L'art. 1 della Dichiarazione, adottata nell'ambito della Conferenza di Stoccolma, sancisce che «l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future».

Pertanto, l'ambiente, inteso come il complesso dei beni che lambiscono la vita umana, si presenta al sistema giuridico in una posizione mutata perché meno subalterna¹⁷.

I principi in gioco riguardano la tutela dell'ambiente, della salute, della biodiversità e degli ecosistemi.

Tali principi, con riferimento, come nel caso che ci occupa, della distribuzione di energia rinnovabile ossia eolica, richiede una più attenta ed accurata ponderazione di interessi al fine di non danneggiare, oltre che il paesaggio, l'ambiente nel suo complesso, la biodiversità e l'intero ecosistema. Il che si traduce, sul piano dell'applicazione normativa, in una più complessa operazione di bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati potenzialmente confliggenti tra loro che dovrà essere effettuata sul piano del diritto privato¹⁸ (A. Vesto, 2022).

Il mancato collegamento di energia rinnovabile solare ed eolica senza però collegarla alla rete di distribuzione dell'energia ha causato un ulteriore utilizzo di energia a carbone con conseguenti ulteriori emissioni di gas serra.

Tale circostanza denunciata dal FON mette certamente a rischio la salubrità dell'ambiente.

Il tema della produzione energetica si dimostra intimamente correlato alla protezione ambientale nel suo complesso considerata.

In questa prospettiva il diritto – inteso come scienza pratica¹⁹ (P. Perlingieri, 2020) – non si colloca al di fuori della dimensione culturale di riferimento giacché la sua corretta applicazione in chiave funzionale si ha proprio considerando al massimo delle loro potenzialità tanto gli aspetti sociali quanto quelli etici e scientifici. La massima tutela che può trarsi dalla corretta valorizzazione di taluni principi fondamentali conferisce al diritto vigente una peculiare vocazione alla tutela ecologica, senza che ciò significhi ovviamente sovrapporre i valori della società (economici, sociali, tecnologici) – che costituiscono la base delle fattispecie concrete sulle quali l'interpretazione giuridica viene svolta – a quelli strutturali dell'intero

¹⁷ E. CATERINI, *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione anagogica e positivismo*, in *Atti del Convegno di San Benedetto del Tronto (9 e 10 settembre 2022)*, Napoli, p. 1, in corso di pubblicazione.

¹⁸ A. VESTO, *Sostenibilità ambientale e proprietà energetica*, in *Quaderni di Teoria e prassi del diritto*, Napoli, 2022, p. 12 ss.

¹⁹ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4^a ed., Napoli, 2020, pp. 30-31.

ordinamento giuridico (come la solidarietà e la sussidiarietà) che anzi assolvono, ora più che mai, il compito di vere e proprie linee guida la cui applicazione, nell'ottica di un costante bilanciamento svolto secondo il canone della ragionevolezza, serve a garantire l'unitarietà del sistema e la sua intrinseca coerenza²⁰.

Nonostante la presenza di una normativa sulle energie rinnovabili in Cina, la stessa rappresenta un punto di partenza assai precario per una complessiva ricostruzione sistematica. Essa sta investendo in maniera considerevole sulle rinnovabili prendendo anche spunto dai governi dell'Unione europea. Infatti, la tematica dell'efficienza energetica ha assunto un ruolo centrale nelle politiche europee con il *Next Generation EU*²¹ (S. Moratti, 2020).

La Cina, come l'Unione europea, dovrebbe tendere al raggiungimento di una decarbonizzazione efficiente dell'energia.

Il caso che ci occupa avente ad oggetto il danno climatico da inquinamento mette al centro il tema della sostenibilità²² ambientale.

La necessità di valorizzare la produzione energetica rinnovabile nel mercato interno cinese risponde sostanzialmente a due ordini di motivi: uno, volto ad adattare il principio socio-economico con logiche (non meramente di profitto ma prioritariamente) di sviluppo sostenibile, con la conseguenza pratica di prevedere uno sfruttamento delle risorse naturali che sia compatibile con l'esigenza di salvaguardarle per favorirne la

²⁰ A. VESTO, *Sostenibilità*, cit., p. 12 ss.

²¹ S. MORATTI, *Green Deal europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. fin.*, 4, 2020, pp. 439-463.

²² La sostenibilità, come condizione di sviluppo ambientale per l'interesse della collettività, è stata introdotta genericamente durante la prima conferenza ONU sull'ambiente nel 1972 ma ha assunto conformità rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile nel 1987 e soprattutto nel 1992 (a seguito della conferenza ONU su ambiente e sviluppo), quando è divenuta paradigma per avere un ecosistema funzionale e non in crisi. Gli sviluppi di tale concezione sono visibili soprattutto nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che rappresenta un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità; il testo; sottoscritto nel settembre 2015 (dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU), prevede 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*), che rappresentano «obiettivi comuni» (che in quanto riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui, nessuno escluso) su un insieme di questioni importanti e fondamentali per la società, come la lotta alla povertà e il contrasto al cambiamento climatico. L'energia rinnovabile attiene ai *Goals* 7 (energia pulita e accessibile), 11 (città e comunità sostenibili) e 12 (consumo e produzione responsabili).

conservazione a beneficio delle generazioni future²³ (A. Malomo, 2014; D. Porena, 2018), assicurando un incondizionato accesso ai servizi energetici moderni e sostenibili per sopprimere gradualmente le sovvenzioni ai combustibili fossili per l'ambiente; l'altro, è funzionale al perseguimento di un'impostazione assiologica che identifica nell'ambiente un valore fondamentale trasversale, come tale posto a garanzia di molteplici prerogative individuali e collettive.

La sostenibilità diventa, pertanto, il parametro per determinare la tutela che l'ordinamento deve apprestare per fronteggiare le attività nocive e inquinanti; in altri termini si tratta di individuare la «modalità» con cui si intende risolvere i problemi, presenti e futuri, che possono nuocere gravemente alla salute e al benessere della popolazione²⁴.

La sequenza tracciata indica le fasi dell'intervento, della comprensione sociale – verticale e orizzontale – della minaccia alla modalità con cui l'ordinamento appresta una soluzione in termini di sostenibilità, per una funzionale ricaduta solidale, giacché il principio di solidarietà è riferimento fondativo del nuovo concetto di cittadinanza, intesa come l'insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di uguaglianza.

Pertanto, il «mercato diviene strumento della persona» nelle logiche attuative della sostenibilità ambientale, purché l'ordinamento interno ed esterno si adoperi con strumenti che agevolino il disponente nella costituzione o riqualificazione sostenibile; in altri termini la «sostenibilità assurge a parametro valutativo dell'agire dei privati oltre che del pubblico»²⁵ (E. Caterini, 2018), superando quelle logiche mercantili di mero profitto e giungendo ad un processo inverso, definito «dall'antitesi alla simbiosi tra ambiente e sviluppo» che conduce all'effettività del binomio sostenibilità-

²³ A. MALOMO, *Tutela dell'ambiente e bilanciamento degli interessi antagonisti*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 28 ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018; ID., *Il principio di sostenibilità: sua «Giuridicizzazione» e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *ambienteditto.it*, 2020, pp. 1-19.

²⁴ A. VESTO, *Sostenibilità*, cit., p. 12 ss.

²⁵ E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 15 ss.

solidarietà alla base dello Stato sociale e ambientale di diritto²⁶ (M. Pennasilico, 2015).

Lo sviluppo sostenibile è tale se le azioni sono ideate allo scopo di risolvere i problemi dell'ambiente, sia a livello regionale o mondiale, con l'intento di ridurre i fatti inquinanti che provocano lesioni a persone e a beni fisici, in ragione del tasso di inquinamento specifico.

Il caso che ci occupa implica la coesistenza ed il bilanciamento di molteplici principi, valori e interessi talvolta contrapposti.

Fondamentale è il bilanciamento tra principi/valori in gioco, l'argomentazione e il *legal reasoning* che consente di giustificare la soluzione adottata dall'interprete²⁷ (C. Crea e L.E. Perriello, 2021).

Il bilanciamento in questione deve rispondere a criteri di proporzionalità²⁸ (G. Perlingieri, 2018) secondo ragionevolezza, in modo da non consentire la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti né tantomeno il sacrificio totale di uno di essi rispetto ad altri, poiché il bilanciamento è finalizzato a garantire una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionalmente meritevoli di tutela, come tra questi la tutela di un ambiente salubre, in una prospettiva «diacronica»²⁹.

Ebbene, puntare sull'energia eolica vuol dire operare nel solco della clausola di sostenibilità pensata in un'ottica precauzionale.

Il danno climatico causato dalle emissioni di gas serra dovuto al mancato collegamento alla rete di distribuzione dell'energia rinnovabile dell'energia eolica e solare prodotta potrebbe comportare un danno all'ambiente e un danno alla salute delle persone.

La causa, tutt'oggi pendente, dovrà essere decisa nel merito dal Tribunale intermedio, il quale dovrà effettuare un bilanciamento tra i diversi valori in gioco ossia da un lato la tutela dell'ambiente dal mancato utilizzo di energia a carbone e dall'altro la tutela delle attività economiche mediante la possibilità di utilizzo della stessa nelle ipotesi in cui non si possa fruire di

²⁶ M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 37 ss.

²⁷ C. CREA e L.E. PERRIELLO, *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2021, p. 750.

²⁸ G. PERLINGIERI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 3, p. 747.

²⁹ A. VESTO, *Sostenibilità*, cit., p. 12 ss.

energia rinnovabile dovuta a perdite causate dal mancato collegamento alla rete di distribuzione dell'energia.

Senza dubbio alcuno il compito dell'interprete delle regole del mercato energetico è pertanto oltremodo arduo perché connotato da una continua valutazione delle regole di dettaglio alla luce dei principi che di volta in volta operano nel caso concreto³⁰ (L. Ruggeri, 2022).

Pertanto, si rende necessario un bilanciamento ragionevole tra esigenze contrapposte certamente consapevole della priorità dei valori della salute e dell'ambiente che non significa «tirannia» degli stessi.

Il bilanciamento in questione deve certamente tener conto del principio di «massima diffusione delle energie rinnovabili»³¹. Questo perché il termine «energie rinnovabili» indica forme di energia prodotte da fonti che o si rigenerano almeno con la stessa velocità alla quale si consumano o non sono esauribili nella scala dei tempi umani, sì che il loro uso non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future³² (S. Landini, 2014).

Il giudice intermedio, per poter verificare la sussistenza o meno della responsabilità della *Gansu State Grid*, occorrerà fornire la prova del nesso causale tra mancato utilizzo di energia eolica e danno ambientale.

Tale prova non sembra essere sussistente ed è difficile a darsi.

Infatti, se si seguisse lo schema dell'ordinamento italiano, la regola in materia di responsabilità civile prevede che il danneggiante risponda dei danni ingiusti cagionati ad altri con dolo o colpa³³, affinché sia accertato il nesso di causalità tra la sua azione o omissione e l'evento lesivo. Il danneggiato deve provare l'esistenza di tale rapporto tra causa ed effetto³⁴.

In questo caso il rapporto di causalità deve intercorrere tra il danno e il fatto o la cosa che sono in collegamento con il responsabile³⁵ (G. Visintini, 2019).

Inoltre, occorre dimostrare da parte del FON che l'impiego dell'energia eolica costituisce un obbligo per i singoli e per la collettività.

³⁰ L. RUGGERI, *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 3308.

³¹ L. RUGGERI, *o.c.*, p. 3308.

³² S. LANDINI, *Energie rinnovabili e sostenibilità ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 127.

³³ Art. 2043 c.c.

³⁴ F. VOLPE, *Nesso di causalità e danno da amianto*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 317.

³⁵ G. VISINTINI, *Fatti illeciti*, Pisa, 2019, p. 412.

Conseguentemente, il mancato impiego costituirebbe la violazione di un obbligo con effetto risarcitorio. La funzione del risarcimento in materia ambientale è ripristinatoria, giacché tesa a garantire l'effettiva riparazione di un bene collettivo, del quale tutti possono usufruire e che non appartiene a nessuno³⁶ (A.G. Annunziata, 2014).

4. Alla luce delle presenti considerazioni, appare rilevante il tema dell'ottemperamento o meno degli accordi sul clima che si sono susseguiti negli ultimi trent'anni.

Il mondo ha iniziato a trattare il riscaldamento globale come una questione degna di attenzione solo a partire dai valori riscontrati nel 1990, con negoziati e accordi internazionali periodici che hanno avuto come obiettivo la definizione dei limiti alle emissioni di gas serra da parte dei Paesi firmatari.

La COP 23 del 2017 è stata molto importante poiché gli Stati aderenti, tra cui India e Cina si sono impegnati, entro il 2030, a ridurre, sensibilmente, le emissioni di gas serra.

Inoltre, la COP 26 tenutasi a Glasgow il 13 novembre 2022 è consistita in una conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che ha fatto registrare notevoli progressi³⁷.

Tra le iniziative più importanti:

a) l'aumento degli impegni a fornire finanziamenti per aiutare i Paesi in via di sviluppo a contrastare i cambiamenti climatici;

³⁶ A.G. ANNUNZIATA, *Il risarcimento in forma specifica del danno ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 303.

³⁷ La conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 26) è un evento importante che riunisce i leader di tutti i Paesi del mondo per concordare come intensificare l'azione globale al fine di risolvere la crisi climatica. Quasi 30 anni fa i leader mondiali si sono riuniti per affrontare collettivamente, per la prima volta, i cambiamenti climatici. Le Nazioni Unite hanno invitato i Paesi a firmare una Convenzione sul clima che avrebbe impegnato ciascun paese a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Da allora i Paesi firmatari della Convenzione – formalmente denominati parti – si sono incontrati ogni anno per discutere progressi e sfide (nel 2020 l'incontro non ha avuto luogo a causa della pandemia di COVID-19). COP significa conferenza delle parti («*conference of the parties*») della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). La COP 26 è la 26ª riunione delle parti della Convenzione, ospitata dal Regno Unito in partenariato con l'Italia. Nel corso della riunione le parti hanno esaminato i progressi compiuti in relazione agli impegni assunti nel quadro dell'Accordo di Parigi di mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C.

b) l'adozione dell'impegno globale per la riduzione delle emissioni di metano;

c) la messa a punto dell'Accordo di Parigi.

Nel caso che ci occupa, la Cina non ha adempiuto agli obblighi assunti con gli accordi sul clima.

Pertanto, la Cina va sanzionata per un'obbligazione che aveva assunto e che non ha adempiuto.

In tal caso siamo in presenza di una responsabilità contrattuale della Cina. Infatti, si parla di inadempimento contrattuale e risarcimento del danno nell'ipotesi in cui, nell'ambito di un contratto tra due o più parti, la prestazione non sia eseguita da parte di uno di esse al momento dovuto, nel luogo dovuto o secondo le modalità convenute.

A tal proposito, è quindi necessaria l'esistenza di un vincolo che lega un soggetto ad un altro con l'obbligo di eseguire una determinata prestazione a suo favore: una prestazione di dare, di fare o ancora di non fare. Il presupposto principale dell'inadempimento contrattuale e risarcimento del danno è rappresentato dalla sussistenza di una obbligazione di mezzi e di risultato. Sia la Cina che l'impresa statale *Gansu State Grid* sono sanzionabili per non aver adempiuto ad una obbligazione contrattuale consistente, rispettivamente, dalla mancata ottemperanza degli Accordi sul clima e, dalla mancata connessione alla rete di energia rinnovabile acquistata da una società. Tale condotta, genera ulteriori emissioni di gas serra e, pertanto, un danno climatico.

Pertanto, una soluzione, posta la natura non appropriativa dell'interesse alla tutela del quale è dedicato il danno climatico, è configurare un'azione individuale a tutela di un bene essenzialmente collettivo, *sui generis*, azione priva delle peculiarità procedurali tipiche delle azioni di classe, che abbia invece natura di equivalente funzionale di un'azione popolare³⁸ (V. Conte, 2023).

Tuttavia, anche in tema di risarcimento del danno in materia ambientale e, precisamente, di danno climatico come nel caso in questione, traendo spunto dal caso italiano, anche nel caso cinese appare superfluo vincolare tale tipo di responsabilità esclusivamente a quella di natura contrattuale. La risarcibilità del danno climatico inteso come danno non patrimoniale ha da

³⁸ V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 2023, p. 673 ss.

tempo trovato fondamento nella responsabilità extracontrattuale, invocato unitamente all'inadempimento secondo la teoria del cumulo della azione contrattuale e di quella extracontrattuale³⁹ (P. Perlingieri, 2004).

A tal proposito, agli interventi della Costituzione cinese precedentemente menzionati, nel rispetto della gerarchia delle fonti, facevano eco i Principi generali del diritto civile del 1986, in vigore dal 1° gennaio 1987, con l'art. 124 sul principio di responsabilità civile per il danno provocato dall'inquinamento ambientale secondo cui «chi inquina l'ambiente e provoca danni agli altri in violazione delle disposizioni dello Stato sulla tutela dell'ambiente e la prevenzione dell'inquinamento assume la responsabilità civile in conformità alla legge».

Un passo decisivo verso l'amministrazione unificata della tutela dell'ambiente del Paese, a dieci anni di distanza dalla sua istituzione, fu l'innalzamento, nel 1998 del NEPA a livello ministeriale con il nome di Amministrazione di Stato per la protezione ambientale (中国国家环境保护局 *Zhongguo guojia huanjing baohu ju*, *State Environmental Protection Administration – SEPA*).

A livello normativo, la disposizione dell'art. 124 dei Principi generali del diritto civile fu integrata nel 2009 dalla disciplina della legge sulla responsabilità civile il cui Capitolo VIII, artt. 65-68, è dedicato alla responsabilità per inquinamento ambientale (环境污染责任 *Huanjing wuran zeren*, *Environmental Pollution Liability*)⁴⁰.

La Cina nell'attualità ha continuamente revisionato tutte le leggi relative alla tutela dell'ambiente e alla responsabilità per i danni; ad esempio, nella revisione del codice penale approvata ad aprile 2011 dall'Assemblea

³⁹ Sulla necessità di un superamento della ingiustificata separazione tra danno patrimoniale e non patrimoniale e di ogni altra più ampia demarcazione (tra responsabilità contrattuale, extracontrattuale e precontrattuale, e tra risarcimento e indennizzo), ispirata a letture non rispondenti con il sistema della responsabilità e con il sistema ordinamentale nel suo complesso, v. P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, p. 1061 ss., spec. pp. 1062 ss. e 1076 ss.; ID., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, p. 284. Diversamente, giustifica il mantenimento di una netta distinzione tra le differenti categorie di responsabilità, contrattuale ed extracontrattuale, F. TESCIONE, *Il danno non patrimoniale da contratto*, Napoli, 2008, p. 222 ss., e ID., *Per una concezione unitaria del danno non patrimoniale (anche da contratto) oltre l'art. 2059 c.c.*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 531 ss.

⁴⁰ Nello specifico l'art. 65 prevede che «qualora a causa di inquinamento ambientale sia cagionato un danno, colui che inquina incorre nella responsabilità da illecito civile».

nazionale popolare, all'art. 338, si amplia la fattispecie di reato ambientale⁴¹. Espletati tutti gli esami di pertinenza del Comitato dell'Assemblea, il testo normativo interamente dedicato alla materia, come sopra riportato, la legge sulla tutela dell'ambiente della Repubblica popolare cinese, emendata da ultimo il 24 aprile 2014, è finalmente entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

Pertanto, la tutela dall'ambiente da inquinamento, in Cina, trova tutela sia nel diritto civile ma, soprattutto, a livello costituzionale.

Come nel caso italiano, anche in Cina e, nel caso che ci occupa, la tutela dell'ambiente da inquinamento che causa un danno climatico, può essere effettiva mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 124 dei Principi generali del diritto civile e dell'art. 65 (responsabilità per inquinamento ambientale) della legge sulla responsabilità civile. Infatti, tali norme civili devono essere interpretate alla luce dei principi e dei valori sanciti dalla Costituzione con l'art. 26, comma 1: «lo Stato protegge l'ambiente in cui vivono le persone e l'ambiente ecologico e si prodiga per il loro miglioramento, per la prevenzione della contaminazione e di altre forme di inquinamento ambientale» e inoltre, con gli artt. 9, comma 2, 10, comma 3 e 26, comma 2 che fissavano disposizioni in merito ad un razionale sfruttamento ed utilizzo delle risorse naturali.

Alla luce delle argomentazioni sin qui svolte, non sussistono ragioni che contrastino con l'applicazione diretta dei principi costituzionali⁴² (P. Perlingieri, 2020).

Pertanto, il ricorso alla legalità costituzionale esige un metodo ermeneutico che effettui un'argomentazione su norme-principi, l'applicazione delle quali «non assume la forma sillogistica della sussunzione, ma quella dell'ottimizzazione nel realizzare il precetto»⁴³ (F. Viola e G. Zaccaria, 2004), secondo la gerarchia delle fonti e dei valori

⁴¹ Sull'interpretazione congiunta della Corte Suprema e della Procura Suprema riguardo l'applicazione della normativa nei casi di inquinamento ambientale, di cui all'art. 338, si veda http://english.mep.gov.cn/News_service/infocus/201306/t20130624_254250.htm, il quale riporta la modifica relativa ai reati di inquinamento ambientale contenuta nella revisione del codice penale.

⁴² P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e interpretazione*, 4ª ed., Napoli, 2020, p. 247.

⁴³ F. VIOLA e G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, 9ª ed., Roma-Bari, 2004, p. 218 s., secondo un insegnamento che si fa risalire a R. ALEXY, *Teorie der Grundrechte*, 2ª ed., Frankfurt, 1986, p. 71 ss.; nella dottrina italiana, cfr.: G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, p. 171.

ispiratrice del bilanciamento da compiere in riferimento al caso concreto da decidere⁴⁴ (B. Pastore, 2003).

Dunque, ai fini dell'accertamento della responsabilità civile del *Gansu State Grid* per danno climatico-ambientale da inquinamento dovuto alle emissioni di gas serra, bisogna effettuare, da parte dell'organo giudicante cinese, mediante anche un lavoro comparatistico con il sistema metodologico italiano, una interpretazione delle disposizioni ordinarie orientata secondo Costituzione⁴⁵.

In tal caso i principi costituzionali citati da osservare, per la tutela ambientale, vanno a costituire l'ordine pubblico cinese il quale, come ogni clausola generale, è un concetto storico e relativo, che necessita di una costante integrazione e concretizzazione per il tramite delle altre norme, e soprattutto dei principi giuridici alla base dell'ordinamento, che nel momento applicativo devono essere bilanciati caso per caso secondo ragionevolezza (ossia tenendo conto degli interessi in gioco e della meritevolezza degli stessi)⁴⁶ (G. Perlingieri e G. Zarra, 2019).

Riferimenti bibliografici

ALEXY R., *Teorie der Grundrechte*, 2^a ed., Frankfurt, 1986;

AMIRANTE D., *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione "verso Oriente"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 1 ss.;

ANNUNZIATA A.G., *Il risarcimento in forma specifica del danno ambientale*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 303;

PASTORE B., *Pluralismo delle fonti e interpretazione: il ruolo dei principi generali*, in AA.VV., *Diritto privato 2001-2002*, Padova, 2003, p. 79 ss.;

CATERINI E., *Iniziativa economica privata e «crisi ecologica». Interpretazione analogica e positivismo*, in *Atti del Convegno di San Benedetto del Tronto (9 e 10 settembre 2022)*, in corso di pubblicazione;

⁴⁴ Sul punto, v. B. PASTORE, *Pluralismo delle fonti e interpretazione: il ruolo dei principi generali*, in AA.VV., *Diritto privato 2001-2002*, Padova, 2003, p. 79 ss.

⁴⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, II, cit., p. 456.

⁴⁶ G. PERLINGIERI e G. ZARRA (a cura di), *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019, p. 219.

- CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018;
- CENDON P., *Responsabilità Civile*, in Aa.Vv., III, 2^a ed., Torino, 2020, p. 3512;
- CONTE V., *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in DPCE online, 2023, p. 673 ss.;
- CREA C. e PERRIELLO L.E., *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2021, p. 750;
- GOBBICCHI A., *La Cina e la questione ambientale*, Milano, 2012;
- LANDINI S., *Energie rinnovabili e sostenibilità ambientale*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 127;
- MALOMO A., *Tutela dell'ambiente e bilanciamento degli interessi antagonisti*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 28 ss.;
- MAZZA M., *Diritto ambientale ed energie rinnovabili in Cina*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2016, 1, p. 243 ss.;
- MORATTI S., *Green Deal europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. fin.*, 4, 2020, pp. 439-463;
- NOVARETTI S., *Urbanizzazione sostenibile: governance sociale, ambiente e partecipazione pubblica nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2016, p. 7;
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 37 ss.;
- PERLINGIERI G. e ZARRA G. (a cura di), *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019;
- PERLINGIERI G., *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 747;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, 4^a ed., Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972;
- PERLINGIERI P., *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, p. 1061 ss.;
- PERLINGIERI P., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. giust.*, 1989, p. 136;

PORENA D., *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018;

PORENA D., *Il principio di sostenibilità: sua «Giuridicizzazione» e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *ambienteditto.it*, 2020, pp. 1-19;

POZZO B., *Tutela ambientale e modelli giuridici: il caso cinese*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 877 ss.;

RUGGERI L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2022, p. 3308;

SCHUMAN S. e LIN A., *China's Renewable Energy Law and its impact on renewable power in China: Progress, challenges and recommendations for improving implementation*, in *Energy Policy*, 2012, p. 89 ss.;

TESCIONE F., *Il danno non patrimoniale da contratto*, Napoli, 2008;

TESCIONE F., *Per una concezione unitaria del danno non patrimoniale (anche da contratto) oltre l'art. 2059 c.c.*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 531 ss.;

TIMOTEO M., *Diritto cinese e tutela ambientale: un itinerario nella giustizia civile*, in *Sulla via del Catai. Rivista semestrale sulle relazioni culturali tra Europa e Cina*, 2015, p. 163 ss.;

VESTO A., *Sostenibilità ambientale e proprietà energetica*, in *Quaderni di Teoria e prassi del diritto*, Napoli, 2022;

VIOLA F. e ZACCARIA G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, 9ª ed., Roma-Bari, 2004;

VISINTINI G., *Fatti illeciti*, Pisa, 2019;

VOLPE F., *Nesso di causalità e danno da amianto*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 317;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992.

GIOVANNA DI BENEDETTO

Agire per il clima in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale: note a margine del caso Neubauer e altri c. la Repubblica Federale di Germania

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il caso Neubauer e altri c. Repubblica Federale di Germania. – 3. Il cambiamento climatico e le sue conseguenze. – 4. La legge federale sulla protezione del clima attua «solo» il diritto dell'Unione europea. – 5. I principi di solidarietà intergenerazionale e di proporzionalità. – 6. Conclusioni.

1. Nel quadro delle ormai numerose e frastagliate iniziative strategiche per porre in essere azioni per il clima, si colloca il caso Neubauer e altri c. Repubblica Federale di Germania, del 24 marzo 2021, proposto innanzi la Corte costituzionale federale tedesca.

Innanzitutto alla Corte costituzionale viene, infatti, impugnata la legge federale sui cambiamenti climatici¹, del 12 dicembre 2019, nella parte in cui omette previsioni ed azioni adeguate all'effettiva riduzione dei gas ad effetto serra, al fine di raggiungere la neutralità delle emissioni.

La Corte costituzionale tedesca in seno alla decisione ha stabilito, per la prima volta, che la mancata garanzia della protezione del clima e l'adozione di misure insufficienti ed inadeguate per arginare il cambiamento climatico, costituiscono lesione dei diritti fondamentali dei cittadini ed in particolare, delle generazioni future.

In altri termini, la Corte costituzionale federale, facendo propria la tesi dell'oggettività della crisi climatica e dei relativi consequenziali effetti, riconosce, nell'adozione di misure per il clima a partire dalla legge federale del 2019, sebbene adottate in esecuzione di obblighi assunti sul piano europeo, una generale violazione dei diritti e delle libertà fondamentali delle generazioni future per violazione del principio di proporzionalità.

La legge federale sul clima, infatti, mediante previsioni di riduzioni delle emissioni eccessivamente basse e pari alla sola quota del 55% in meno,

¹ Legge federale sul cambiamento climatico, 12 dicembre 2019, in Gazzetta Federale I, p. 2513.

rispetto all'anno di riferimento 1990 e da attuarsi entro l'anno 2030, di fatto, obbligava le generazioni future all'adozione di misure più drastiche a partire dall'anno 2030 e ciò per evitare scenari ambientali e quindi climatici peggiori.

La legge sul clima operava, pertanto, una ripartizione iniqua degli oneri di riduzione delle emissioni tra le generazioni presenti e le generazioni future, in violazione di un generale principio di solidarietà intergenerazionale.

2. La vicenda in esame ha ad oggetto il ricorso proposto dai giovani adulti ed adolescenti L.N., S.B., P.B., H.B., J.B., L.L.S., F.B., J.B., L.R., innanzi alla Corte costituzionale federale tedesca, davanti la quale viene impugnata la legge federale sui cambiamenti climatici, nella parte in cui omette previsioni ed azioni adeguate all'effettiva riduzione dei gas ad effetto serra, al fine di raggiungere la neutralità delle emissioni, senza caricare su generazioni future il peso della mitigazione climatica.

In particolare, i ricorrenti denunciano la violazione da parte della legge da ultimo citata dei diritti fondamentali riconosciuti all'interno della Carta costituzionale tedesca.

Segnatamente, i ricorrenti denunciano la violazione, tra gli altri, del diritto alla dignità umana, di cui all'art. 1 cost., alla vita e all'integrità fisica, di cui all'art. 2, paragrafo 2, in combinato disposto con l'art. 20a che vincola lo Stato alla responsabilità nei confronti delle generazioni future, conformando l'esercizio del potere legislativo e dei poteri esecutivo e giudiziario, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, a proteggere i fondamenti naturali della vita.

I ricorrenti sostengono che le finalità della legge sui cambiamenti climatici non tengono in adeguata considerazione l'obbligo di limitare l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2°C, assunto con gli Accordi di Parigi sul clima, del 12 dicembre 2015² ed esistente singolarmente in capo la Repubblica Federale di Germania e complessivamente in capo all'Unione europea.

² Trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, inerente la riduzione delle emissioni dei gas serra, raggiunto il 12 dicembre 2015 e firmato il 22 aprile 2016, avente come obiettivo di rafforzare la risposta globale alla minaccia derivante dai cambiamenti climatici.

I ricorrenti chiedono, tra l'altro, che la Corte dichiari che il legislatore tedesco ha violato i diritti fondamentali dei ricorrenti, prevedendo in seno alla legge federale sui cambiamenti climatici una quota di riduzione dei gas ad effetto serra pari solo alla quota del 55%, rispetto ai livelli registrati nell'anno 1990, da realizzarsi entro l'anno obiettivo 2030.

Il 24 aprile 2021, la Corte costituzionale federale si è pronunciata, in accoglimento dei ricorsi, dichiarando incostituzionali le parti impugnate della legge sul cambiamento climatico tedesca, poiché incompatibili con i diritti fondamentali, nella parte in cui non era prevista l'adozione di misure sufficienti per la riduzione dell'emissione di gas serra entro l'anno obiettivo 2030, in lesione dei diritti delle generazioni future legittime portatrici dell'aspettativa di una equa distribuzione del peso intergenerazionale relativo alla mitigazione climatica.

In particolare, la Corte ha rilevato che l'art. 20a cost. non solo pone in capo al legislatore l'obbligo di proteggere l'ambiente mediante il raggiungimento della neutralità climatica ma pone, altresì, obblighi in ordine alle modalità mediante le quali gli oneri ambientali, ai fini della neutralità climatica, sono distribuiti tra le diverse generazioni.

La Corte ha in definitiva invitato il legislatore a prevedere, entro la fine dell'anno 2022, disposizioni efficaci per il raggiungimento degli obiettivi climatici entro l'anno 2031.

3. L'intenso consumo di risorse naturali, avvenuto a partire dalla rivoluzione industriale e particolarmente incrementato dal dopo guerra ad oggi, ha inciso significativamente sull'ambiente e sulle aspettative di vita sul pianeta.

Come correttamente rilevato nell'atto introduttivo del ricorso innanzi alla Corte costituzionale tedesca³, gli esseri umani con crescente impatto sull'ambiente influenzano e modificano il clima terrestre, attraverso emissioni sempre maggiori di gas ad effetto serra.

In particolare, l'incidenza sull'ambiente e quindi, sul clima avviene mediante l'esponenziale aumento dell'emissione di gas sotto forma di anidride carbonica, unitamente alla contestuale diminuzione di ossigeno nell'atmosfera ingenerata dalla progressiva deforestazione, comportando

³ Rinvenibile in <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>.

un aumento della temperatura media globale pari a circa 1,1°C, rispetto a valori preindustriali.

Con riferimento al territorio tedesco, è stato osservato un aumento pari a 1,4°C e pertanto, un aumento mediamente superiore a quello complessivo terrestre.

Si consideri, in particolare, che la Germania è responsabile di circa il 2% dell'emissioni sul piano globale di gas inquinanti, costituenti circa il doppio della media internazionale, tale che va considerata tra le nazioni più inquinanti al mondo.

I ricorrenti hanno, segnatamente, rilevato che gli obiettivi climatici nazionali tedeschi, relativi alle emissioni annuali di gas ad effetto serra, consentiti entro l'anno 2030 e previsti dalla legge federale sul cambiamento climatico, non erano sufficienti.

Viene, infatti, contestato che la legge federale sul clima aveva in seno previsto una riduzione delle emissioni annuali di gas ad effetto serra pari solo alla quota del 55%, rispetto ai livelli esistenti nell'anno 1990.

Siffatte previsioni non sembravano adeguate al fine di raggiungere gli obiettivi di neutralità del carbonio entro l'anno 2050, concordato in adesione all'Accordo di Parigi⁴.

L'insufficiente previsione ai fini della riduzione di emissioni di gas ha comportato una violazione per omissione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, compromettendo la conservazione delle condizioni di vita delle generazioni future.

Se, infatti, la terra si riscaldasse oltre i 2°C rispetto all'epoca preindustriale, le conseguenze sarebbero registrabili in eventi naturali sempre più estremi con significativi impatti sulla vita umana.

Il Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici dell'Organizzazione meteorologica mondiale⁵ ha osservato che, se anche l'umanità dovesse arrestare immediatamente le emissioni di gas serra, le temperature continuerebbero a salire, comportando una grave compromissione della qualità della vita e delle aspettative di vita delle generazioni future.

⁴ Accordo del 12 dicembre 2015, firmato dalle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e ratificato con legge federale tedesca del 28 settembre 2016.

⁵ Creato nel 1988, nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, al fine di monitorare il cambiamento climatico.

I ricorrenti evidenziano come la Germania, per raggiungere l'obiettivo complessivo di 1,5°C, fissato in seno all'Accordo di Parigi, dovrebbe programmare una riduzione delle emissioni pari non già alla quota del 55%, rispetto all'anno 1990, ma del maggiore tetto di emissioni in meno pari alla quota del 70%.

Una siffatta insufficiente previsione di riduzione delle emissioni avrebbe comportato la necessità di adottare misure più drastiche per le generazioni future, per evitare scenari ambientali disastrosi in grado di compromettere in maniera irreversibile gli ecosistemi terrestri e marini.

4. È stato contestato innanzi alla Corte federale costituzionale che gli obiettivi climatici e le emissioni annuali di gas ad effetto serra consentiti fino l'anno 2030, previsti in seno alla legge sul clima, non fossero sufficienti per raggiungere gli obiettivi di neutralità del carbonio entro l'anno 2050, previsti in seno all'Accordo di Parigi.

Una corretta valutazione della legge federale e degli obiettivi ivi contenuti non può prescindere dal tenere in adeguata considerazione il quadro normativo europeo.

L'Unione europea ha, infatti, progressivamente assunto competenza nell'ambito del cambiamento climatico. Ai sensi dell'art. 191 Tratt. FUE, infatti, l'Unione è tenuta a mantenere un «alto livello di protezione, prevenzione e precauzione» nella sua politica ambientale e climatica.

La legge tedesca di protezione del clima persegue espressamente l'obiettivo di garantire l'attuazione degli obiettivi e della normativa europea in materia di clima.

In tal senso, si consideri che l'Unione ha aderito all'Accordo di Parigi, il 5 ottobre 2016, assumendo con esso gli obiettivi climatici ivi contenuti.

In particolare, l'Accordo prevede che l'aumento della temperatura globale debba essere mantenuta al di sotto della soglia dei 2°C, rispetto ai livelli preindustriali e fissando nei 1,5°C il limite massimo di aumento.

Tuttavia, gli aderenti all'Accordo non assumono concreti impegni ai fini della diminuzione della temperatura mediante obiettivi quantitativi vincolanti. L'Accordo prevede, invece, che le parti aderenti debbano preparare piani climatici a livello nazionale.

L'Unione ha, quindi, fissato l'obiettivo di ridurre sul territorio europeo le emissioni di gas ad effetto serra per una quota totale del 40%, rispetto all'anno 1990, da realizzarsi entro l'anno 2030.

Sebbene, la Germania non abbia presentato un piano climatico nazionale specifico, questa partecipa attivamente all'Accordo di Parigi come membro dell'Unione europea.

In esecuzione dei citati obblighi assunti sul piano europeo, il legislatore tedesco ha emanato la legge federale sul cambiamento climatico, del 12 dicembre 2019.

Con la citata legge, in attuazione dell'obiettivo fissato a livello europeo pari alla quota di emissioni in meno pari al 40%, la Germania assumeva l'impegno a ridurre, rispetto all'anno di riferimento 1990, le emissioni di gas ad effetto serra per una quota pari al 55%, entro l'anno obiettivo 2030.

Tuttavia, siffatte previsioni non tenevano conto, a seguito di studi condotti sul clima, delle recenti acquisizioni scientifiche in ordine alle conseguenze negative sugli ecosistemi dei gas ad effetto serra e del progressivo aumento della temperatura globale.

Segnatamente, le citate previsioni non tenevano in adeguata considerazione gli obblighi climatici assunti dalla Germania e dall'Unione europea con l'Accordo di Parigi di limitare l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2°C e preferibilmente entro 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

A conferma dell'inadeguatezza degli obiettivi di riduzione di emissioni contenuti nella normativa europea e nella normativa nazionale tedesca, i ricorrenti richiamano uno studio scientifico commissionato, nel 2019, dal Ministero Federale dell'Ambiente tedesco al *New Climate Institute*⁶, in base al quale l'obiettivo di riduzione minimo fissato sul piano europeo pari alla quota di riduzione del 40% non risulta essere coerente con il limite di aumento della temperatura globale fissato con l'Accordo di Parigi.

Secondo il citato studio, infatti, la quota minima di riduzione delle emissioni sul piano europeo avrebbe dovuto essere fissata non già al 40% ma nella quota maggiore pari al 60% o più, entro l'anno obiettivo 2030.

In tal modo, l'Unione non solo sarebbe venuta meno agli obblighi assunti con l'Accordo di Parigi ma sarebbe, altresì, venuta meno ai propri obblighi di vigilanza, assunti con il citato art. 191 Tatt. FUE⁷.

⁶ *A possible 2050 climate target for the EU*, in <http://newclimate.org/publications/>.

⁷ Va, tuttavia, segnalato che il Parlamento europeo ha ripetutamente chiesto un inasprimento dell'obiettivo climatico europeo per l'anno obiettivo 2030. Altresì, la Commissione europea, a partire dalla comunicazione sul *Green Deal* europeo, del 28 novembre 2018, ha fissato obiettivi climatici e percorsi di riduzione delle emissioni più

Esiste, invece, come già osservato nel caso *Olanda contro Urgenda Foundation*⁸, del 20 dicembre 2019, in capo a ciascuno Stato, un concreto dovere di agire per il clima, il cui inadempimento costituisce violazione dei diritti umani.

In particolare, il dovere di tutela alla luce del cambiamento climatico, esistente in capo a ciascuno Stato europeo e specificatamente in capo alla Repubblica Federale di Germania, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 8 Cedu.

Uno Stato aderente alla Convenzione sui diritti umani, infatti, è obbligato ad adottare misure adeguate se esiste un rischio reale o immediato per la vita (art. 2) o per il rispetto della vita (art. 8) o per il benessere delle persone ed al contempo lo Stato è consapevole di un siffatto rischio.

In tal senso, sulla base del concreto rischio di disastrosi cambiamenti climatici tali da mettere in pericolo la vita ed il benessere delle persone, gli Stati assumono obblighi positivi di intraprendere azioni concrete per prevenire anche future violazioni di tali diritti.

In questa prospettiva, appaiono condivisibili ed applicabili al caso in esame le conclusioni della Corte Suprema olandese, nel citato caso *Olanda contro Urgenda Foundation*, secondo le quali per determinare ciò che ogni Stato deve fare per adempiere agli obblighi relativi alla neutralità climatica, si deve fare riferimento agli standard scientificamente accettati dalla comunità scientifica internazionale.

In altri termini, al di là del solo adempimento degli obblighi europei derivanti dall'adesione all'Accordo di Parigi sul clima, la Germania ed in generale l'Unione europea avrebbero dovuto, in adesione alle recenti acquisizioni scientifiche sul clima e sulle eventuali drastiche conseguenze in caso di inadeguate azioni per il clima, adottare misure maggiormente incisive per il raggiungimento della neutralità climatica.

5. I ricorrenti hanno contestato, altresì, che la legge sul clima, tra l'altro, non programmava un percorso di riduzione delle emissioni e pertanto, di neutralità climatica dopo l'anno 2030, in evidente lesione delle aspettative e dei diritti fondamentali delle generazioni future.

rigorosi, al fine di conservare le basi della vita in un contesto socio economico europeo sostenibile.

⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>.

Ivi

rinvenibile

Il legislatore tedesco si limitava, infatti, a prevedere, all'interno della legge sul clima, un generico processo di decarbonizzazione, entro l'anno 2050, senza assumere programmatici obblighi in proposito e senza pertanto, approntare misure adeguate, in evidente lesione dei diritti fondamentali delle generazioni future.

La portata innovativa della pronuncia in commento pare potersi individuare proprio nella lettura che i giudici costituzionali danno all'art. 20a cost., con specifico riferimento alla tutela dei fondamenti naturali della vita delle generazioni future.

Segnatamente la Corte afferma che lo Stato, nella consapevolezza della propria responsabilità nei riguardi delle generazioni future, è tenuto a tutelare i fondamenti naturali della vita e pertanto, degli ecosistemi.

In questo senso la Corte obbliga lo Stato a perseguire la protezione dell'ambiente ed il raggiungimento della neutralità climatica, in una ottica solidaristica intergenerazionale, nella consapevolezza acquisita dalle recenti ricerche scientifiche della parziale o completa irreversibilità degli effetti del progressivo deterioramento degli ecosistemi.

Ciò in quanto, nelle conclusioni della Corte, le generazioni future non dovranno essere costrette all'adozioni di misure radicali, al fine di raggiungere un equilibrio ecosistemico compatibile con la vita.

Elemento che connota la problematica dell'ambiente e dell'integrità dello stesso è il conflitto di interesse esistente tra le generazioni presenti unitamente alla loro capacità di fruire intensamente e distruttivamente delle risorse naturali e le generazioni future.

Autorevole dottrina⁹ (G. Zagrebelsky, 2011) ha sostenuto che «ogni generazione s'è comportata come se fosse l'ultima, trattando le risorse di cui disponeva come sue proprietà esclusive, di cui usare e abusare» in una vera e propria prevaricazione intergenerazionale.

In un parere consultivo della Corte interamericana del 2017¹⁰ si afferma che il diritto all'ambiente salubre è un diritto umano, di per sé.

⁹ G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2011, rinvenibile in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/12/02/nel-nome-dei-figli-se-il-diritto.html> che riprende quanto in J. DIAMOND, *Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 novembre 2017.

Pertanto, gli affetti avversi del degrado ambientale interferiscono con il godimento dei diritti umani ed in particolare, con il diritto alla vita e all'integrità personale.

Il diritto all'ambiente, nella prospettiva dell'anzidetta Corte, ha una dimensione che è anche collettiva e pertanto, a titolarità diffusa e in quanto tale, è un valore universale che spetta sia alle generazioni presenti che a quelle future.

Giova ricordare che qualsiasi attività economicamente rilevante è sostenibile, secondo il Rapporto Brundtland, del 1987, pubblicato dalla Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo¹¹, «se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni».

Si osservi che la solidarietà intergenerazionale connessa alla tutela ambientale è presente in numerose costituzioni europee, costituendo ormai un consolidato *common ground* europeo.

Il principio di solidarietà intergenerazionale si colloca quindi nel nucleo fondamentale dei valori supremi che sono alla base degli ordinamenti democratici europei posti a fondamento di tutti i diritti e libertà.

Va, pertanto, riconosciuto al principio di solidarietà ambientale verso le generazioni future una dimensione assiologica pregnante, in tutti gli ordinamenti europei.

In questo senso, in accoglimento delle argomentazioni proposte dai ricorrenti, la Corte costituzionale, in una lettura assiologica della legge sul clima, ha rilevato che il legislatore non aveva distribuito adeguatamente e proporzionalmente il bilancio di sacrificio nella diminuzione delle emissioni tra la generazione presente e le generazioni future.

In particolare, la Corte rileva che non deve essere consentito alla generazione presenti di consumare ampie porzioni del bilancio di anidride carbonica, sostenendo una quota relativamente minore dello sforzo di riduzione, rispetto alle generazioni future, in violazione del principio di proporzionalità.

Poiché ciò comporterebbe caricare implicitamente sulle generazioni future un drastico onere di riduzione esponendo le loro vite a gravi perdite di libertà.

¹¹ Rinvenibile in <https://www.une.org/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/sviluppo-sostenibile/brundtlandreport.html#:~:text=La%20definizione%20data%20al%20concetto,future%20di%20soddisfare%20i%20propri%20C2%BB>.

Secondo la Corte, infatti, una strategia di transizione climatica che consenta un immediato esaurimento del bilancio di anidride carbonica consumabile, senza un programmatico intervento teso alla neutralità climatica, costituisce prospetticamente una interferenza significativa sulle libertà individuali delle generazioni future.

Va, in tal senso, considerato che il criterio di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e pertanto, di equilibrata emissione di gas ad effetto serra, penetra nei sistemi giuridici europei attraverso l'ordinamento comunitario.

«Dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» si parla, infatti, già all'interno dell'art. 130 del Trattato di Maastricht del 1992 e poi nei Trattati di Amsterdam e di Lisbona.

L'utilizzo dell'aggettivo «razionale» consente, ai fini del bilanciamento legislativo e giurisprudenziale degli interessi attuali con gli interessi delle generazioni future, un rinvio alla tecnica di ragionevolezza e della proporzionalità.

L'uso irrazionale delle risorse naturali attuali pongono inevitabili riflessi sulla disponibilità delle stesse in futuro, compromettendo di fatto il diritto a vivere in un ambiente sano delle generazioni future¹² (M. Pennasilico, 2014).

In questo senso, paiono ampiamente condivisibili le conclusioni della Corte tedesca secondo la quale una generazione non deve essere autorizzata, in lesione della tecnica della ragionevolezza e del principio di proporzionalità, a consumare grandi porzioni di emissione di anidride carbonica presenti nel bilancio programmatico complessivo, sostenendo in questo modo uno sforzo minore di riduzione delle emissioni.

È, invece, necessario valutare processi sostenibili che conducano progressivamente alla neutralità climatica in tempo utile, senza trasferire sulle generazioni a venire il peso delle iniziative necessarie alla salvaguardia dell'ambiente e quindi, della vita.

6. Per quanto sopra esposto, appare pienamente condivisibile la decisione assunta dalla Corte costituzionale federale, nella parte in cui,

¹² In tal senso v. M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 3, 2014, p. 753 ss.; R. BIFULCO e A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. IX ss.

considerata la crescente crisi ambientale ed i devastanti effetti di questa, ha riconosciuto sul piano costituzionale la necessità di puntare programmaticamente alla neutralità climatica.

Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte federale la neutralità climatica è da attuarsi in esecuzione di acquisizioni scientifiche derivanti dagli studi condotti sul clima e più in generale sulla sostenibilità.

In tal senso, la sentenza riconosce agli obiettivi fissati in seno all'Accordo di Parigi rilevanza costituzionale per il legislatore tedesco.

Ciò comportando un vincolo a realizzare gli obiettivi di riduzione di emissione dei gas effetto serra, al fine di mantenere l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2°C, anche al di là delle mere previsioni normative europee.

Aspetto centrale della decisione del giudice federale è individuabile nell'applicazione del concetto di sviluppo sostenibile che include un'attenzione verso l'equità intergenerazionale, in una corretta applicazione del principio di proporzionalità nell'adozione di misure finalizzate alla diminuzione di emissione di gas inquinanti.

Con riferimento all'impugnata legge federale sul cambiamento climatico del 2019, la Corte costituzionale ha stabilito, per la prima volta, che la mancata garanzia della protezione del clima e l'adozione di misure insufficienti ed inadeguate per arginare il cambiamento climatico, costituiscono lesione dei diritti fondamentali dei cittadini ed in particolare, delle generazioni future, per violazione del principio di proporzionalità.

È, pertanto, condivisibile l'opinione dei Giudici costituzionali, secondo la quale la legge federale, pur perseguendo gli obiettivi di riduzione, attraverso misure inadeguate a raggiungere la neutralità climatica, comprometteva aspettative, diritti e libertà delle generazioni future, caricando su di esse l'onere di procedere ad efficaci azioni per il clima.

La legge sul clima operava, infatti, una ripartizione iniqua tra le generazioni presenti e future delle restrizioni, degli oneri di riduzione delle emissioni, in violazione di un generale principio di solidarietà intergenerazionale.

In risposta all'invito rivolto dalla Corte costituzionale a correggere ed inasprire le disposizioni relative al cambiamento climatico e segnatamente di aumentare l'ambizione di siffatti obiettivi, il Governo tedesco ha avviato un processo di riforma della legge federale sul clima.

L'intervento di riforma è stato strutturato nel senso di non caricare sulle generazioni future l'onere di arginare le conseguenze negative sull'ambiente derivanti dall'emissione di gas ad effetto serra.

In particolare, il Parlamento ha approvato modifiche alla legge¹³ introducendo obiettivi di riduzione delle emissioni dei gas serra pari alla quota del 60%, rispetto ai livelli dell'anno 1990, da attuarsi entro l'anno obiettivo 2030 e pari alla quota del 88%, da attuarsi entro l'anno 2040, portando a zero le emissioni, entro l'anno 2045.

L'attuazione degli obiettivi di emissione fissati e da attuare entro l'anno 2030, hanno richiesto un adattamento da parte dell'industria energetica tedesca e ciò in quanto sarà consentita l'emissione di una quantità di anidride carbonica pari a 108 milioni tonnellate, invece della precedente emissione pari a centosettantacinque milioni di tonnellate in precedenza consentiti.

Va, tuttavia, osservato che il Governo tedesco ha annunciato, nel mese di gennaio 2022, di avere mancato gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati dalla novellata legge sul cambiamento climatico. Lasciando, in questo modo, sostanzialmente aperta ed ancora in via di definizione la programmazione della riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.

Riferimenti bibliografici

BIFULCO R. e D'ALOIA A., *Le generazioni future come nuova paradigma del diritto costituzionale*, in ID., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. IX ss.;

DIAMOND J., *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005;

PENNASILICO M., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 3, 2014, p. 753 ss.;

ZAGREBELSKY G., *Nel nome dei figli se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2011, disponibile in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/12/02/nel-nome-dei-figli-se-il-diritto.html>.

¹³ Legge federale sul cambiamento climatico da ultimo modificata dall'art. 1 della l. 18 agosto 2021 (Gazzetta Federale I, p. 3905), in vigore dal 31 agosto 2021.

FRANCESCA FERRETTI

Il caso giapponese della centrale a carbone di Kobe. Spunti ricostruttivi sul danno da cambiamento climatico

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. La produzione di energia fossile in Giappone: un’analisi di contesto. – 3. La soluzione proposta dalla Corte di Osaka. Rilievi critici. – 4. Affrontare la sfida climatica: suggerimenti per il giurista.

1. Nella vicenda in esame, il 19 novembre 2018, dodici cittadini residenti nella città di Kobe hanno presentato un’azione amministrativa contro il Governo giapponese, che ha autorizzato la costruzione di due nuove unità alimentate a carbone presso la centrale elettrica di Kobe, vicino alla città di Osaka, la seconda metropoli del Paese.

Il caso ha attraversato i tre gradi di giudizio e si è concluso con il definitivo rigetto della pretesa attorea da parte della Corte Suprema giapponese il 9 marzo 2023, che ha dichiarato il ricorso inammissibile. Sia la Corte distrettuale di Osaka che l’Alta Corte di Osaka, in primo ed in secondo grado, non hanno riconosciuto la legittimazione ad agire dei ricorrenti in relazione ai danni scaturenti dal cambiamento climatico e dalle emissioni di CO₂. In particolare, il giudice di appello ha evidenziato che l’interesse giuridico tutelabile include solo i danni da inquinamento atmosferico, mentre i danni da cambiamento climatico costituiscono un mero interesse generale, adespota e non giuridicamente protetto. Tuttavia, la Corte distrettuale ha mostrato la possibilità di un futuro cambiamento di questa interpretazione, «se l’interesse a non subire danni da cambiamento climatico e dalle emissioni di CO₂ sarà riconosciuto dalla comunità internazionale come diritto soggettivo meritevole di riconoscimento e protezione giuridica».

La prospettiva possibilista, solo accennata dalla Corte distrettuale, merita tuttavia un approfondimento. È infatti doveroso superare interpretazioni restrittive, e prediligere una prospettiva giuridica funzionalmente orientata ad una tutela effettiva dell’ambiente e delle risorse naturali. In particolare, il caso offre due spunti di riflessione, utili anche in

eventuali future controversie a contenuto analogo. Il primo profilo, in prospettiva oggettiva e sostanziale, riguarda il concetto di «danno da cambiamento climatico»; il secondo, in una prospettiva soggettiva e processuale, concerne la legittimazione ad agire.

In relazione al primo punto, la distinzione fatta dal giudice giapponese tra «danni da inquinamento atmosferico», risarcibili, e «danni da cambiamento climatico», irrisarcibili, deve essere messa in discussione, perché rischia di generare discriminazioni ingiuste, trattando in modo diverso situazioni parimenti meritevoli di protezione¹ (P. Perlingieri e S. Giova, 2018).

La categoria di pregiudizi «da cambiamento climatico» è qualificata come conseguenza fisiologica delle emissioni di CO₂, significativa solo dal punto di vista naturalistico, ma giuridicamente irrilevante. Occorre invece conferire riconoscimento giuridico anche al «danno climatico», nonostante il notevole iato temporale tra il fattore causativo del danno (la diffusione delle sostanze inquinanti nell'atmosfera) e le conseguenze negative sull'ecosistema.

Seguendo la stessa linea adottata per la tutela ambientale² (P. Perlingieri, 1991), anche nel danno climatico è necessario attribuire rilevanza giuridica a singole condotte, di per sé ad impatto quasi nullo, ma che, se reiterate nel tempo, sono idonee a cagionare un danno significativo al bene in oggetto. Tanto più che, nella vicenda giapponese, la singola condotta incriminata assume già di per sé una rilevanza significativa, in quanto la costruzione della nuova centrale aumenterebbe notevolmente la quantità di CO₂ della zona circostante, di circa 7 milioni di tonnellate annue. Per questa ragione, i giudici giapponesi ne hanno ammesso l'idoneità a cagionare «danni da inquinamento atmosferico» (danno ambientale). La rilevanza giuridica del danno climatico si può ottenere invece attraverso la valorizzazione del principio di prevenzione, agendo in un'ottica anticipatoria e superando le strettoie derivanti da una applicazione rigorosa del principio causalistico.

In relazione al secondo dei punti sopra richiamati, i giudici giapponesi, anche dopo essere entrati nel merito della questione, hanno respinto le

¹ G. PERLINGIERI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in P. PERLINGIERI e S. GIOVA (a cura di), *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018, p. 283 ss.

² P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, p. 21 ss.

pretese dei ricorrenti in rito, rilevandone il difetto di legittimazione ad agire per il danno climatico. Anche questo ostacolo giuridico può essere superato, attraverso un opportuno ampliamento della categoria dei soggetti portatori di interessi meritevoli di tutela e a rischio di danno.

Il cambiamento climatico, anche se non produce pregiudizi immediati e diretti nei confronti degli individui ricorrenti, può nuocere altre entità, come l'ambiente, l'ecosistema (se soggettivizzati) o le generazioni future³ (N. Bobbio, 1990). Onde evitare vuoti di tutela, in capo ai cittadini ricorrenti potrebbe riconoscersi una forma di legittimazione straordinaria, che consenta loro di agire, nel nome e nell'interesse di altri. Ad esempio, gli attori potrebbero fondare la loro legittimazione processuale sulla rappresentanza delle generazioni future, quale potere rappresentativo *in incertam personam*⁴ (M. Pennasilico, 1995). In alternativa, la legittimazione ad agire in giudizio potrebbe essere attribuita non ai singoli residenti, ma ad un'associazione munita di alcuni caratteri rilevanti, quali la stabilità, la continuità e la rappresentatività, sulla falsariga della *class action* del diritto giapponese, quale rimedio attualmente azionabile solo dalle associazioni. La tutela del clima, da interesse diffuso e adespota, si personalizzerebbe in capo all'ente esponenziale, diventandone un interesse suo proprio. La massimizzazione della tutela collettiva del danno climatico sarebbe assicurata dall'ammissibilità di un'*actio popularis* climatica, con conseguente attribuzione della legittimazione ad agire al *quisque de populo*. Si tratta di uno strumento sconosciuto al diritto giapponese, che però merita attenzione da parte di tutti gli operatori giuridici del settore, soprattutto nell'ambito delle *climate change litigations*.

2. La questione esaminata, come anticipato nel precedente paragrafo, riguarda la costruzione di una centrale a carbone. La *Kansai Electric Power Company*, un'importante società elettrica della regione del Kansai, ha indetto nel 2014 una gara d'appalto per la fornitura di energia termica, vinta nel febbraio 2015 da *Kobe Steel*. Già da quel momento, anche a causa dei preesistenti problemi ambientali, i residenti, il sindaco di Kobe, il governatore della Prefettura di Hyogo e il Ministro dell'Ambiente avevano

³ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, p. 1 ss.

⁴ M. PENNASILICO, *Profili della «contrattazione» per persona da nominare*, Napoli, 1995, p. 1 ss.

espresso una forte preoccupazione, e avevano invitato la società a rivedere i propri progetti.

Gli anni sono trascorsi invano. Ignorando ogni rimostranza, la Kobe Steel (poi Kobelco Power Kobe No. 2, che ha assunto la gestione della nuova centrale a séguito di una scissione societaria) ha proseguito nel progetto, fino a terminarlo. Ha poi presentato nel 2018 la valutazione dell'impatto ambientale al Ministro dell'Economia, del Commercio e dell'Industria giapponese, che lo ha approvato attraverso l'emissione di un avviso di finalizzazione. I residenti hanno contestato la legittimità di questo specifico atto amministrativo, promuovendo un'azione amministrativa contro il Governo giapponese.

A sostegno delle loro pretese, essi hanno spiegato che la nuova centrale, una volta attivata, rilascerà 6,92 milioni di tonnellate all'anno di CO₂. Molto probabilmente, l'aumento delle emissioni causerà danni alla salute dei ricorrenti, come malattie respiratorie, malattie cardiovascolari, ed un aumento del rischio per il cancro ai polmoni. Inoltre, l'elevato tasso di emissioni non si esaurirà in breve tempo, ma si protrarrà per tutto il periodo di vigenza del contratto tra *Kobe Steel* e *Kansai Electric Power Company*, di durata trentennale.

L'emissione di sostanze inquinanti inciderà negativamente anche sul cambiamento climatico, responsabile di eventi atmosferici anomali e disastri ambientali, che a loro volta minacciano di violare i diritti personali alla vita, all'integrità fisica e alla salute degli individui.

I ricorrenti hanno eccepito anche l'illegittimità della valutazione sull'impatto ambientale. La «valutazione ambientale» è il processo attraverso il quale l'impatto di un progetto sull'ambiente viene studiato, previsto e valutato dal proponente del progetto in anticipo, e i risultati sono resi pubblici al pubblico e alla comunità locale. All'interno di tale procedura istruttoria, (i) deve essere previsto l'impatto del progetto sull'ambiente, (ii) deve essere effettuata una valutazione ragionevole dell'impatto ambientale, alla luce dei pareri emessi dai rappresentanti degli operatori coinvolti e delle autorità competenti, e (iii) sulla base di tali valutazioni, devono essere adottate le necessarie misure di protezione ambientale. Il Ministro dell'Economia, del Commercio e dell'Industria ha approvato il documento valutazione ambientale de plano, senza richiedere modifiche o integrazioni.

In particolare, essi hanno rimproverato al Governo di aver trascurato di considerare il tipo di carburante utilizzato: le centrali a carbone emettono

infatti più del doppio di anidride carbonica rispetto alle centrali a gas naturale per la stessa quantità di elettricità e pertanto l'impatto sull'effetto serra risulta notevolmente più elevato⁵ (T.S. Adebayo, M. Altuntaş, S. Goyibnazarov, E.B. Agyekum, H.M. Zawbaa e S. Kamel, 2021). La scelta di aprire una nuova centrale elettrica alimentata a carbone confermerebbe l'incapacità da parte del Giappone di emanciparsi dall'utilizzo di questa inquinante fonte energetica. Attualmente, infatti, il Giappone rappresenta l'unico Paese del G7 che utilizza questo combustibile fossile, in grado di fornire al Paese, ancora oggi, il 32% dell'energia complessiva⁶ (G. Trencher, N. Healy, K. Hasegawa e J. Asuka, 2019). Questa linea di investimenti sembra essere stata confermata nel corso della COP27. Si è svolta a Sharm El-Sheikh, in Egitto, dal 6 al 18 novembre 2022, l'ultima edizione della Conferenza delle Parti, il più importante incontro globale delle nazioni mondiali per affrontare il tema del cambiamento climatico. In questa occasione, la Climate Action Network, una rete di ONG ambientaliste diffuse in tutto il mondo, ha assegnato al Giappone il *fossil award 2022*, come primo finanziatore pubblico di progetti energetici centrati su carbone, petrolio e gas. Per il Giappone però, sembra che la sostenibilità ambientale e l'uso del carbone come fonte energetica siano aspetti non incompatibili. Già alla scorsa edizione della Conferenza COP26, il primo ministro giapponese Fumio Kishida aveva illustrato i piani del Giappone per conciliare la dipendenza dal carbone con le sue ambizioni net-zero attraverso l'impiego di tecnologie avanzate nella combustione del carbone, note come *clean coal*. Questa espressione si riferisce ad un insieme di tecniche innovative volte alla riduzione dell'impatto ambientale scaturente dall'uso di carbone, sia in termini di efficienza energetica che di riduzione di emissioni inquinanti.

Nello specifico, nel progetto per raggiungere le zero emissioni nette entro il 2050, il Giappone punta a rendere pulita l'energia ottenuta dal carbone grazie alla graduale aggiunta di ammoniaca al combustibile, con

⁵ T.S. ADEBAYO, M. ALTUNTAŞ, S. GOYIBNAZAROV, E.B. AGYEKUM, H.M. ZAWBAA e S. KAMEL, *Dynamic effect of disintegrated energy consumption and economic complexity on environmental degradation in top economic complexity economies*, in *Energy Reports*, 2021, p. 12832 ss.

⁶ G. TRENCHER, N. HEALY, K. HASEGAWA e J. ASUKA, *Discursive resistance to phasing out coal-fired electricity: Narratives in Japan's coal regime*, in *Energy Policy*, 2019, p. 782 ss.

l'obiettivo finale di sostituire il primo con la seconda⁷ (H. Tabuchi, 2020). L'ammoniaca è composta da idrogeno e azoto, non emette anidride carbonica al momento della combustione e può essere miscelata con il carbone nelle centrali elettriche per ridurre le emissioni di carbonio. La soluzione proposta, per quanto innovativa, non risulta allo stato sostenibile, come confermato dai piú recenti dati disponibili contenuti nel report «*The role of advanced coal technologies in decarbonising Japan's electricity sector*»⁸ (J. Tao, M. Gray e A. Ilas, 2022). Un impianto a carbone con il 20% di ammoniaca emette comunque una quantità di gas serra cinque volte superiore valore tollerabile secondo lo scenario Net Zero dell'Agencia internazionale dell'energia (AIE) per il 2030. Inoltre, in nessuno dei Paesi dove il Giappone sta già testando la co-combustione di carbone ed ammoniaca (Thailandia, Indonesia, Malesia e Filippine) sono stati ottenuti dei risultati compatibili con il parametro zero-emissioni.

Al contrario, si paventa addirittura un rischio di aumento delle emissioni, a causa del processo utilizzato per la produzione di ammoniaca. Ad esempio, l'ammoniaca ricavata da carbone non abbattuto contiene emissioni incorporate equivalenti al doppio delle emissioni associate alla combustione diretta del carbone. La co-combustione di carbone ed NH₃ potrebbe portare ad una netta riduzione delle emissioni solo in caso di rapporto ammoniaca-carbone vicino al 100% e solo con l'utilizzo di «ammoniaca blu» (proveniente da fonti fossili con cattura e stoccaggio del carbonio integrata) o «verde» (generata attraverso l'elettrolisi dell'acqua alimentata da energia elettrica rinnovabile). Questi procedimenti non sono praticati in Giappone: allo stato attuale, essi di contro risultano praticamente inattuabili, a causa delle difficoltà tecniche e dei costi elevatissimi, secondo quanto rilevato dagli studi Bloomerg NEF, contenuti nel report «*Japan's Costly Ammonia Coal Co-Firing Strategy*» del 28 settembre 2022.

La situazione è resa ancora piú problematica dalla scelta della collocazione della centrale, sita all'interno di un'area «vulnerabile», «densamente popolata», «già colpita da precedenti danni atmosferici» (pp. 96-97 del ricorso). La città di Kobe è un'area già inquinata, che sta

⁷ H. TABUCHI, *Japan Races to Build New Coal-Burning Power Plants, Despite the Climate Risks*, in *nytimes.com*, 3 febbraio 2020.

⁸ J. TAO, M. GRAY e A. ILAS, *Coal-de-sac: Advanced Coal in Japan. Report: The role of advanced coal technologies in decarbonising Japan's electricity sector*, in *transitionzero.org*, 15 gennaio 2022.

attraversando un periodo di difficile ed incerto risanamento atmosferico, oltre ad essere densamente popolata, e ricca di abitazioni private, scuole, ospedali.

Per queste ragioni, alcuni residenti si erano già mobilitati direttamente contro le società responsabili. Il 14 settembre 2018, trentuno famiglie, rappresentate dal Comitato dei cittadini sulla centrale elettrica a carbone di Kobe, hanno citato in giudizio le società produttrici di energia (Kobe Steel Ltd., Kobelco Power Kobe No. 2 Inc. e Kansai Electric Power Co., Inc.) per impedire la costruzione e il funzionamento degli impianti. Il Comitato ha sottolineato i rischi per la zona di Kobe e per i cittadini ivi residenti. Infatti, le nuove unità avranno una produzione totale di 1.300 megawatt, ed emetteranno lo 0,6% delle emissioni di anidride carbonica della nazione da energia (Corte distrettuale di Kobe, Citizens' Committee on the Kobe Coal-Fired Power Plant c. Kobe Steel Ltd., 2018, pendente). Per queste ragioni, i cittadini hanno lamentato la violazione del «diritto all'aria pulita», del «diritto ad un ambiente sano e pulito», nonché del «diritto ad un clima stabile», agendo per vedersi ristorati sia nel pregiudizio atmosferico (danno ambientale) che per quello climatico.

La Corte distrettuale di Kobe ha preliminarmente distinto tra attori non residenti e residenti nelle vicinanze della centrale. Nel primo caso, a causa della notevole distanza tra le loro abitazioni e il luogo di emissione degli inquinanti, il giudice ha escluso la violazione di qualsiasi diritto. Nel secondo caso, il danno da inquinamento, pur astrattamente configurabile, è stato, in concreto, ritenuto insussistente. La Corte, dopo aver esaminato il contenuto dell'avviso di finalizzazione della centrale, ha rigettato il ricorso, poiché i valori delle sostanze inquinanti (anidride solforosa, diossido di diazoto, agente sverniciante siliconico, mercurio, PM2,5, cioè smog e polveri inquinanti) risultavano tutti al di sotto della soglia tollerata. Per lo stesso motivo, il Tribunale ha altresì escluso la violazione del preteso diritto dei residenti ad una «vita serena», e ha affermato (p. 21 della sentenza di primo grado) che «la richiesta di un'ingiunzione basata su un'apprensione non grave per una vita sana non è un motivo giuridicamente sufficiente per limitare le attività socio-economiche». La Corte distrettuale di Kobe ha pertanto respinto tutte le doglianze dei ricorrenti, anche di quelli vicini alla futura centrale, con la sentenza emessa il 20 marzo 2023. La vicenda giuridica non si è ancora conclusa, poiché i cittadini hanno presentato appello il 1° aprile 2023, di cui si attende l'esito.

Sia il ricorso da ultimo citato, sia quello oggetto dell'analisi in esame, hanno sottolineato come l'apertura di nuove centrali a carbone contrasti con l'Accordo di Parigi, sottoscritto anche dal Giappone l'8 novembre 2016, e con i suoi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (Accordo di Parigi, 2015). Come noto, l'obiettivo di lungo termine del trattato internazionale è quello di contenere l'aumento della temperatura al di sotto dei 2°C e perseguire gli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C⁹ (S. Nespør, 2016).

Sul punto, i ricorrenti hanno contestato l'inerzia del Governo, che ha ommesso di emanare standard tecnici attuativi degli obblighi imposti dal trattato, ma anche dalla legge nazionale, allo scopo di proteggere la salute dei cittadini. L'art. 39, paragrafo 2 dell'*Electricity Business Act* (Atto 170/1964) impone al Governo di «emanare norme tecniche conformi a quanto segue», e al primo punto dello stesso paragrafo, afferma che «le strutture elettriche per uso aziendale non causano danni alle persone o agli oggetti». Questa norma è coerente con lo scopo della legge (art. 1) che mira non solo a realizzare un'appropriata e ragionevole gestione dell'attività commerciale elettrica, ma anche a «garantire la sicurezza pubblica» e a «preservare l'ambiente».

Tali obiettivi sono stati successivamente meglio delineati nella c.d. «Costituzione energetica» del Giappone (*enerugi kenpō*), la legge fondamentale sulle politiche energetiche (*Enerugi seisaku Kihon hō, Daiichijō-Mokuteki* (Atto 71/2002). Il primo articolo, rubricato «*Purposes*», ne descrive gli obiettivi: «nel prendere atto che l'energia è essenziale per migliorare la stabilità della vita dei cittadini e per mantenere e sviluppare l'economia nazionale, che il suo utilizzo ha un forte impatto sull'ambiente locale e globale, questa legge si pone come obiettivo di promuovere misure a lungo termine sulla domanda e l'offerta energetica, creare una base completa e metodica su cui costruire le politiche principali e chiarire le responsabilità dello Stato e degli enti locali pubblici, (...) contribuendo con essa alla preservazione dell'ambiente locale e globale e allo sviluppo sostenibile dell'economia e della società giapponese e globale».

Per tutti i motivi sopra esposti, gli attori hanno chiesto la revoca dell'avviso di finalizzazione datato 21 maggio 2018 e l'accertamento

⁹ S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.

dell'illegittimità dell'inerzia governativa nell'emanare standard regolativi per l'emissione di CO₂ coerenti con la normativa interna (*Electricity Business Act* e legge fondamentale sulle politiche energetiche) ed internazionale (Accordo di Parigi).

3. La Corte distrettuale di Osaka ha confermato la decisione di primo grado e ha respinto le domande dei ricorrenti.

Dal punto di vista tecnico-amministrativo, l'Avviso di finalizzazione è stato ritenuto legittimo, e nella decisione del Ministro dell'Economia, del Commercio e dell'Industria non è stata ravvisata né una deviazione né un abuso di potere discrezionale. Il giudice non ha ritenuto illegittima neppure l'omessa introduzione di standard normativi coerenti con le fonti nazionali ed internazionali, trattandosi di scelte politiche, rimesse alla discrezionalità del legislatore.

In disparte ogni considerazione sulle motivazioni di carattere tecnico, strettamente connesse con le regole nazionali, è più utile esaminare le altre ragioni che hanno condotto al rigetto delle pretese dei ricorrenti, anch'esse contenute nella pronuncia di primo grado e confermate in quella della Corte distrettuale.

L'art. 9 della legge giapponese sul contenzioso amministrativo (Atto 139/1962) riconosce la legittimazione ad agire in capo ai soggetti «portatori di interessi giuridici», cioè coloro che sono stati danneggiati dalla disposizione amministrativa originaria o dalla determinazione amministrativa in termini di «diritti o interessi propri». In applicazione di tale assunto normativo, la legittimazione ad agire è riconosciuta dal giudice ai residenti per i soli danni da inquinamento atmosferico, non invece per i danni da cambiamento climatico. L'interesse a non essere danneggiati dal riscaldamento globale non integra un «diritto o interesse proprio», ma costituisce solo un interesse pubblico, di natura generale, sprovvisto di tutela giuridica, e destinatario di sole considerazioni di carattere politico. Questa ricostruzione è fondata su una concezione di danno intesa come lesione di beni corrispondenti ad un interesse individuale esclusivamente appropriativo¹⁰ (F. Bertelli, 2021).

¹⁰ F. BERTELLI *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 286 ss.

Nel diritto giapponese, l'interesse a non subire danni climatici non ha assunto ancora lo status di diritto soggettivo individuale (人格権). Questa parola giapponese, traducibile anche come «diritto della personalità» o «diritto all'integrità personale», è un termine generico che copre una varietà di interessi legati al benessere personale, che sono protetti per il libero sviluppo della persona. Nel diritto giapponese non esiste un fondamento scritto per questo diritto, che si ricava in via interpretativa dal diritto di perseguire la felicità, contenuto nell'art. 13 cost. Nel settore del diritto privato, i diritti personali sono implicitamente desunti dagli artt. 709, 710 e 723 c.c.¹¹ (H. Kurosawa, 1997). Come evidenziato dal giudice di primo grado, «il beneficio a non subire danni alla salute a causa del cambiamento climatico è goduto da un numero indiscriminato di persone, e non può dirsi che alcuni individui ne godano individualmente in misura tale da distinguersi dagli altri».

In capo ai ricorrenti non è dunque riconosciuta né l'individualità dell'interesse giuridico né della lesione eventualmente subita. Il giudice di secondo grado ha fondato questa argomentazione sull'insufficiente livello di maturità raggiunto dal dibattito sul clima, sia nel panorama interno che internazionale. In questo modo, la Corte giapponese ha escluso in capo ai ricorrenti non solo la legittimazione, ma anche l'interesse ad agire. Con questa seconda espressione si fa riferimento al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio di natura personale (il risultato vantaggioso deve riguardare direttamente il soggetto che agisce), attuale, (deve sussistere al momento in cui si propone la domanda) concreto (da valutarsi con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del soggetto che esercita l'azione).

La legittimazione ad agire è invece riconosciuta ai ricorrenti in relazione al diverso «danno da inquinamento atmosferico», quale esempio di danno ambientale. Questa fattispecie è specificamente disciplinata all'interno della legge giapponese sul controllo dell'inquinamento atmosferico, l'*Air Pollution Control Act* (Atto 97/1968). Questo testo normativo regola gli inquinanti atmosferici nocivi, assicura la protezione della salute pubblica e la tutela dell'ambiente, e prevede una tutela risarcitoria in caso di danni alla salute umana causati da inquinamento atmosferico. Per valutare l'esistenza

¹¹ H. KUROSAWA, *On the organization Personal rights in Civil Law*, in *Electronic Library Service*, 1997, p. 133 ss.

e l'ammontare del danno-conseguenza, è necessario svolgere un'indagine sull'inquinamento atmosferico, tramite l'analisi dell'incidenza della nuova fonte di inquinamento rispetto al precedente livello nell'aria circostante (p. 54). Il giudice di appello, dopo aver riesaminato in questa ottica l'avviso di finalizzazione, lo ha giudicato legittimo, confermando le valutazioni del giudice di primo grado. Egli ha evidenziato altresì come questa valutazione sia necessaria per accertare il danno da inquinamento atmosferico, ma insufficiente (ed irrilevante) ai fini della valutazione del danno da cambiamento climatico.

Nonostante la distinzione più volte menzionata tra «danno da inquinamento atmosferico» e «danno da cambiamento climatico», i giudici non hanno fornito una definizione giuridica di questo secondo tipo di pregiudizio, definito solo in termini descrittivi nonché in negativo rispetto alla prima fattispecie.

Il danno al clima è causalmente ricondotto all'aumento delle emissioni di CO₂ e si concretizza nelle conseguenze pregiudizievoli sull'ambiente, come l'aumento delle temperature massime e minime, l'aumento delle precipitazioni intense e dei cicloni tropicali, l'aumento della siccità e dell'aridità, la diminuzione e il declino del ghiaccio marino e della copertura nevosa¹² (J.A. Rising, M. Tedesco, F. Piontek e D.A. Stainforth, 2022). In Giappone questi interessi trovano solo un riconoscimento a livello pubblicistico nel *Global Warming Prevention* (Atto 117/1998), una legge che orienta la politica governativa e che contiene misure volte a contrastare il riscaldamento globale. Tali norme però, per il diritto giapponese, non attribuiscono diritti soggettivi ai cittadini né rappresentano un parametro di valutazione per le attività imprenditoriali.

Il danno da cambiamento climatico non è riconosciuto come una fattispecie giuridicamente rilevante, quale danno a situazioni giuridiche individuali e meritevoli di tutela nell'ordinamento giuridico giapponese. Infatti, il danno risarcibile dalla legge giapponese è «solo quello causato a ciascun individuo», e «non il riscaldamento globale subito dall'intero pianeta Terra» (p. 12 della sentenza di primo grado). Anche il giudice del Tribunale di Kobe ha sottolineato che l'eventuale cambiamento climatico non avrebbe causa esclusiva nelle emissioni delle nuove centrali elettriche a carbone, e pertanto ha rigettato le pretese dei ricorrenti, qualificandole

¹² J.A. RISING, M. TEDESCO, F. PIONTEK e D.A. STAINFORTH, *The missing risks of climate change*, in *nature.com*, 26 ottobre 2022.

come una richiesta «generica», «ansiosa» ed «eccessivamente anticipata» di protezione dell'ambiente.

Al contrario, il danno da inquinamento atmosferico è riconosciuto come interesse giuridicamente protetto, in forza dell'*Air Pollution Control Act*, e risarcibile secondo consolidata giurisprudenza (Nakajima c. Japan, 1383 HANJI 22 Osaka D. Ct., Mar. 29, 1991). Nel caso di specie, i giudici hanno rigettato la pretesa risarcitoria ambientale non perché priva di rilievo giuridico, ma perché in concreto insussistente, a causa del rispetto dei livelli massimi di immissioni previsti dalla legge.

La Corte di appello di Osaka, nel ribadire il rigetto delle pretese dei ricorrenti, ha evidenziato i limiti della propria ricostruzione e l'inadeguatezza degli strumenti processuali forniti dal sistema giuridico giapponese. Essa ha ipotizzato il rischio che l'assenza di rimedi adeguati alla tutela ambientale e climatica possa generare discredito al Giappone nella comunità internazionale, dove sarebbe considerato come un «Paese che ha lasciato il mondo in uno stato di inquinamento, privo di strumenti che consentano ai cittadini di esercitare il controllo giudiziario sul Governo e sugli operatori economici» (p. 9).

Il giudice ha invitato ad assicurare che, anche laddove la legittimazione ad agire in giudizio sia negata sulla base di un'interpretazione normativa o di una tendenza giurisprudenziale restrittiva, almeno le richieste di violazione dell'interesse pubblico, allo scopo di proteggere la vita e la salute di terzi, trovino adeguata tutela attraverso gli strumenti contenuti nell'*Administrative Case Litigation Act* (p. 21). L'attenzione al profilo rimediale¹³ (P. Perlingieri, 2011) è meritevole di apprezzamento, poiché solo attraverso l'elaborazione di un rimedio adeguato e rispettoso del principio di effettività, sarà assicurata una protezione adeguata all'ambiente, all'umanità, all'ecosistema.

La Corte giapponese ha concluso evidenziando l'inadeguatezza della soluzione adottata, a causa dell'ancóra scarso sviluppo, a livello internazionale, del dibattito sul cambiamento climatico e sui relativi danni. In tale ambito, lo Stato, unico soggetto attivo interessato, è chiamato a definire e a perseguire tali interessi, di carattere pubblico e generale, solo attraverso strumenti di *policy*. Come anticipato nell'introduzione però, il giudice è consapevole della provvisorietà di questa soluzione, sia perché nel

¹³ P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giust. proc. civ.*, 2011, p. 1 ss.

ricorso «ci sono dei punti controversi che meritano di essere approfonditi dal punto di vista delle preoccupazioni ambientali» (p. 67), sia perché il dibattito socio-politico potrebbe mutare in modo tale da conferire valenza giuridica agli interessi a non subire danno dal cambiamento climatico. I (sia pure limitati) spazi di preoccupazione di apertura offerti dal caso in esame meritano di essere approfonditi e sviluppati, perché possono fornire spunti utili per futuri casi simili, in Giappone o in altre nazioni.

4. Di seguito, pertanto, si elencano alcuni suggerimenti utili a migliorare le soluzioni proposte dalla giurisprudenza, al fine di massimizzare la tutela dei beni giuridici coinvolti.

a) Riconoscimento giuridico del danno climatico come categoria autonoma.

È necessario ampliare il novero di danni all'ecosistema suscettibili di tutela giuridica. La fattispecie generica di «danno da riscaldamento globale» può comprendere non solo il «danno da inquinamento atmosferico» ma anche il «danno da cambiamento climatico», quale conseguenza delle emissioni di CO₂. Le distinzioni operate dai giudici giapponesi, appena richiamate, analizzate in un'ottica sistematica, sono riconducibili alle categorie di «danno ambientale» e «danno climatico»¹⁴ (M. Zarro, 2022). Il danno climatico costituisce, più che «una *species* del *genus* “danno ambientale”», una categoria giuridica autonoma. Esso, infatti, è dotato di «tre caratteri distintivi», rappresentati dalla «globalità», dalla «temporalità costitutivamente intergenerazionale», e dalla sua natura «essenzialmente collettiv[a]». Non è possibile pensare ad una «lesione geolocalizzata»: il pregiudizio climatico si estende oltre ogni confine geografico. Esso «incide su un arco temporale così esteso, ha carattere tendenzialmente irreversibile, dinamico e non circoscritto»: il suo intrinseco carattere «transgenerazionale» determina una scissione soggettiva tra il soggetto che oggi si lamenta del danno e il soggetto (le future generazioni) che ne subirà il futuro pregiudizio. Inoltre, «il danno climatico investe in modo indivisibile la collettività», non essendo riconducibile ad alcun individuo nello specifico o in via esclusiva¹⁵ (V. Conte, 2023). «[I]

¹⁴ M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 19.

¹⁵ V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *dpceonline.it*, 2023, pp. 671-672.

danno ambientale ha caratteri fisionomici specularmente opposti ai tre appena delineati»: «[il danno [da inquinamento atmosferico (cagionato dalla centrale a carbone)], infatti, può colpire con diversa gravità un numero (anche molto esteso, ma pure sempre) finito di persone», in relazione all'area geografica nel quale insiste (la zona di costruzione della centrale e le limitrofe aree di residenza). «È danno territoriale temporalmente definito, o comunque definibile su estensioni temporali che si ascrivono all'arco di vita di un essere umano o dei suoi congiunti o aventi causa. È, infine, un danno soggettivamente delimitabile: per quanto ampia sia la cerchia dei soggetti danneggiati, essa non investirà mai l'intera collettività umana»¹⁶ (V. Conte, 2023; U. Salanitro, 2009; M. Pennasilico, 2016).

b) Dal nesso di causalità al principio di prevenzione: un'evoluzione logico-giuridica.

Una volta definito il danno climatico come categoria giuridica, occorrerà interrogarsi sui fattori causativi di tale danno, e individuare il nesso di causalità tra condotte e pregiudizio. Il problema è rilevante, alla luce dell'inadeguatezza delle ricostruzioni tradizionali sul nesso di causalità ai fini dell'imputazione della responsabilità per danno da cambiamento climatico. Come hanno evidenziato anche i giudici giapponesi, il danno climatico quale risultante dell'interazione di molteplici contributi causali comporterebbe l'esclusione della responsabilità di ciascuno degli attori, poiché, anche sottraendo la condotta incriminata nel giudizio controfattuale, a causa della sua rilevanza infinitesimale, il danno si verificherebbe comunque. Nell'ottica di assicurare una tutela effettiva dei soggetti danneggiati e di fornire un rinnovato approccio al problema del nesso causale, occorrerà superare il criterio della *condicio sine qua non*, noto e applicato anche in Giappone¹⁷ (H. Yamada, T. Tokunaga, R. Ohara, K. Takeshita e M. Sumida, 2022).

A tale fine, dovrà essere prestata piuttosto maggiore attenzione al principio di prevenzione quale criterio per accertare la prevedibilità delle conseguenze dannose. Il principio di prevenzione consente di prevenire il danno derivante dall'esercizio di attività di cui è nota la pericolosità per l'ambiente e per il clima, attraverso l'analisi dei rischi conosciuti. In questo

¹⁶ V. CONTE, *o.n.c.*, p. 672; v. anche U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, p. 1 ss.; M. PENNASILICO, *Contratto e ambiente. L'analisi «ecologica» del diritto contrattuale*, Napoli, 2016 p. 25 ss.

¹⁷ H. YAMADA, T. TOKUNAGA, R. OHARA, K. TAKESHITA e M. SUMIDA, *Annotation Study of Japanese Judgments on Tort for Legal Judgment Prediction with Rationales*, in *Proceedings of the Thirteenth Language Resources and Evaluation Conference*, Marseille, 2022, p. 790 ss.

modo sarà possibile agire in un'ottica preventiva e non riparatoria, grazie all'adozione di misure anticipatorie volte ad eliminare o a ridurre il rischio certo di danno al clima¹⁸ (F. Mucci, 2022). L'azione preventiva è preferibile a quella risarcitoria: quest'ultima si rivela spesso economicamente più gravosa ed inoltre, alcuni effetti dannosi, ove non siano preventivamente evitati, non sono successivamente riparabili¹⁹ (M. Renna, 2012). Il logico sviluppo del principio di prevenzione è rappresentato dal principio di precauzione, che consente una tutela in forma ancora più anticipata, anche laddove sia impossibile addivenire con certezza alla completa definizione dei rischi²⁰ (F.G. Hayden e T.A. Mahin, 2022). In Giappone, tali principi rappresentano la base della politica ambientale ed informano la *Basic Environment Act* (Atto 91/1993). Analogamente, in Europa, gli stessi principi sono menzionati, sia pure in ordine inverso, nell'art. 191 Tratt. FUE, paragrafo 2, secondo cui la politica dell'Unione «è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva». Con la valorizzazione del principio di prevenzione, noto anche nel sistema giuridico del diritto giapponese, si possono superare gli impedimenti riscontrati dai giudici di Osaka in punto di ricostruzione della fattispecie dannosa. Essi non hanno ritenuto sussistente il nesso di causalità tra l'attività della centrale a carbone e il danno climatico («d'asserito danno alla salute derivante dal surriscaldamento globale e dai disastri da esso causati è qualitativamente diverso rispetto al danno diretto alla salute cagionato dagli inquinanti atmosferici e, anche se in qualche modo legato alle emissioni di CO₂, non è causalmente riconducibile ai c.d. inquinanti tossici su larga scala», p. 79).

c) Qualificazione dell'ambiente come «bene comune».

Un'altra riflessione interessante si può trarre dalla qualificazione attribuita al bene ambiente all'interno del ricorso, e dal tentativo di attribuirgli protezione giuridica come «bene comune», nonostante l'inappropriabilità dello stesso, sia pure all'interno di un sistema appropriativo come quello giapponese, improntato al c.d. *ownership model* (

¹⁸ F. MUCCI, *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente*, in *dirittifondamentali.it*, 2022, p. 447 ss.

¹⁹ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 62 ss.

²⁰ F.G. HAYDEN e T.A. MAHIN, *Integrating the Concepts of Zero Greenhouse-Gas Emissions, the Precautionary Principle, and Environmental Impact Statements for Climate Change Policy Mitigation*, in *Journal of Economic Issues*, LVI, 2022, p. 400 ss.

所有権モデル). L'ambiente, considerato spazio pubblico, non ha un proprietario identificabile al quale la proprietà possa essere attribuita. Pertanto, i ricorrenti evidenziano come nessuno di loro sia in grado di perseguire i rimedi giudiziari o la tutela degli interessi comuni sulla base dei propri diritti individuali, poiché la proprietà di ognuno è sempre «proprietà di qualcuno», ascrivibile ad un soggetto di diritto. Di conseguenza, il diritto all'ambiente, in Giappone, non è mai stato considerato un dominio in senso tradizionale. (pp. 34-35). La tesi interessante sostenuta dai ricorrenti è che l'ambiente globale possa essere inteso contemporaneamente, come proprietà di ogni persona, e nel frattempo, come essere la proprietà di tutti (*res communes omnium*). Pur nella consapevolezza dei rischi scaturenti da un uso poco sorvegliato della categoria dei beni comuni²¹ (G. Perlingieri, 2022), va apprezzata la ricostruzione «solidaristica» del bene ambiente. Esso rientrerebbe tra le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. In diritto giapponese, questi beni sono classificati sotto il nome di *iriaiiken*, traducibile con «diritto collettivo e tradizionale che spetta alla comunità»²² (A. Ortolani, 2012). Il concetto di spazio pubblico non riguarda il controllo esclusivo, ma sottolinea l'aspetto della gestione congiunta. La violazione dovrebbe essere interpretata come l'atto di infliggere un danno agli interessi collettivi attraverso la violazione delle regole comuni, piuttosto che una violazione di un diritto privato di un individuo specifico. Pertanto, essi propongono un modello ricostruttivo improntato ad un sistema di gestione dell'uso condiviso della proprietà comune. Il diritto di chiedere ed ottenere un'ingiunzione in caso di violazione di una regola, lesiva dell'interesse condiviso alla protezione dell'ambiente, è un atto di prevenzione la cui legittimazione spetta ad ogni membro della comunità.

d) Estensione della legittimazione ad agire.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la decisione dei giudici di Osaka, in entrambi i gradi di merito, si fonda sul difetto di legittimazione dei ricorrenti per i danni climatici. Anche in relazione a questo profilo, è possibile assicurare una tutela effettiva agli interessi in gioco, attraverso il riconoscimento di una più ampia legittimazione ad agire. Si può giungere ad un tale risultato attraverso diverse ricostruzioni giuridiche, che andranno

²¹ G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 137 ss.

²² A. ORTOLANI, *Giappone: diritto moderno*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, Roma, 2012, p. 435 ss.

adattate alle peculiarità ordinamentali dei singoli Stati interessati, tra cui il Giappone.

Per superare il rifiuto del giudice a tutelare gli interessi dei ricorrenti, vista la natura solo indiretta del danno climatico, si potrebbe sostenere che costoro agiscono come rappresentanti delle generazioni future, dunque in nome e per conto di una soggettività futura titolare di un diritto fondamentale azionabile per rappresentanza. Dunque, i ricorrenti giapponesi agirebbero in proprio nome e per proprio interesse per i danni ambientali da inquinamento atmosferico, e in nome e nell'interesse delle generazioni future, per i danni climatici (da surriscaldamento globale). La tutela intergenerazionale dei beni ambientali è un aspetto imprescindibile dello sviluppo sostenibile²³ (H. Masuda, S. Kawakubo, M. Okitasari e K. Morita, 2022), dal momento che, come noto, lo sviluppo sostenibile è «lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri»²⁴ (G.H. Brundtland, 1987).

e) Associazioni di categoria e *class action* climatica.

Un ruolo rilevante può essere attribuito anche alle associazioni di categoria o ai comitati, come è avvenuto nella causa promossa davanti alla Corte di Kobe, che possono farsi portavoce di interessi omogenei di categoria, attraverso un'azione adesiva, che fornisca il sostegno materiale e processuale ad azioni individuali. Se la legge dello Stato lo consentisse, si potrebbe esperire una *class action* climatica, volta alla tutela di diritti individuali omogenei, anche relativi al cambiamento climatico. In Giappone, alle *class actions* esperibili dalle OQC, organizzazioni qualificate di consumatori, ai sensi dell'art. 12 del *Consumer Contract Act* (Atto 61/2000), sono state affiancate quelle esperibili dalle SQCO (Atto 96/2013), organizzazioni specifiche qualificate di consumatori²⁵ (O. Nagashima, 2022).

²³ H. MASUDA, S. KAWAKUBO, M. OKITASARI e K. MORITA, *Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals*, in *Sustainable Cities and Society*, 82, 2022, p. 121 ss.

²⁴ G.H. BRUNDTLAND, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987, p. 14.

²⁵ O. NAGASHIMA, *First-step analysis: the essentials of class actions in Japan*, in *lexology.com*, 13 novembre 2022.

Nonostante tale modifica in senso ampliativo, i soggetti legittimati ad agire rimangono solo associazioni di consumatori. Non sembra invece esserci spazio per interessi deconsumerizzati, come quelli *climate-oriented*. In altri Paesi, la situazione potrebbe essere diversa. È il caso dell'Italia, in cui il riferimento contenuto all'interno dell'art. 840 *bis* c.p.c. a «tutti i diritti individuali omogenei», «eleva l'azione collettiva ad utile strumento posto a presidio di qualsivoglia interesse individuale e omogeneo dei componenti di una classe», anche di natura non consumeristica²⁶ (V. Conte, 2023; B. Sassani, 2019). Potrebbe dunque ipotizzarsi, in casi simili, una *class action* a contenuto climatico.

f) Impiego dell'azione popolare come possibile strumento di tutela.

Un altro strumento a tutela degli interessi connessi con l'ambiente e con il clima è quello, alternativo al precedente, dell'azione popolare. Il riconoscimento di una tale azione in ambito climatico consentirebbe di superare il difetto di legittimazione dei ricorrenti giapponesi, trattandosi di un'azione esperibile anche dal *quisque de populo*, attraverso la quale chiunque può agire per la tutela di un interesse sostanzialmente e indivisibilmente collettivo. Allo stato attuale, nessuno Stato o organizzazione internazionale ha ritenuto ammissibile un'*actio popularis* ad oggetto climatico, e il Giappone si colloca all'interno di questa tendenza, poiché una tale possibilità non viene ipotizzata né dai ricorrenti né dal giudice. Anche in Europa, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è solita dichiarare inammissibili le azioni popolari. Tuttavia, questa tendenza consolidata potrebbe essere messa in discussione proprio in questo periodo: un gruppo di anziane svizzere, sostenute da un'associazione di categoria, ha citato in giudizio il proprio Stato per danni da cambiamento climatico alla vita e alla salute (Corte edu, Caso 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others c. Switzerland, 2023). È la prima volta in cui un caso sul clima è stato discusso in udienza pubblica²⁷ (C. Heri, 2023). La Svizzera ritiene che il ricorso sia irricevibile, sostenendo che si tratti di una causa di interesse pubblico. Una pronuncia in favorevole all'ammissibilità del ricorso potrebbe ispirare approcci altrettanto espansivi da parte di altri

²⁶ V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., p. 674; B. SASSANI (a cura di), *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019*, n. 31, Pisa, 2019, p. 31 ss.

²⁷ C. HERI, *Un'udienza storica sul clima alla Corte europea dei diritti umani*, in *swissinfo.ch*, 27 marzo 2023.

tribunali nazionali (non solo europei) ed internazionali, e va guardata con indubbio favore.

Si suggerisce, pertanto, un ampliamento degli strumenti di tutela del bene «clima». Questo risultato può essere perseguito attraverso due linee direttrici, rappresentate rispettivamente dal riconoscimento «del danno climatico» come categoria autonoma di danno, e dall'estensione della legittimazione ad agire per tale pregiudizio. Per raggiungere questi risultati, spesso non è neppure necessario un intervento legislativo *ad hoc*, potendo ciò avvenire anche attraverso un'interpretazione evolutiva dei principi e delle regole già vigenti, in grado di fornire tutela adeguata agli interessi climatici emergenti²⁸ (A. Pisanò, 2022).

Riferimenti bibliografici

ADEBAYO T.S., ALTUNTAŞ M., GOYIBNAZAROV S., AGYEKUM E.B., ZAWBAA H.M. e KAMEL S., *Dynamic effect of disintegrated energy consumption and economic complexity on environmental degradation in top economic complexity economies*, in *Energy Reports*, 2022, p. 12832 ss.;

BERTELLI F., *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 286 ss.;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 1990;

BRUNDTLAND G.H., *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987;

CONTE V., *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *dpceonline.it*, 2023, p. 669 ss.;

HAYDEN F.G. e MAHIN T.A., *Integrating the Concepts of Zero Greenhouse-Gas Emissions, the Precautionary Principle, and Environmental Impact Statements for Climate Change Policy Mitigation*, in *Journal of Economic Issues*, 56, 2022, p. 400 ss.;

HERI C., *Un'udienza storica sul clima alla Corte europea dei diritti umani*, in *swissinfo.ch*, 27 marzo 2023;

KUROSAWA H., *On the organization Personal rights in Civil Law*, in *Electronic Library Service*, 1997, p. 133 ss.;

²⁸ A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici emergenti*, Napoli, 2022, p. 183 ss.

- MASUDA H., KAWAKUBO S., OKITASARI M. e MORITA K., *Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals*, in *Sustainable Cities and Society*, 82, 2022, p. 121 ss.;
- MUCCI F., *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente*, in *dirittifondamentali.it*, 2022, p. 447 ss.;
- NAGASHIMA O., *First-step analysis: the essentials of class actions in Japan*, in *lexology.com*, 13 novembre 2022;
- NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.;
- ORTOLANI A., *Giappone: diritto moderno*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, 2012, p. 435 ss.;
- PENNASILICO M., *Contratto e ambiente. L'analisi «ecologica» del diritto contrattuale*, Napoli, 2016;
- PENNASILICO M., *Profili della «contrattazione» per persona da nominare*, Napoli, 1995;
- PERLINGIERI G., *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 137 ss.;
- PERLINGIERI G., *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in PERLINGIERI P. e GIOVA S. (a cura di), *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018, p. 283 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giust. proc. civ.*, 2011, p. 1 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991;
- PISANÒ A., *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici emergenti*, Napoli, 2022;
- RENNA M., *I princípi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2012, p. 62 ss.;
- RISING A., TEDESCO M., PIONTEK F. e STAINFORTH D.A., *The missing risks of climate change*, in *nature.com*, 26 ottobre 2022;
- SALANTRO U., *Il danno ambientale*, Roma, 2009;
- SASSANI B. (a cura di), *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, Pisa, 2019, p. 31 ss.;

TABUCHI H., *Japan Races to Build New Coal-Burning Power Plants, Despite the Climate Risks*, in *nytimes.com*, 3 febbraio 2020;

TAO J., GRAY M. e ILAS A., *Coal-de-sac: Advanced Coal in Japan. Report: The role of advanced coal technologies in decarbonising Japan's electricity sector*, in *transitionzero.org*, 2022;

TRENCHER G., HEALY N., HASEGAWA K. e ASUKA J., *Discursive resistance to phasing out coal-fired electricity: Narratives in Japan's coal regime*, in *Energy Policy*, 132, 2019, p. 782 ss.;

YAMADA H., TOKUNAGA T., OHARA R., TAKESHITA K. e SUMIDA M., *Annotation Study of Japanese Judgments on Tort for Legal Judgment Prediction with Rationales*, in *Proceedings of the Thirteenth Language Resources and Evaluation Conference*, Marseille, 2022, p. 790 ss.;

ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022.

GIANNA GIARDINI

*Gruppi vulnerabili e obbligazione climatica: il caso Verein Klima Seniorinnen Schweiz
(Anziane per il clima)**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda processuale: l'istanza delle ricorrenti. – 2.1. La decisione del Dipartimento Federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e della Comunicazione (DATEC). – 2.2. Il ricorso al Tribunale Amministrativo Federale. – 2.3. La sentenza del Tribunale Amministrativo Federale. – 2.4. La sentenza della Corte Suprema Federale. – 2.5. Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3. Contenzioso climatico, gruppi vulnerabili e obbligazione climatica. La vulnerabilità ed i gruppi vulnerabili nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3.1. Gruppi vulnerabili e danno all'ambiente: possibili analogie per il contenzioso climatico. – 3.2. Riserva di scienza e prova della vulnerabilità nel contenzioso climatico. – 3.3. L'obbligazione climatica e diritto al clima: una teoria ricostruttiva. – 4. Conclusioni.

1. La crisi climatica è anche una crisi sanitaria. Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità «*climate change threatens the essential ingredients of good health – clean air, safe drinking water, nutritious food supply and safe shelter – and has the potential to undermine decades of progress in global health. Between 2030 and 2050, climate change is expected to cause approximately 250 000 additional deaths per year from malnutrition, malaria, diarrhoea and heat stress alone*» (WHO, 2022). I dati divulgati dall'OMS sono confermati da un recente studio pubblicato su *Nature* nel luglio 2023¹ (J. Ballester e Aa.Vv., 2023) condotto in Europa nel

* Il presente lavoro è un risultato delle attività svolte come borsista grazie al programma D.M. n. 351 del 9 aprile 2022, sulla base del PNRR – finanziato dall'Unione europea – *NextGenerationEU* – Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell'offerta formativa: servizi educativi e didattici: dagli asili nido alle università» – Investimento 4.1 «Ampliamento del numero di dottorati di ricerca e di dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e i beni culturali», condotto durante il corso di dottorato interuniversitario nazionale in Sviluppo Sostenibile e Cambiamento Climatico presso la Scuola Universitaria Superiore IUSS di Pavia e l'Università di Camerino (link: www.pbd-sdc.it), ciclo XXXVIII.

¹ J. BALLESTER e AA.VV., *Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022*, in *Nature Medicine*, 29, 2023, pp. 1857-1866, i quali, al termine del proprio lavoro, sottolineano come

periodo maggio 2022 – ottobre 2022. I risultati di questo studio hanno stimato 61.672 decessi a causa delle ondate di calore. Relativamente alla popolazione, è emerso che il 56% dei decessi riguarda donne. Di questi decessi, il 14 % riguarda decessi di donne tra 65-79 anni; il 27 % riguarda i decessi di donne over ottanta.

Nella drammaticità di un tale scenario, il mondo scientifico ha reagito prospettando la necessità di un nuovo approccio circolare a tutela della salute, il cui scopo è quello di tendere a conservare un equilibrio tra le interazioni di uomini, animali, piante e l'ambiente che condividono. Questo equilibrio garantisce la salute e il benessere umano, animale e vegetale e traccia il percorso verso la sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Il concetto di *One Health* non è nuovo, ma ha ricevuto una rinnovata attenzione e si è evoluto nell'ultimo decennio a causa dell'aumento della frequenza e della gravità delle minacce che collegano la salute di uomini, animali, piante e ambiente. *One Health* richiede un approccio olistico e basato sui sistemi, che riconosca l'interconnessione fra la salute degli esseri umani, degli animali, delle piante e dell'ambiente. Nella definizione delle Organizzazioni Quadripartite: l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), l'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale (OMA, fondata come OIE) e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), *One Health «is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of humans, animals, plants and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development».*

Una visione della salute che si basa su diversi principi fondamentali che comprendono: i) equità tra settori e discipline; ii) la parità sociopolitica e multiculturale (la dottrina secondo cui tutte le persone sono uguali e meritano uguali diritti e opportunità) e l'inclusione e l'impegno delle comunità e delle voci emarginate; iii) l'equilibrio socio-ecologico, che

l'elevata mortalità legata al caldo registrata in Europa durante l'estate del 2022 imponga ai governi nazionali di aumentare con urgenza l'ambizione e l'efficacia dei piani di prevenzione e adattamento al surriscaldamento globale.

ricerca un equilibrio armonioso tra l'interazione uomo-animale-ambiente, riconoscendo l'importanza della biodiversità, l'accesso a spazi e risorse naturali sufficienti e il valore intrinseco di tutti gli esseri viventi all'interno dell'ecosistema; iv) la responsabilità dell'uomo di cambiare il proprio comportamento e di adottare soluzioni sostenibili che riconoscano l'importanza del benessere degli animali e l'integrità dell'intero ecosistema, assicurando così il benessere delle generazioni attuali e future; v) la transdisciplinarietà e la collaborazione multisettoriale, che comprende tutte le discipline pertinenti, le forme di conoscenza moderne e tradizionali e un'ampia gamma rappresentativa di prospettive² (One Health High-Level Expert Panel, 2022).

One Health è un approccio ideale per raggiungere la salute globale perché affronta i bisogni delle popolazioni più vulnerabili sulla base dell'intima relazione tra la loro salute, la salute dei loro animali e l'ambiente in cui vivono, considerando l'ampio spettro di determinanti che da questa relazione emerge³ (ISS, 2022).

La filosofia *One Health* è stata adottata anche dalla comunità internazionale che fissa la «salute e benessere» come l'obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030.

Del resto, la salute è considerata come diritto umano e fondamentale sin dalla prima metà del secolo scorso. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, al suo art. 25, stabilisce che «ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia». Nel Preambolo della Convenzione con la quale è costituita l'Organizzazione Mondiale della Sanità (New York, 1948) si afferma come «il migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale. (...)I governi sono responsabili della sanità dei loro popoli; essi possono fare fronte a questa responsabilità, unicamente prendendo le misure sanitarie e sociali adeguate». A livello internazionale, inoltre, anche la Convenzione Internazionale sui diritti

² Una prima identificazione del contenuto dei principi fondamentali che regolano l'approccio *One Health* è di W.B. ADISASMITO e AA.VV., *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, PLOS Pathog, 2022.

³ In Italia, l'approccio *One Health* è stato accolto e fatto proprio anche dall'Istituto Superiore della Sanità che, nel definirlo, coglie immediatamente l'intima relazione tra salute e gruppi vulnerabili. A tal riguardo, si rinvia al sito <https://www.iss.it/one-health>.

economici, sociali e culturali (1966) considera la salute un diritto fondamentale dell'individuo e come tale è inviolabile. Il riferimento alla «salute» ed al «benessere», con le relative implicazioni sulla partecipazione ai processi decisionali e alla legittimazione processuale, è presente anche nella Convenzione di Aarhus (1998), secondo la quale, «ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere».

In questo quadro assiologico, si inserisce il contenzioso climatico in commento, nel quale la Corte europea dei diritti dell'uomo per la prima volta è chiamata a pronunciarsi sulla violazione del diritto alla vita e alla salute e al benessere a causa del *global warming*. La richiesta giunge alla Corte edu da un gruppo di «donne» e «anziane» svizzere, che, ravvisando il proprio interesse ad agire nella vulnerabilità – acclarata a livello scientifico – del proprio *status* di «donne» e di «anziane», contestano allo Stato di non aver adottato le misure giuridiche e regolamentari volte a proteggere la loro salute e l'ambiente. Dall'inadempimento dello Stato, sarebbe derivata la lesione del loro diritto alla vita e al rispetto della vita privata, in violazione degli artt. 2 e 8 Cedu.

L'invio del caso a Strasburgo è un'occasione unica: se la Corte riconoscesse la violazione dei diritti umani, la sentenza avrebbe eco mondiale. Il caso, pertanto, merita di essere conosciuto e commentato.

Scopo del presente lavoro sarà quindi quello di ricostruire la vicenda processuale, attraverso la lettura degli atti processuali, e, successivamente, argomentare in ordine a due aspetti che appaiono rilevanti ai fini della definizione del contenzioso climatico davanti alla Corte edu: a) l'esistenza di gruppi vulnerabili nel contesto del cambiamento climatico e i loro relativi interesse e legittimazione ad agire davanti alla Corte per ottenere la protezione dei propri diritti; b) l'esistenza (o meno) in capo agli Stati di un'obbligazione climatica.

2. Il contenzioso climatico che si annota⁴ prende le mosse da un'istanza presentata nel novembre 2016 da parte di *Verein Klima Seniorinnen Schweiz*,

⁴ La vicenda processuale è stata ricostruita dall'Autrice attraverso la lettura integrale di tutti gli atti processuali, reperibili al seguente link: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>. Ai fini della ricostruzione dei fatti e delle argomentazioni portate avanti dalla difesa delle *Anziane per il clima*, fondamentale è stata la lettura di C. BAHR, U. BRUNNER, K. CASPER e S.H. LUSTIG,

un'associazione di oltre duemila donne ultrasettantacinquenni, e di altre quattro donne anziane che agiscono personalmente, al Consiglio Federale Svizzero, al Dipartimento Federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e della Comunicazione (DATEC), all'Ufficio Federale dell'Ambiente (UFAM) e all'Ufficio Federale dell'Energia (UFE), ai sensi dell'art. 25a della Legge Federale Svizzera sul Procedimento Amministrativo (di seguito APA) e degli artt. 6 e 13 Cedu; il primo che prevede che l'autorità amministrativa competente per materia può, d'ufficio o a domanda, accertare l'esistenza o l'inesistenza di diritti od obblighi di diritto pubblico e che la domanda d'una decisione d'accertamento deve essere accolta qualora il richiedente provi un interesse meritevole di protezione; i secondi, che attribuiscono a ogni persona il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale affinché la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.

Le istanti assumono la violazione da parte della Svizzera degli accordi internazionali in materia di clima nonché di tutte le norme che tutelano il diritto alla vita e alla salute, dai quali deriva l'obbligo dello Stato di proteggere la vita e la salute. Nel particolare, esse lamentano, con riferimento alla Costituzione svizzera, la violazione del principio di sostenibilità (art. 73 BV), il principio di precauzione (art. 74, par. 2 BV), il diritto alla vita (art. 10 BV) e, con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto alla vita, alla salute e all'integrità fisica, protetti dall'art. 2 e dall'art. 8. Quindi, chiedono agli enti a cui era stata rivolta la richiesta, ciascuno nei limiti delle proprie competenze, di porre fine alla violazione, adottando tutte le misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra per la Svizzera dal 20% al 25% entro il 2020 e di almeno il 50% entro il 2030.

L'interesse meritevole di protezione, da cui fanno dipendere la legittimazione all'azione, scaturirebbe dall'appartenenza delle istanti ad uno dei gruppi più vulnerabili (*one of the most vulnerable group*) agli effetti del

KlimaSeniorinnen: Lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation, in *Journal of Human Rights and the Environment*, in corso di pubblicazione. Una delle Autrici (Cordelia Bahr) è, infatti, uno degli avvocati che fanno parte del collegio difensivo delle ricorrenti svizzere.

cambiamento climatico: «*the claim is based on the evidence of increased health risk for older woman whose life and health are more severely impacted by periods of hot weather than the health of the rest of population*». Studi scientifici avrebbero infatti confermato il dato statistico secondo cui le donne anziane di età superiore ai settantacinque anni sono le più colpite dalle ondate di caldo estivo in termini di mortalità e di effetti negativi sulla salute, in particolare se questi effetti sono accompagnati da comorbilità.

2.1. Nell'aprile 2017, il Dipartimento Federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e della Comunicazione (in seguito DATEC), ritenuta la propria competenza, dichiara la richiesta inammissibile, ritenendo insussistente l'interesse meritevole di protezione di posizioni giuridiche individuali richiesto dall'art. 25 APA. La richiesta delle istanti, infatti, aspirando a far sì che il Dipartimento adottasse misure per ridurre le emissioni di CO₂ non solo nelle immediate vicinanze delle richiedenti, ma in tutto il mondo, tendeva alla tutela di un interesse pubblico diffuso più che di quello individuale delle singole ricorrenti. Il Dipartimento osservava inoltre come gli atti, non compiuti e da compiere, menzionati nella richiesta delle istanti, appartenessero in realtà alla competenza del legislatore, suscettibile di essere influenzato dai cittadini con l'esercizio dei loro diritti politici (Legge Federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 CPP, RS 161.1) e con la partecipazione dei cittadini al processo decisionale politico consentita dalla procedura di consultazione. Il Dipartimento riteneva la richiesta non accoglibile anche ai sensi dell'art. 13 Cedu non potendo riconoscersi alle istanti lo *status* di vittima, che ricorre solo laddove sia verificabile un legame sufficientemente diretto tra il richiedente e lo svantaggio che si è verificato o è imminente che si verifichi e che ha portato alla presunta violazione dei diritti fondamentali dell'individuo sanciti dalla Convenzione. Nel caso in esame, tale legame sarebbe stato insussistente poiché le ricorrenti avrebbero chiesto alle autorità amministrative federali interpellate di adottare disposizioni legislative per ridurre o mitigare le emissioni di CO₂ in tutto il mondo. Lo scopo della richiesta avrebbe quindi riguardato, non la tutela concreta di un diritto individuale, ma la protezione astratta di un interesse pubblico generale. Essa quindi si atteggiava chiaramente quale *actio popularis* e, in quanto tale, andava considerata inammissibile.

2.2. Nel maggio 2017, le ricorrenti impugnano la decisione del DATEC dinanzi al Tribunale Amministrativo Federale, chiedendo l'annullamento del provvedimento e il rinvio della questione all'autorità di prima istanza per una pronuncia nel merito. Nel ricorso, le ricorrenti affermano che il Ministero avrebbe errato nel considerare l'azione proposta come *actio popularis*. La richiesta delle istanti infatti non doveva intendersi come tesa all'emanazione di norme generali e astratte o ad ottenere una regolamentazione di diritti e obblighi, quanto piuttosto essa mirava alla corretta esecuzione degli obblighi assunti dallo Stato svizzero a livello internazionale. Inoltre, il Dipartimento avrebbe dovuto considerare come l'interesse meritevole di tutela delle istanti derivasse, non solo dalla legge, ma soprattutto dalla loro appartenenza ad un gruppo vulnerabile: quello delle donne con più di settantacinque anni, le quali, secondo la scienza, sarebbero colpite in modo particolare in termini di mortalità e di danni alla salute a causa del surriscaldamento globale dovuto al cambiamento climatico.

2.3. Il Tribunale Amministrativo Federale respinge il ricorso. Secondo il giudice, l'autorità amministrativa avrebbe correttamente qualificato l'azione come *actio popularis* perché essa mirava a far sì che le misure di protezione del clima a livello federale esistenti e previste fino all'anno 2030 fossero esaminate in astratto per la loro compatibilità con gli obblighi di protezione dello Stato. Tali questioni non dovevano essere portate avanti con azioni legali, ma con mezzi politici. Il Tribunale osserva altresì come la proposizione di un'istanza ex art. 25 APA avrebbe richiesto la sussistenza di una lesione «intensa» della sfera giuridica personale della persona interessata e dei suoi diritti fondamentali. Diversamente, la richiesta delle istanti atteneva alla tutela di interessi pubblici generali. Di conseguenza, non si poteva affermare che l'interesse delle ricorrenti fosse particolare rispetto alla collettività e, quindi, meritevole di tutela.

Il Tribunale nega altresì l'applicabilità degli artt. 6, par. 1, 13 e 34 Cedu, che richiedono la violazione diretta e immediata dei propri diritti, così come codificati nella Convenzione, a causa dell'azione o dell'omissione contestata all'autorità pubblica nell'esercizio dei poteri governativi. A tale riguardo, osserva il Tribunale come non vi è alcuna evidenza scientifica che dimostri che il limite dei 2°C di cui all'Accordo sul clima di Parigi (cfr. art. 2, par. 1, lett. *a* dell'Accordo) sia superato nel prossimo futuro. Il Gruppo

Intergovernativo di Esperti sul Cambiamento Climatico, nello Special Report 2018, ha concluso che il riscaldamento globale potrebbe raggiungere 1,5°C intorno all'anno 2040, ma questo solo a condizione che si continui al ritmo attuale, cioè 0,2°C per decennio (IPCC Special Report, *Summary for Policymakers*, p. 81). Il riscaldamento globale, infatti, può essere rallentato, adottando le misure adeguate.

2.4. La decisione del Tribunale Amministrativo Federale è confermata *tout court* dalla Corte Suprema Federale. Secondo la Corte Suprema, la richiesta delle ricorrenti era stata fatta in assenza del presupposto di un interesse meritevole di protezione. La Corte Suprema condivide con il Tribunale l'argomentazione per cui i limiti indicati nell'Accordo di Parigi potrebbero non essere superati nel prossimo futuro e, di conseguenza, il disastro climatico può essere evitato adottando misure adeguate a contenere la temperatura. Ne consegue che i diritti delle appellanti non risultano violati con sufficiente intensità o appaiono peculiari rispetto al resto della popolazione. L'azione pertanto si risolve in una mera *actio popularis* ed in quanto tale inammissibile.

2.5. Con il ricorso presentato davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, le ricorrenti si soffermano preliminarmente sulle condizioni dell'azione, affermandosi vittime delle omissioni dei resistenti ai sensi degli artt. 2, 8 e 34 Cedu. Come si legge nel ricorso, «*they have suffered and continue to suffer personally from heat-related afflictions*»; ma soprattutto, «*they are and continue to be at a real and serious risk of mortality and morbidity that is higher than the general population*». Le ondate di calore, infatti, non solo comportano l'aumento dei casi di mortalità ma hanno in generale un impatto negativo sulla salute, contribuendo a disidratazione, ipotermia, fatica, perdita di coscienza, e così via.

In particolare, esse pongono l'attenzione sul fatto di appartenere ad un gruppo vulnerabile: l'Associazione «*enables a particular vulnerable group to exercise its rights in the long term, regardless of the natural age-related retirement of some of its members*». Infatti, le morti causate dalle onde di calore, stando alle evidenze scientifiche, anche dell'IPCC, sono molto più frequenti nelle persone anziane e specialmente nelle donne anziane.

Ciò premesso, passando al merito, le ricorrenti si dolgono dinanzi alla Corte di come lo Stato svizzero avrebbe fallito nel fissare gli obiettivi

climatici secondo quanto stabilito dal diritto internazionale e dalle migliori scienze disponibili (*best available science*) e, così, avrebbe irrimediabilmente violato la Convenzione ed in particolare il loro diritto alla vita e alla vita privata e familiare, essendovi una *sufficient close connection* tra le omissioni dello Stato ed i rischi di mortalità e malattie dovuti alle ondate di calore.

Esse pertanto richiedono che la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosca l'obbligo positivo dello Stato di adottare misure necessarie e appropriate a prevenire e minimizzare il rischio (*real and serious*) di lesione dei loro diritti a causa del surriscaldamento globale determinato dall'alterazione antropogenica del sistema climatico.

3. Le questioni, sulle quali prima il Tribunale Amministrativo Federale e poi la Suprema Corte Svizzera hanno, da un lato espresso il proprio giudizio sfavorevole, dall'altro evitato di dare un giudizio, e che la Corte europea è chiamata direttamente a risolvere nel giudizio introdotto dalle *Anziane per il clima*, sono essenzialmente due. La prima attiene al riconoscimento della vulnerabilità di un gruppo specifico e conseguentemente il riconoscimento a questo gruppo dello stato di vittima diretta o potenziale ai sensi dell'art. 34 Cedu; la seconda riguarda se esiste un'obbligazione climatica in capo allo Stato, nel caso in esame quello svizzero.

Prioritariamente, va premesso che secondo l'art. 34 Cedu il ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo è aperto alle persone fisiche, alle organizzazioni non governative e anche ai semplici «gruppi di persone» purché esse possano vantare lo status di «vittima».

Secondo la stessa giurisprudenza della Corte, perché la qualità di vittima sia riconosciuta, la Corte deve assicurarsi che il ricorrente sia stato «personalmente» e «direttamente» interessato dal comportamento denunciato, si tratti di un atto o di un'omissione, comportamento che si assume lesivo dei diritti protetti dalla Convenzione e dei suoi Protocolli. La prova spetta allo stesso ricorrente (Corte edu, Caso 12433/86, Ludi c. Svizzera, 1992; Corte edu, Caso 20348/92, Buckley c. Regno Unito, 1996; Corte edu, Caso 41152/98, Skubenko c. Ucraina, 2004). In casi eccezionali, però, il rischio di una «violazione futura» è stato sufficiente per affermare la qualità di vittima del ricorrente. Purché, tuttavia, il ricorrente produca indizi ragionevoli e convincenti della probabilità della realizzazione di una violazione che lo riguardi personalmente; semplici sospetti o congetture

non sono sufficienti (Corte edu, Caso 28204/95, Tauria c. Francia, 1995). La giurisprudenza della Corte non ammette, infatti, l'azione popolare, volta all'interpretazione in astratto dei diritti protetti dalla Convenzione ovvero a dolersi, sempre in astratto, dell'incompatibilità con la stessa Convenzione di una legge, una pratica o di altra misura statale (Corte edu, Caso 31699/96, Lindsay c. Regno Unito, 1997; Corte edu, Caso 2832/66; 2835/66; 2899/66, Wilde, Ooms e Versyp c. Belgio, 1972; Corte edu, Caso 4451/70, Golder c. Regno Unito, 1975; Corte edu, Caso 10581/83, Norris c. Irlanda, 1988). La nozione di «vittima», come la Corte ha chiarito, è oggetto di una interpretazione evolutiva alla luce dello sviluppo della società, e la sua applicazione deve evitare un eccesso di formalismo⁵ (Corte edu, Caso 73604/01, Monnat c. Svizzera, 2006; Corte edu, Caso 62543/00, Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna, 2004; Corte edu, Caso 12534/03, Stukus e altri c. Polonia, 2008; G. Raimondi, 2015).

Fatta questa premessa di ordine generale, le domande che ci si pone, e alle quali si tenterà di dare una risposta, sono essenzialmente due:

1) Può un gruppo di donne ultrasessantacinquenni considerarsi, nello scenario di emergenza climatica globale, un gruppo vulnerabile la violazione dei cui diritti è suscettibile di attribuire lo *status* di vittima diretta o potenziale ai sensi dell'art. 34 Cedu?

2) In caso di risposta affermativa, esiste in concreto un'obbligazione giuridica dello Stato ad adottare misure idonee a mitigare gli effetti del cambiamento climatico?

La risposta alla prima domanda impone il tentativo di dare un significato ai concetti di «vulnerabilità» e di «gruppo vulnerabile» alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo utilizza in più di un'occasione i termini «vulnerabilità», «vulnerabili», «gruppo vulnerabile» senza darne, tuttavia, una definizione comune.

Per esempio, essa riconosce come appartenenti a un gruppo vulnerabile: i rom (Corte edu, Caso 20348/92, Buckley c. Regno Unito, 1996 e Corte edu, Caso 27970/02, Chapman c. Regno Unito, 2008); i malati di Aids; i disabili (Corte edu, Caso 10533/83, Helzegfalvy c. Austria, 1992).

⁵ Per una rassegna e un commento ragionato della principale giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sullo status di vittima del ricorrente si veda G. RAIMONDI, *La qualità di vittima come condizione del ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I quaderni europei*, 71, 2015.

Nell'affrontare il tema, una parte della dottrina ha osservato come, in tali casi, la Corte edu abbia fatto riferimento ad una «nozione relazionale e socio-contestuale di vulnerabilità»⁶ (M.G. Bernardini, 2018) accostando la «vulnerabilità» alle ipotesi di «stigma» ed «esclusione» e, quindi, in una prospettiva di più ampio spettro, proponendo una maggior tutela della vulnerabilità come soluzione a varie forme di discriminazione⁷ (M.G. Bernardini, 2018; R. Chenal, 2018).

In un altro caso, protagoniste del quale sono bambine vittime di abusi sessuali (Corte edu, Caso 22083/93 e 22095/93, *Stubbing e altri c. United Kingdom*, 1996), la Corte europea, nel declinare la vulnerabilità, ha invero posto l'accento sui «*debilitating effects on its victims*». Il gruppo vulnerabile è stato identificato guardando agli effetti di particolare gravità che sono prodotti sulle vittime da comportamenti altrui posti in essere in violazione di diritti umani⁸ (E. Diciotti, 2018).

Nel dare un contenuto alla vulnerabilità, la Corte europea dei diritti dell'uomo adotta un approccio creativo ed evolutivo, nel quale hanno un ruolo preponderante i giudizi di valore che in concreto accordano la migliore protezione a determinate forme di debolezza⁹ (E. Diciotti, 2018). La Corte decide caso per caso, a partire dalla «dimensione situazionale» che comporta il mancato riconoscimento o la compromissione di diritti a causa

⁶ In questo senso si esprime M.G. BERNARDINI, *Vulnerabilità e disabilità a Strasburgo: il vulnerable groups approach in pratica*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2018, p. 84, la quale, al contempo, sottolinea come la Corte edu assuma un atteggiamento «cauto», procedendo ad una valutazione caso per caso delle capacità ed i bisogni dei singoli soggetti.

⁷ Così M.G. BERNARDINI, *o.c.*, p. 83; nello stesso senso, R. CHENAL, *La definizione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, *ivi*, pp. 35-55, secondo il quale «la nozione di vulnerabilità deve essere letta in relazione al suo essere funzionale e strumentale a garantire la massima effettività dei diritti fondamentali» e «si inserisce in un sistema che prevede la centralità dei principi, e quindi dei diritti, e si deve modellare in base all'esigenza di tale sistema». Per una rassegna ragionata sulla «vulnerabilità» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si veda anche L. PERONI e A. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Court of Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 4, 2013, pp. 1056-1085 e N. ZIMMERMANN, *Legislating for the Vulnerable? Special Duties under the European Convention on Human Rights*, in *Swiss Review of International and European Law*, 4, 2015.

⁸ Come rileva autorevolmente E. DICCIOTTI, *Vulnerability in the Judgement of European Court of Human Rights*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2018.

⁹ In questo senso sempre E. DICCIOTTI, *o.c.*, p. 30, sottolineando come nell'approccio della Corte edu la vulnerabilità è intesa come «una generica situazione di svantaggio di qualcuno in comparazione con qualcun'altro».

di una situazione di oggettivo svantaggio in cui si trovano a vivere determinati soggetti¹⁰ (O. Giolo e B. Pastore, 2015).

A tal riguardo, è stato osservato come l'attività creativa della Corte si sviluppi essenzialmente in tre momenti: a) il primo momento è quello relativo alla scelta di attribuire una rilevanza, ai fini dell'applicazione di determinate norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, al concetto di vulnerabilità; b) il secondo momento si sostanzia nel qualificare determinati individui, per il fatto che sono provvisti di determinati caratteri o si trovano in una determinata situazione, come vulnerabili o particolarmente vulnerabili, cioè come soggetti che, almeno *prima facie*, appaiono meritevoli di una particolare protezione o di un particolare trattamento; c) il terzo momento è quello della scelta di attribuire a questi soggetti il diritto a una particolare protezione o a un particolare trattamento, bilanciando eventualmente la loro «vulnerabilità» con altri aspetti del caso concreto che la Corte ritiene rilevanti ai fini del giudizio¹¹ (E. Diciotti, 2018).

Nel tentativo di mantenere una propria elasticità decisionale, essa però rifugge l'approccio definitorio, tant'è che una parte della dottrina ha notato come l'atteggiarsi della parola vulnerabilità come centro semantico indeterminato particolarmente ampio avvicini il concetto di vulnerabilità alle clausole generali¹² (E. Diciotti, 2018; E. Battelli, 2022).

Quel che di comune emerge, almeno in logica di principio, da ogni decisione della Corte, è che la vulnerabilità è strettamente legata alla progettualità della vita individuale e alla libertà e all'uguaglianza degli esseri umani¹³ (S. Rodotà, 2017). La vulnerabilità impedisce il pieno sviluppo della personalità. Sussiste, pertanto, in questi casi, l'obbligo positivo dello Stato di intervenire per predisporre le misure adeguate ad impedire che le persone

¹⁰ Così O. GIOLO e B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018.

¹¹ Le argomentazioni sono di E. DICOTTI, *Vulnerability*, cit.

¹² Per l'accostamento della vulnerabilità alle clausole generali si veda E. DICOTTI, *o.c.*, p. 32, il quale, all'un tempo, coglie «la necessità della Corte di conservare una certa libertà nei confronti delle proprie precedenti decisioni», dal momento che «la Corte si ritiene vincolata dai propri precedenti». Di conseguenza, «una volta che abbia iniziato a qualificare come vulnerabili determinate classi di individui nell'applicazione di determinate norme non può esimersi, in via di principio, dal continuare a fare così», creando il c.d. *common ground*. Per la definizione di clausola generale come centro semantico indeterminato v. E. BATTELLI, *Vulnerabilità della persona e debolezza del contraente*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2022, p. 939.

¹³ Il concetto è stato desunto dalla lettura di S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2017.

subiscano la violazione e/o la compromissione della propria libertà e dei propri diritti¹⁴ (E. Diciotti, 2018). Lo Stato deve ricorrere a misure ispirate al principio di differenziazione e tale tensione mira a garantire l'uguaglianza sostanziale di soggetti in condizione di svantaggio e, quindi, di vulnerabilità¹⁵ (P. Perlingieri, 2020).

Nella tesi difensiva delle *Anziane per il clima*, la vulnerabilità è declinata guardando agli «effetti» delle ondate di calore, quale forma di espressione del cambiamento climatico antropogenico, sulle donne anziane. Secondo i più recenti dati statistici e studi scientifici, le donne anziane sarebbero infatti soggette ad insorgenza o aggravamento di patologie cliniche in misura maggiore rispetto al resto della popolazione. Di conseguenza, esse costituiscono un gruppo vulnerabile, perché ad esse è impedito il pieno sviluppo della personalità. La malattia, infatti, quando non conduce alla morte, non consente di godere a pieno della vita. Per tale ragione, esse riflettono totalmente lo status di vittima ai sensi dell'art. 34 Cedu e, in quanto tali, sono legittimate attivamente a far valere dinanzi alla Corte la responsabilità climatica dello Stato.

Davanti a tale richiesta, la Corte europea è chiamata ad esprimere un giudizio di valore ed in tale giudizio di valore non potrà non tenere conto del diritto delle ricorrenti a veder assicurata la pari dignità sociale, quale espressione del diritto di eguaglianza, nel nuovo contesto di valori espressi dalla lotta al cambiamento climatico¹⁶ (P. Perlingieri, 2020).

A tal riguardo, per comprendere quale sia il contesto internazionale di valori in cui la Corte ed in cui si muove appare significativa la Dichiarazione Finale del meeting 2022 della Commissione intergovernativa sulla condizione delle donne del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU. Nella Dichiarazione, la Commissione ha esplicitamente riconosciuto l'esistenza di una relazione particolare tra cambiamento climatico e donne. Conseguentemente, ha affermato che i diritti umani e le libertà fondamentali di tutte le donne, che sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi, sono cruciali per la piena ed uguale

¹⁴ Sull'obbligo positivo dello Stato di intervenire si veda sempre E. DICOTTI, *Vulnerability*, cit.

¹⁵ Il principio di differenziazione come una manifestazione del principio di uguaglianza è ben espresso nelle parole di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e Interpretazione*, 4^a ed., Napoli, 2020.

¹⁶ Sul punto, sempre, P. PERLINGIERI, *o.c.*

partecipazione nella società e per l'*empowerment* economico delle donne e dovrebbero essere integrati in tutte le politiche e i programmi. Riconoscere che tutte le donne hanno gli stessi diritti umani implica quindi dare risposte adeguate a situazioni, condizioni, esigenze e priorità differenziate, riconoscendo che alcune donne affrontano specifiche barriere alla loro emancipazione¹⁷ (S. Cappuccio, 2022).

3.1. Nell'intento di dare una risposta alla domanda se un gruppo di donne ultrasettantacinquenni possa costituire un «gruppo vulnerabile», risulta importante la lettura della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo resa nel giudizio Cordella e altri c. Italia, il c.d. caso Ilva.

Nel giudizio dinanzi alla Corte edu, i cittadini residenti in alcuni comuni della provincia di Taranto e i lavoratori dell'Acciaieria Ilva rimproveravano allo Stato italiano di non aver adottato le misure necessarie a tutelare l'ambiente e la loro salute, nonché l'assenza di effettive vie di ricorso giurisdizionale interne attraverso cui far valere la mancata attuazione delle misure di risanamento ambientale delle zone contaminate.

Nel costituirsi in giudizio, lo Stato italiano si difendeva, contestando la qualità di vittima dei ricorrenti. Le doglianze dei ricorrenti apparivano generiche e non facevano riferimento a situazioni particolari. I ricorrenti, inoltre, non avevano fornito alcun elemento fattuale a sostegno della tesi secondo cui essi avrebbero concretamente subito un danno. L'azione proposta, pertanto, era certamente qualificabile come *actio popularis* e, di conseguenza, inammissibile.

Nel risolvere il caso, la Corte europea dei diritti dell'uomo utilizza i seguenti criteri argomentativi, destinati a porsi come pietre miliari nella definizione delle azioni di risarcimento da danno ambientale¹⁸ (F. Giampietro, 2019).

Nella propria decisione, la Corte, in primo luogo, rigetta l'eccezione dello Stato, che tendeva a negare la qualità di vittima dei ricorrenti,

¹⁷ Così S. CAPPUCCIO, *Il cambiamento climatico è una questione di genere*, in Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2022, disponibile in <https://rosalux-geneva.org/climate-change-is-a-gender-issue/>.

¹⁸ Per un sintetico esame delle motivazioni della sentenza resa all'esito del giudizio Cordella c. Italia si veda F. GIAMPIETRO, *Sull'inquinamento dell'ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo*, in *Amb. svil.*, 4, 2019, p. 263. Sul punto si veda anche M. ODONI, *Il caso Ilva davanti alla Corte europea dei diritti umani: tutela par ricochet dell'ambiente o tutela par double ricochet della salute pubblica*, in *Diritti umani*, 1, 2022, pp. 171-197.

replicando al contrario come i ricorrenti avessero dimostrato di aver subito effetti nocivi nella propria sfera personale, e non una degradazione generale dell'ambiente, ponendosi in linea con la giurisprudenza della Corte secondo la quale la violazione di uno dei diritti art. 8 sussiste laddove il danno ambientale non sia fine a sé stesso, ma abbia avuto risvolti negativi sul diritto alla salute delle persone.

Nel merito, la Corte constata come dagli atti processuali risulti che la contaminazione ambientale del sito Ilva sia stata dannosa per la salute e il benessere di coloro che vi sono esposti, rendendo questi di fatto più «vulnerabili» a varie malattie. Dalle motivazioni della decisione, risulta come la prova della causalità sia stata affidata alla scienza. Per motivare le sue argomentazioni, infatti, la Corte europea rinvia ai numerosi rapporti e agli studi scientifici a disposizione, che attestano l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva della società Ilva di Taranto e la situazione sanitaria compromessa (nella specie, i documenti scientifici su cui si fonda la decisione sono il Rapporto Sentieri e il rapporto ARPA 2017, che si esprime nettamente in termini di causalità e attesta la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona ad alto rischio ambientale e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale).

Di conseguenza, la Corte riconosce l'esistenza di un obbligo positivo da parte dello Stato ad intervenire per prevenire, eliminare o mitigare gli effetti dannosi di un danno da inquinamento ambientale.

Con la soluzione proposta per il caso Ilva, la Corte europea dei diritti dell'uomo modella un obbligo positivo dello Stato ad agire dinanzi alla vulnerabilità. In particolare, per quanto di interesse, la Corte: a) riconosce la vulnerabilità di un gruppo in ragione delle lesioni particolari alla sfera della propria salute personale; b) affida la prova di questa vulnerabilità a fonti scientifiche; c) pone in capo allo Stato un obbligo positivo di intervenire per prevenire o contenere un danno ambientale che abbia, nel contempo, un impatto negativo sulla salute delle persone vulnerabili.

Dei tre principi, il secondo è quello che, ai fini del prosieguo dell'analisi, desta maggiore interesse. La Corte europea si mostra fiduciosamente aperta all'acquisizione nel processo, ai fini della risoluzione della controversia, dei dati scientifici, così confermando un *modus procedendi* inaugurato con Corte edu, Caso 48939/99, Oneryildiz c. Turkey, 2004 e Corte edu,

Caso 61260/08, Oluić c. Croazia, 2010 dove si era già affermato come l'interpretazione della Cedu debba tenere conto anche delle conoscenze scientifiche e degli standard generalmente accettati¹⁹ (M.F. Cavalcanti, 2022).

3.2. Sebbene non vi sia una perfetta coincidenza tra danno ambientale e danno climatico²⁰ (M. Carducci, 2020; V. Conte, 2023), l'iter motivazionale seguito dalla Corte europea nella sentenza Cordella e altri c. Italia sollecita numerosi spunti interpretativi che sembrano utili per la risoluzione del contenzioso climatico svizzero.

La questione di preminente interesse attiene alla c.d. riserva di scienza e all'uso della scienza nel giudizio climatico, anche come prova della vulnerabilità.

Come osservato da autorevole dottrina, il contenzioso climatico si connota per «una esplicita riserva di scienza (...) perché fa sì che le dinamiche climatiche, sottoposte alla decisione giuridica, siano definite all'interno delle relazioni causali già tipizzate dalla UNFCCC),

¹⁹ Così M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, 2, 2022 dove l'Autrice sottolinea come «i dati scientifici hanno assunto evidentemente un ruolo fondamentale nella definizione dell'obbligazione climatica gravante sui Stati nonché della loro responsabilità per la relativa violazione. (...) Dal punto di vista normativo, la rilevanza degli elementi scientifici viene evidenziata dal fatto che, allo scopo di esprimere nozioni e definizioni giuridiche necessarie all'elaborazione di una disciplina giuridica o della risoluzione di una controversia, il diritto assume come punto di riferimento un fatto accertato da un'altra scienza. Tali fatti vengono considerati il presupposto stesso della norma o della decisione».

²⁰ Alcuni tratti distintivi tra danno ambientale e danno climatico sono espressi in M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2, 2020 e V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, *ivi*, 2023. In particolare, quest'ultima considera come «danno climatico e danno ambientale si collocano su piani categoria differenti, poiché diversificati sono i valori e gli interessi in gioco nel determinare le rispettive modalità di tutela» ed individua almeno tre caratteri distintivi: a) la *globalità*. Il danno climatico investe l'intera biosfera: non è confinato ad uno specifico ambito territoriale né può qualificarsi come danno di tipo settoriale; b) la *temporalità costitutivamente intergenerazionale*. Il danno climatico si presenta come danno futuro, transgenerazionale; c) il *danno essenzialmente collettivo*. L'interesse sotteso al danno climatico è «non appropriato, non individuale, transoggettivo».

congiuntamente con le attribuzioni causali dagli effetti ultimi (in termini previsionali o statistici), fornite dalla scienza»²¹ (M. Carducci, 2021).

Le affermazioni della dottrina trovano il proprio convincimento nel dato normativo. Difatti, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), nel Preambolo, dopo aver affermato l'esistenza di un cambiamento climatico antropogenico che causerà, nel tempo, un sempre più progressivo aumento delle temperature globali, inaugura un approccio *science based* riconoscendo testualmente che «le iniziative necessarie per comprendere e fronteggiare i cambiamenti climatici sono più efficaci sul piano ambientale, economico e sociale, se sono basate su pertinenti considerazioni scientifiche, tecniche ed economiche e se sono costantemente riesaminate alla luce dei nuovi risultati raggiunti in questi campi»; all'art. 1 fa ricorso alle evidenze scientifiche per la definizione dei concetti rilevanti ai fini della Convenzione (ad es., sistemi climatici, cambiamento climatico, emissioni, ecc.); all'art. 7 propone di esaminare periodicamente gli obblighi delle Parti e gli accordi istituzionali, adottati a norma della Convenzione, alla luce dell'obiettivo della Convenzione, dell'esperienza acquisita nell'attuarla e «dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche»; all'art. 9 istituisce un organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnica di supporto alle questioni scientifiche e tecniche relative alla convenzione, del quale gli Stati, a priori, dichiarano, con la sottoscrizione della Convenzione, di condividere le valutazioni.

La giurisprudenza sembra aver fatto proprio questo principio. Infatti, dall'esame di alcuni casi di contenzioso climatico, emerge come i dati tecnico scientifici siano stati utilizzati dai giudici allo scopo di quantificare l'obbligazione climatica; per stabilire la violazione degli obblighi climatici; per valutare la sufficienza delle misure utilizzate dal legislatore²² (M.F. Cavalcanti, 2022).

La particolarità del caso Ilva rispetto agli altri è che in quel caso la scienza è utilizzata, oltre che per l'accertamento della causalità tra la condotta e l'evento, e tra l'evento ed il danno, anche per la prova della vulnerabilità. La scienza infatti ha dimostrato come la contaminazione ambientale abbia avuto effetti negativi su alcuni soggetti rendendoli vulnerabili.

²¹ La prima voce enciclopedica di cambiamento climatico è di M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021, dove l'Autore dedica uno specifico paragrafo alla c.d. «riserva di scienza».

²² Così sempre M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto*, cit.

Andando ad investigare con una simile lente d'indagine nel panorama scientifico che si è formato sullo studio dei temi oggetto del contenzioso in esame, e cioè la relazione tra clima, donne, età adulta, emergono le seguenti evidenze.

Scorrendo tra le pubblicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, si nota come già all'inizio di questo secolo gli studiosi avessero affermato la relazione tra cambiamento climatico e salute e individuato alcune categorie di soggetti come maggiormente esposti agli effetti del cambiamento climatico: «*heat and heatwaves are projected to increase in severity and frequency with increasing global mean temperatures. Studies in urban areas show an association between increases in mortality and increases in heat, measured by maximum or minimum temperature, heat index and, sometimes, other weather conditions. The elderly (65 years or older), infants and young children, the poor, mentally and chronically ill people, and those who are socially isolated, are at increased risks*»²³ (WHO, 2003). Queste considerazioni venivano successivamente confermate dai risultati di un progetto condotto sulla popolazione di Roma nel 2004 da WHO, WMO and il United Nations Environment Programme che aveva confermato come «*the greatest effects on mortality were among people 65 years or older and among women*» e rappresentato come «*the physical and social isolation of elderly people further increases their vulnerability to dying during a heat-wave*»²⁴ (Koppe, S. Kovats, G. Jendritzky e B. Menne, 2004). La maggiore vulnerabilità è fatta dipendere dalla condizione sociale di isolamento. In *Protection Health from Climate Change. Vulnerability and Adaptation Assessment*²⁵ (WHO, 2013), le donne incinta, le persone anziane e le persone con condizioni mediche croniche sono definiti «*a group with increased vulnerability*». Nella versione aggiornata di tale report²⁶ (WHO, 2020), che conferma una tale vulnerabilità, è presente nelle prime pagine un glossario che definisce espressamente la vulnerabilità: essa è una «*conditions determined by physical, social, economic and environmental factors or processes that increase the susceptibility of an individual, a community, assets or systems to the impacts of hazards*». Cogliendo

²³ In questo senso WHO – World Health Organisation, *Climate change and human health: risks and responses*, Ginevra, 2003, p. 250.

²⁴ C. KOPPE, S. KOVATS, G. JENDRITZKY e B. MENNE, *Heat-waves: risk and responses*, World Health Organisation, 2004, pp. 30 e 46.

²⁵ WHO – World Health Organisation, *Protection Health from Climate Change. Vulnerability and Adaptation Assessment*, 2013, p. 16.

²⁶ WHO – World Health Organisation, *Protection Health from Climate Change. Vulnerability and Adaptation Assessment*, 2020, Glossary.

piú nel segno, lo studio *Gender, Climate Change and Health*²⁷ (WHO, 2014) afferma per la prima volta l'esistenza di una relazione privilegiata tra cambiamento climatico e donne, che, anche questa volta, vengono riconosciute piú vulnerabili non solo secondo il profilo fisiologico ma anche per ragioni sociali: *«there is evidence that vulnerability varies by sex: more women than men died during the 2003 European heatwave, and the majority of European studies have shown that women are more at risk, in both relative and absolute terms, of dying in such events (Kovats & Hajat, 2008) There may be some physiological reasons for an increased risk among elderly women (Burse, 1979; Havenith et al., 1998). (...) Social factors can also be important in determining the risk of negative impacts of heatwaves. For example, in the United States of America, elderly men seem to be more at risk than women in heat waves (...). Women's and men's vulnerability to the impact of extreme climate events is determined not only by biology but also by differences in their social roles and responsibilities (Easterling, 2000; Wisner et al., 2004)»*.

Anche UNEP è dell'avviso di considerare le donne come gruppo vulnerabile. Nel report *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes*²⁸ espressamente è stato detto che *«often, women are more vulnerable to climate change than men. This is because they make up the majority of the world's economically poor, do most of the agricultural work, bear unequal responsibility for household food security, carry a disproportionate burden for harvesting water and fuel for everyday survival, and rely on threatened natural resources for their livelihoods (UN Women Watch, 2009; Terry, 2009; Mitchell et al., 2007). Moreover, they have unequal access, control and ownership to these natural resources, and are often excluded from important decision and policy-making forums and institutions that govern them»*.

Infine, piú di recente, sugli anziani, il *Rapporto The Lancet Countdown 2020*²⁹ (N. Watts e Aa.Vv., 2020) sulla salute e il cambiamento climatico ha identificato gli anziani come una popolazione vulnerabile che sperimenta un eccesso di morbilità e mortalità associato a condizioni meteorologiche estreme, come le allarmanti ondate di calore, gli incendi diffusi e i violenti uragani.

In buona sostanza, vi è ampia letteratura scientifica che descrive la relazione tra clima, donne e anziani come una relazione di vulnerabilità.

²⁷ WHO – World Health Organisation, *Gender, Climate Change and Health*, 2014, p. 28.

²⁸ UNEP, *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes*, 2020, p. 19.

²⁹ N. WATTS e AA.VV., *The 2020 Report of Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises*, in *The Lancet*, 397, 2020, pp. 129-170.

Queste evidenze scientifiche non possono essere ignorate. Devono entrare nel processo, ad esempio, come sostenuto da alcuni, nelle vesti di «fatto notorio»³⁰ (F. Vanetti e L. Ugolini, 2019). Un simile approccio garantisce l'effettività della tutela della persona dagli effetti negativi del cambiamento climatico, richiesta ai giudici dinanzi all'inerzia dei governi. Il loro utilizzo, inoltre, si atteggia come espressione, in sede giurisdizionale, del principio *One Health* che, come spiegato nell'introduzione, nell'approccio alla salute e al benessere, pone tra i suoi principi generali l'equità tra settori e discipline, la transdisciplinarietà e la collaborazione multisettoriale. Una transdisciplinarietà alla quale il processo non può restare immune, se non altro perché uno degli argomenti di discussione in contenzioso, il clima, è naturalmente ibrido. È fatto giuridico, ma anche fenomeno scientifico.

3.3. Nel caso in commento, qualora sia ritenuta assoluta la condizione di procedibilità, la Corte europea dei diritti dell'uomo è chiamata anche a pronunciarsi sull'esistenza (o meno) in capo agli Stati di un obbligo positivo di intervenire per mitigare gli effetti negativi del cambiamento climatico quale adempimento dell'obbligazione climatica assunta a livello internazionale con l'adesione ai Trattati sul clima e secondo gli obiettivi fissati nei Piani Nazionali (per la Svizzera il *CO₂ Act*).

In tema (e tanto anche per rispondere alla seconda domanda posta nelle premesse) va considerato come ormai, coerentemente, la dottrina sia concorde nel ritenere che l'interpretazione dell'attuale quadro regolatorio consente di affermare la sussistenza un'obbligazione climatica in capo agli Stati. La fonte dell'obbligazione è la legge: la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992), che all'art. 2 assegna agli Stati un «mandato climatico»³¹ (M. Carducci, 2021) con il quale li obbliga a «stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra al fine di escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico»; il Protocollo di Kyoto (1997), che prevedendo al suo art. 3 che gli Stati contraenti devono «assicurare che le loro emissioni aggregate di gas a effetto serra, espresse in

³⁰ In questo senso, F. VANETTI e L. UGOLINI, *Il climate change arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Amb. svil.*, 10, 2019, p. 739, i quali ripercorrendo il quadro normativo internazionale ed europeo sulla giustizia climatica, tentano di dare un contenuto, in materia, al c.d. «principio di responsabilità dello Stato» e ai suoi risvolti processuali.

³¹ Così in M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit.

anidride carbonica equivalente (CO₂) non superino le quantità loro assegnate» assegna a ciascuno Stato un *carbon budget* spendibile nel mercato delle emissioni; l'Accordo di Parigi (2015) sul clima che all'art. 4 impegna gli Stati a raggiungere «un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogeniche di gas a effetto serra nella seconda metà del secolo corrente»; l'Accordo di Parigi che chiama le parti al rispetto, alla promozione e alla considerazione delle loro obbligazioni per il rispetto dei diritti umani, inclusi gli aspetti di «*gender equality, intergenerational equity and the empowerment of women*»³² (UNEP, 2023); la Convenzione di Aarhus, di cui la Svizzera è parte contraente dal 2014, pone esplicitamente in capo a ciascuno Stato contraente l'obbligo di garantire il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale, «per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere» (art. 1 – Finalità). La Convenzione di Aarhus nel preambolo richiama la Carta europea sull'ambiente e la salute, adottata l'8 dicembre 1989 a Francoforte sul Meno (Germania). Nel preambolo si riconosce «*the dependence of human health on a wide range of crucial environmental factors*» e si conviene sul fatto che «*every government and public authority has the responsibility to protect the environment and to promote human health within the area under its jurisdiction, and to ensure that activities under its jurisdiction or control do not cause damage to human health in other states. Furthermore, each shares the common responsibility for safeguarding the global environment*». Pertanto, «*governments, public authorities and private bodies should aim at both preventing and reducing adverse effects caused by potentially hazardous agents and degraded urban and rural environments*» (World Health Organization, Regional Office for Europe, 1989). Per gli Stati che appartengono all'Unione europea, il quadro normativo si arricchisce con il Tratt. FUE che disciplina i principi generali di prevenzione, precauzione e quello del «chi inquina paga» e con Regolamento (UE) 2018/1999 che prevede l'adozione da parte degli Stati del Piano Nazionale per l'Energia ed il Clima.

Piú in generale, nell'attuale emergenza climatica, l'obbligazione va anche considerata, espressione del *neminem laedere*, norma generale espressiva di un

³² UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*.

diritto internazionale umanitari³³ (M. Carducci, 2021). Essa si radica su un «paradigma universale di interesse generale: quello della solidarietà per la salvaguardia dell'umanità»³⁴ (M. Carducci, 2021).

Anche la giurisprudenza internazionale appare favorevole all'affermazione di un'obbligazione climatica. Ad esempio, con la sentenza Urgenda c. The Netherlands, la Corte Suprema Olandese individua un'obbligazione positiva dello Stato all'assunzione di misure, che, secondo un giudizio di ragionevolezza («*as much as reasonably possible*»), risultino idonee ad evitare un rischio imminente di un danno grave ed irreparabile.

Volendo individuare i tratti caratteristici, l'obbligazione climatica introduce nel sistema ordinamentale una responsabilità con funzione preventiva, e non solo risarcitoria. Nei vari contenziosi che sono stati incardinati in Europa ed in un tutto il mondo, realizzando inconsapevolmente una gigantesca operazione di *transplant* giuridico in ambito di giustizia climatica³⁵ (B. Pozzo, 2017), i vari ricorrenti, chiedono alla magistratura di ordinare agli Stati di adottare misure di mitigazione e adattamento che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione assunti a livello internazionale. La natura dell'obbligazione climatica conferma quindi l'impostazione di coloro che sostengono la pluralità delle funzioni della responsabilità; funzioni che possono anche coesistere³⁶ (P. Perlingieri, 2020).

Il contenuto dell'obbligazione si sostanzia nella violazione di un dovere di cura (*duty of care*) nel definire le azioni di contrasto al cambiamento climatico. Il *duty of care* è radicato nelle norme internazionali e comunitarie ma anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, segnatamente gli art. 2 e 8, e su tutta una serie di altre norme costituzionali o di diritto privato, che caratterizzano ciascuno Stato a seconda del proprio

³³ Così sempre M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit., p. 55. Il nesso tra esposizione passiva e *neminem ledere*, per l'Italia, è riconosciuto anche in Corte cost., 16 febbraio 2006, n. 59.

³⁴ L'espressione è di M. CARDUCCI, *o.c.*, p. 64. Più in generale, sulla configurazione di una responsabilità civile per danno da cambiamento climatico si veda anche V. ZAMPAGLIONE, *L'accesso alle informazioni ambientali e le prime azioni per danno da cambiamento climatico. Esperienze a confronto*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2022.

³⁵ Sul fenomeno del *trasplant* giuridico in materia ambientale si è soffermata diffusamente B. POZZO, *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in *Studi in Onore di Antonio Gambaro. Un giurista di successo*, Milano, 2017.

³⁶ Sul punto, autorevolmente, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-europeo delle fonti*, V, *Attività e Responsabilità*, 4ª ed., Napoli, 2020.

ordinamento interno. Esso quindi è espressione: da un lato del convincimento di dover prendere sul serio gli impegni assunti a livello internazionale; dall'altro, della consapevolezza che quegli obblighi siano funzionali alla realizzazione di diritti umani³⁷ (M. Meli, 2020). Come osservato da alcuni, «*regardless of international binding agreements, States, by having a too much tolerant legislation on climate matters, are operating in disrespect of their duty of care and so they are harming wrongfully those they should, instead, protect. States' weak, indulgent approach is contributing to causing climate change, and so on*»³⁸ (V. Giabardo, 2022).

Dall'interpretazione delle norme che la disciplinano appare come l'obbligazione climatica sia un'obbligazione «misurabile». L'inadempimento dello Stato, infatti, può essere facilmente colto dall'analisi dei numeri sull'utilizzo del *carbon budget*.

In via generale, tale responsabilità mira alla tutela della persona e di altre situazioni giuridiche soggettive, nella loro dimensione patrimoniale e non patrimoniale. Il clima incide infatti sul diritto di iniziativa economica, così come sul diritto alla vita, alla salute e al benessere.

Nel rapporto con la Corte edu, stando alla tesi di molti, accolta anche dal collegio difensivo dell'Associazione svizzera, l'obbligazione climatica si inserisce nel solco della teoria degli obblighi positivi, secondo la quale gli Stati aderenti, oltre ad impedire la violazione dei diritti umani, devono garantire la loro effettiva tutela. Gli obblighi positivi impongono il dovere alle autorità statali di adottare dei provvedimenti per salvaguardare i diritti garantiti dalla Convenzione. L'obbligo positivo impone allo Stato «il dovere primordiale» di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo funzionale ad una prevenzione efficace e avente «un'idoneità dissuasiva a mettere in pericolo il diritto alla vita»³⁹ (V. Esposito, 2012).

Questo, ad esempio, è avvenuto in materia di ambiente. L'ambiente, infatti, non figura espressamente tra i diritti umani riconosciuti dalla Carta europea dei diritti dell'uomo. Ciò poiché negli anni in cui essa è stata adottata non esisteva una coscienza ambientale europea. Con il tempo,

³⁷ Il concetto è espresso da M. MELI, *It's raining. Thieving Government! Climate change and new demand for justice*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 21, 2020.

³⁸ In questo senso, C.V GIABARDO, *Climate Change Litigation and Tort Law*, in *Dir. proc.*, 2020, pp. 361-382.

³⁹ Così, letteralmente, V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, p. 3 ss.

però, attraverso il meccanismo di protezione *par ricochet* e l'interpretazione evolutiva degli artt. 2 e 8, nelle decisioni della Corte edu, l'ambiente è progressivamente divenuto un valore della società, che ha giustificato limitazioni ad altri diritti riconosciuti dalla Carta e che ha richiesto interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione (Corte edu, Caso 16798/90, Lopez Ostra c. Spagna, 1994; Corte edu, Caso 14967/89, Guerra c. Italia, 1998; Corte edu, Caso 48939/99, Oneryildiz c. Turchia, 2004). Un simile incedere mostra l'inclinazione della Corte a statuire sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli Stati sulla base di un canone ermeneutico da essa stessa definito «necessariamente evolutivo», che «implica una diversa relazione del diritto col tempo»⁴⁰ (M. Delmas-Marty, 1992).

Occorrerà attendere la decisione della Corte europea sul caso *Verein Klima Seniorinnen Schweiz* per capire se siano maturi i tempi per affermare una obbligazione climatica dello Stato e, specularmente, un diritto ad un clima stabile, da intendersi, secondo alcuni, come «la pretesa a non subire gli effetti nocivi del danno climatico determinato dalla capacità climadeterminante dell'uomo»⁴¹ (A. Pisanò, 2022) e, per esso, dalla negligenza dello Stato, che omette di assumere le opportune azioni mitigative o adattative.

Al momento va osservato come l'atteggiamento delle autorità giudiziarie, inaugurato dalla corte olandese con la sentenza *Urgenda*, si stia progressivamente modificando, in ciò confortato anche dal contenuto della Carta dei Principi di Oslo sulle obbligazioni concernenti il cambiamento climatico (*Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*) che chiama anche il potere giudiziario a comprendere l'urgenza di fare fronte al cambiamento climatico. Progressivamente, si passa dalla convinzione che ogni valutazione sul cambiamento climatico sia sottratta al giudizio del potere giudiziario, essendo demandata a scelte discrezionali del potere legislativo o dell'esecutivo, a riconoscere la tutela: di fronte all'inazione del

⁴⁰ In questo senso, M. DELMAS-MARTY, *Dal codice penale ai diritti dell'uomo*, a cura di F. Palazzo, trad. it. A. Bernardi, Milano, 1992, p. 94.

⁴¹ Sul «diritto al clima» si è soffermato tra i primi A. PISANÒ, *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in *Etica & Politica*, 3, 2022, pp. 349-366; ID., *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2022, pp. 29-46. Secondo l'Autore il diritto al clima va inteso come la pretesa a non subire gli effetti nocivi del danno climatico determinato dalla capacità climadeterminante dell'uomo e nella tutela esclusiva del diritto alla stabilizzazione e sicurezza del sistema climatico, al di là di qualsiasi altro interesse.

legislatore e del governo, l'autorità giudiziaria interviene. Per promuovere la giustizia climatica e per l'affermazione di una responsabilità comune ma differenziata⁴² (S. Nespors, 2015).

4. La causa contro la Svizzera è stata discussa davanti alla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo lo scorso 29 marzo 2023. La decisione è attesa per il prossimo anno. Il 29 marzo 2023 è una data epocale per la giustizia climatica. Nello stesso giorno infatti l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una nuova Risoluzione con la quale questa volta ha richiesto alla Corte Internazionale di Giustizia di affermare: «(a) *what are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gasses for States and for present and future generations; (b) what are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to: (i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change? (ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?*». Il parere della Corte Internazionale di Giustizia è un parere non vincolante; tuttavia, è chiaro l'impatto che la decisione avrà sul contenzioso climatico.

Diventa, quindi, sempre più effettiva l'argomentazione secondo la quale «*climate change is a legal issue. It is not only a matter of policy and powers, but also of law and justice. Climate change is certainly a political problem, but not an exclusive one: reducing emission is currently understood as a positive and enforceable legal duty and not just a political or moral obligation*». A tal riguardo, alcuni parlano di «*judicial governance of climate change*»⁴³ (V. Giabardo, 2022).

Le considerazioni sin qui svolte hanno in effetti evidenziato come la Corte di Strasburgo disponga degli strumenti necessari per svolgere il suo ruolo sussidiario in campo climatico nel rispetto delle prerogative nazionali. Certamente, nell'assumere la decisione, la Corte europea non potrà prescindere dalla considerazione del quadro valoriale ed assiologico descritto in premessa, e riassumibile nell'evocativa espressione *One Health*.

⁴² Sulla portata dei Principi di Oslo anche in ambito giurisdizionale si veda S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Gior. dir. amm.*, 6, 2015.

⁴³ Così di nuovo C.V GIABARDO, *Climate Change Litigation and Tort Law*, cit., pp. 361-382.

La salute globale è obiettivo generale della comunità internazionale e la sua tutela è imprescindibile per garantire la prosperità delle persone e del pianeta, secondo una logica inclusiva per cui tutti gli individui sono uguali e meritano uguali diritti e opportunità.

Riferimenti bibliografici

BAHR C., BRUNNER U., CASPER K. e LUSTIG S.H., *KlimaSeniorinnen: Lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, in corso di pubblicazione;

BALLESTER J. e AA.VV., *Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022*, in *Nature Medicine*, 29, 2023, pp. 1857-1866;

BATTELLI E., *Vulnerabilità della persona e debolezza del contraente*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2022, p. 939;

BERNARDINI M.G., *Vulnerabilità e disabilità a Strasburgo: il vulnerable groups approach in pratica*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2018, pp. 77-93;

CAPPUCCIO S., *Il cambiamento climatico è una questione di genere*, in *Rosa-Luxemburg-Stiftung*, 2022, disponibile in <https://rosalux-geneva.org/climate-change-is-a-gender-issue/>;

CARDUCCI M., *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021;

CARDUCCI M., *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2, 2020;

CAVALCANTI M.F., *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, 2, 2022;

CHENAL R., *La definizione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2018, pp. 35-55;

CONTE V., *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 2, 2023;

DELMAS-MARTY M., *Dal codice penale ai diritti dell'uomo*, a cura di F. Palazzo, trad. it. A. Bernardi, Milano, 1992, p. 94;

DICIOTTI E., *Vulnerability in the Judgement of European Court of Human Rights*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2018;

ESPOSITO V., *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, p. 3 ss.;

GALANTI A., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Riv. giur. amb.*, 30, 2022;

GIABARDO C.V., *Climate Change Litigation and Tort Law*, in *Dir. proc.*, 2020, pp. 361-382;

GIAMPIETRO F., *Sull'inquinamento dell'ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo*, in *Amb. svil.*, 4, 2019, p. 263;

GIOLO O. e PASTORE B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018;

IPCC, *Summary for Policymakers*, Cambridge, UK, New York, 2022;

KOPPE C., KOVATS S., JENDRITZKY G. e MENNE B., *Heat-waves: risk and responses*, World Health Organisation, 2004;

MELI M., *It's raining. Thieving Government! Climate change and new demand for justice*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 21, 2020;

NELLEMANN C., VERMA R. e HISLOP L. (a cura di), *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes. A Rapid Response Assessment*, United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, 2022;

NESPOR S., *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2015;

ODONI M., *Il caso Ilva davanti alla Corte europea dei diritti umani: tutela par ricochet dell'ambiente o tutela par double ricochet della salute pubblica*, in *Diritti umani*, 1, 2022, pp. 171-197;

One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP) e AA.VV., *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, PLOS Pathog, 2022;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, *Fonti e Interpretazione*, Napoli, 2020;

PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, V, *Attività e Responsabilità*, Napoli, 2020;

PERONI L. e TIMMER A., *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Court of Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 4, 2013, pp. 1056-1085;

ZIMMERMANN N., *Legislating for the Vulnerable? Special Duties under the European Convention on Human Rights*, in *Swiss Review of International and European Law*, 4, 2015;

PISANÒ A., *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, in *Ars Interpretandi*, 2, 2022, pp. 29-46;

- PISANÒ A., *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in *Etica & Politica*, 3, 2022, pp. 349-366;
- POZZO B., *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in *Studi in Onore di Antonio Gambaro. Un giurista di successo*, Milano, 2017;
- PULEIO G., *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Pers. merc.*, 3, 2021;
- RAIMONDI G., *La qualità di vittima come condizione del ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I quaderni europei*, 71, 2015;
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2017;
- UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*;
- VANETTI F. e UGOLINI L., *Il climate change arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Amb. svil.*, 10, 2019, p. 739;
- WATTS N. e AA.VV., *The 2020 Report of Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging clauses*, in *The Lancet*, 397, 2020, pp. 129-170;
- WHO – World Health Organisation, *Climate change and human health: risks and responses*, Ginevra, 2003;
- WHO – World Health Organisation, *Gender, Climate Change and Health*, 2014;
- WHO – World Health Organisation, *Protection Health from Climate Change. Vulnerability and Adaptation Assessment*, 2013 e 2020;
- ZAMPAGLIONE V., *L'accesso alle informazioni ambientali e le prime azioni per danno da cambiamento climatico. Esperienze a confronto*, in *Ambienteditto.it*, 3, 2022.

ANDREA GRECO

Mr. Jonah Gbemre e la Iwherekán Community del Delta State nigeriano contro Shell Petroleum Development Company Nigeria LTD e Nigerian National Petroleum Corporation: l’Africa di fronte alla difficile sfida del bilanciamento tra sviluppo economico e tutela ambientale

SOMMARIO: 1. Introduzione: la grande sfida del bilanciamento tra lo sviluppo economico e la tutela dell’ambiente, della salute e della dignità umana nel continente africano. – 2. La vicenda della Iwherekán Community del Delta State nigeriano nel contesto storico e politico della Nigeria. – 3. La normativa di riferimento. La Nigeria e la tutela dell’ambiente nella ricerca ed estrazione del petrolio. Il gas naturale da prodotto di scarto a risorsa come possibile soluzione alle problematiche connesse alle attività di *gas flaring*. – 4. La soluzione adottata dalla Corte. – 5. Conclusioni.

1. L’idea che lo sviluppo debba necessariamente risultare sostenibile ha progressivamente acquisito a partire dalla prima metà degli anni Settanta dello scorso secolo un ruolo sempre più centrale nel dibattito globale.

Sebbene le prime importanti tracce della tematica fossero già rinvenibili nelle risultanze della conferenza di Stoccolma del 1972, la nascita del concetto viene infatti fatta risalire al rapporto «*our common future*» pubblicato nel 1987 a seguito della convocazione della United Nation World Commission on Environment and Development (WCED) presieduta da Mrs. Brundtland¹ (D.O.N. Agwor, 2022).

Costituiscono elementi fondamentali della nozione un’equità che potremo definire intergenerazionale in quanto porta con sé l’idea di lasciare alle future generazioni un ambiente pulito e sano, un’equità che invece è generazionale perché è volta a superare le disuguaglianze economiche globali e da ultimo un obiettivo di integrare la protezione ambientale con il

¹ Così si esprime D.O.N. AGWOR, *A Jurisprudential Anatomy of the Legal Status of the Concept of Sustainable Development in Nigeria*, in *Global Journal of Politics and Law Research*, 7, 2022, p. 43.

processo di sviluppo² (D.O.N. Agwor, 2022).

Sotto questo profilo la sfida forse piú grande che ci attende nell'immediato futuro è data dal difficile bilanciamento tra una necessità, che interessa evidentemente l'intera umanità, di proteggere i delicati equilibri del pianeta lasciando nel contempo un ammontare adeguato di risorse naturali alle future generazioni – *our common future* appunto – e quella preminentemente locale di garantire attraverso lo sfruttamento delle risorse naturali la crescita economica dei singoli Paesi, soprattutto di quelli considerati in via di sviluppo che si trovano oggi a far fronte a passaggi e problematiche che la maggior parte dei Paesi occidentali ha affrontato nel diciannovesimo secolo durante la rivoluzione industriale.

L'esame del continente africano ed in esso della Nigeria che ne costituisce non solo uno degli Stati piú popolosi ed a maggiore tasso di crescita economica ma anche piú ricchi di materie prime, appare dunque estremamente interessante perché consente di misurare con mano quanto difficile possa risultare in concreto l'applicazione dei principi di equità intergenerazionale e globale a fronte della forza economica delle grandi multinazionali e degli interessi che le stesse rappresentano.

Una premessa è, tuttavia, doverosa: la comprensione ed il conseguente commento di un caso giurisprudenziale estraneo al nostro ordinamento presenta delle insidie del tutto peculiari; insidie tanto maggiori quanto piú marcata è la distanza spaziale e culturale tra i due ordinamenti.

Nell'esame di una sentenza resa da una Corte della Nigeria non appare, infatti, sufficiente rinvenire le normative applicabili e gli eventuali commenti dottrinali al provvedimento – attività comunque non agevoli trattandosi di un diritto estraneo non solo all'esperienza europea ma anche a quello che potremo definire il «circuito» dei diritti maggiormente esplorati a livello nazionale – per comprendere i passaggi logici e giuridici posti alla base della decisione perché è la stessa «cornice» di riferimento ad essere

² Come evidenziato, nella propria analisi Agwor riconduce l'idea dello sviluppo sostenibile a tre aspetti «i. *Equity towards future generations or passing a clean and healthy environment to future organizations*, ii. *Equity within our generation or addressing the global economic inequalities and* iii. *Integrating environmental protection into development process*», D.O.N. AGWOR, *o.c.*, p. 44. Il caso Gbemre pone in evidenza soprattutto due di questi aspetti: la necessità di integrare lo sviluppo economico del paese con la necessità di garantire alle generazioni presenti e future un ambiente sano nel quale poter vivere e prosperare.

diversa e a dover essere in qualche modo ricostruita e compresa pena il rischio concreto di andare a leggere con occhiali che ci sono propri qualcosa che in realtà è differente³ (M. Sclavi, 2022).

Per provare ad ottenere questo risultato dopo aver brevemente esaminato da un punto di vista fattuale la vicenda che ha visto contrapporsi Mr. Jonah Gbemre e la Iwherekan Community nel Delta State della Nigeria, contro la Shell Petroleum Development Company Nigeria LTD e la Nigerian National Petroleum Corporation proveremo ad inserire la vicenda nel quadro storico e politico del Paese per comprenderne le premesse e le successive conseguenze.

L'interesse della vicenda al di là degli sviluppi successivi al deposito della sentenza è ben evidenziato da May e Dayo secondo i quali il caso Gbemre costituisce una statuizione di grande importanza anche se l'obiettivo che ci si era prefissi, quello di ridurre le attività di *gas flaring* in Nigeria, non è stato raggiunto. Il caso dimostrerebbe infatti per tre ordini di ragioni il potenziale del concetto di diritto alla dignità nelle cause ambientali. In primo luogo, l'idea che esista e vada tutelato un diritto alla dignità consente di porre in primo piano i danni ambientali e climatici e ciò in quanto, e veniamo così al secondo punto, perché fa comprendere quanto quelle che potremo definire le ingiustizie ambientali interessino gli aspetti essenziali dell'esistenza: senza la disponibilità di acqua pura, cibo sicuro ed aria respirabile una vita degna diviene impossibile. Infine, il caso Gbemre evidenzia il profondo legame tra la dignità di ciascun individuo e l'attenzione data a tutto ciò che concerne la tutela dell'ambiente. Da ultimo, ed è forse la considerazione più importante, il caso Gbemre indica un crescente interesse della giurisprudenza per il legame tra dignità umana e condizioni ambientali (J.R. May e T. Dayo, 2019).

La vicenda può così essere ricostruita.

Il 21 luglio 2005 l'Alta Corte della Nigeria – Divisione giudiziaria del

³ Ci si riferisce qui all'idea secondo la quale «quando diciamo “il senso è attribuito dall'osservatore”, dobbiamo essere consapevoli che non esistono degli osservatori isolati, che ognuno di noi è parte di una cultura in senso antropologico e che questa cultura è parte di noi. Crescendo in una certa comunità, imparando una certa lingua, facciamo nostre complesse gerarchie di premesse implicite che in quell'ambiente sono date per scontate e che costituiscono il terreno sicuro che ci consente di capirci», M. SCLAVI, *L'arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici delle quali siamo parte*, Milano, 2022, p. 31.

Benin in Benin City – consentiva a Mr. Jonah Gbemre, per sé e quale rappresentante della Iwherekkan Community nel Delta State della Nigeria, di adire la Corte al fine di ottenere nei confronti della Shell Petroleum Development Company Nigeria LTD e della Nigerian National Petroleum Corporation un ordine esecutivo a tutela dei loro diritti fondamentali alla vita e dignità umana⁴.

I ricorrenti chiedevano in particolare che la Corte dichiarasse che il fondamentale diritto alla vita ed alla dignità umana garantito dalle sezioni 33(I) e 34(I) della Costituzione della Repubblica Federale di Nigeria del 1999 e dagli artt. 4, 16 e 24 della Carta Africana sui Diritti Umani ricomprendesse il diritto ad un ambiente sano e pulito, che la Corte dichiarasse che le attività di «*gas flaring*» connesse alla ricerca ed estrazione petrolifera costituissero una violazione al loro fondamentale diritto alla vita e dignità umana; che la Corte accertasse altresí che le società convenute avessero svolto la propria attività in spregio della normativa di tutela ambientale nigeriana prevedente una preventiva valutazione degli effetti delle attività di *gas flaring* e che il *Associated Gas Re-Injection Act* potesse comunque essere in contrasto con la Costituzione e per ciò stesso inapplicabile; su queste basi chiedevano l'emissione di un ordine perpetuo di divieto di attività di *gas flaring*.

Le Società convenute per contro nelle rispettive memorie negavano qualsivoglia addebito sostenendo di non effettuare attività incontrollate di *gas flaring*, che il gas eventualmente rinvenuto veniva utilizzato per la produzione di energia o comunque reiniettato nel sottosuolo per mantenere la pressione necessaria all'estrazione del petrolio; negavano altresí qualsivoglia correlazione tra le attività di estrazione petrolifera ed i danni all'ambiente ed alla salute lamentati dai ricorrenti e precisavano di seguire scrupolosamente le normative vigenti.

Nel prosieguo di questo lavoro si tornerà piú volte sulla nozione di «*gas flaring*» che, secondo la definizione fornita dalla Banca Mondiale costituisce l'attività di bruciare il gas naturale rinvenuto durante l'estrazione del petrolio.

La pratica, sempre secondo la menzionata definizione, costituisce prassi comune sin dai primordi dell'estrazione petrolifera avvenuta centosessanta

⁴ La richiesta delle parti secondo il testo della sentenza in lingua originale fu di ottenere un: «*order enforcing or securing the enforcement of their fundamental rights to life and dignity of human persons*».

anni fa ed è dovuta ad una molteplicità di ragioni tra le quali spiccano quelle economiche, regolatorie e di volontà politica.

L'attività di *gas flaring* è però soprattutto un considerevole spreco di risorse che potrebbero essere meglio utilizzate o conservate se si considera che secondo stime con la quantità di gas bruciato ogni anno si potrebbe fornire energia all'intera Africa sub-Sahariana⁵.

In buona sostanza, e della questione come vedremo si è a più riprese occupato il Governo nigeriano mutando progressivamente l'impostazione normativa, il petrolio viene estratto insieme al gas naturale e deve da questo essere separato

La via più economica e rapida per farlo è quella di bruciare il gas immagazzinando il petrolio rimasto.

È stato a riguardo osservato che petrolio e gas sono tra di loro strettamente connessi tanto che trovarne uno significa generalmente trovare anche l'altro; da questo punto di vista il problema deriva dal fatto che mentre estrarre il petrolio e trasportarlo è relativamente agevole ed economico, le attività connesse al metano sono più complicate. Il gas va intrappolato, condensato e trasportato in gasdotti con costi molto superiori a quelli della commercializzazione del petrolio, motivo per il quale le compagnie petrolifere preferiscono scartare il gas bruciandolo nell'atmosfera (J.R. May e T. Dayo, 2019).

In senso analogo si vedano anche Dandy Chidiebere Nwaogu e Theresa Uzoamaka Akpoghome i quali ribadiscono che il concetto di *gas flaring* si riferisce all'attività di bruciare il gas naturale rinvenuto estraendo dal sottosuolo il petrolio e che detta attività è giustificata dalle multinazionali petrolifere soprattutto per motivazioni economiche tenuto conto che processare il gas naturale re-iniettandolo nel sottosuolo o incanalandolo per l'utilizzo e la vendita è meno conveniente che bruciarlo in considerazione dell'assenza di infrastrutture adeguate e dello scarso mercato a livello locale.

Il *gas flaring* costituisce quindi una grande sfida ambientale e sanitaria in

⁵ Nel proprio rapporto la Banca Mondiale sottolinea la necessità di azzerare le attività di *gas flaring* entro e non oltre il 2030 così come previsto dalla *Zero Routine Flaring by 2030 (ZRF9) initiative*. Effettivamente se si osserva il dato statistico si può notare una progressiva riduzione delle attività di *gas flaring* laddove le attività di estrazione petrolifera sono aumentate di circa il 26% dal 1996 mentre l'ammontare del gas ad esse connesso bruciato si è ridotto del 16%. Si veda a tal proposito: <https://www.worldbank.org/en/programs/gasflaringreduction/gas-flaring-explained>.

Nigeria a causa della mancanza di una politica del gas ben sviluppata e di un inadeguato controllo dell'applicazione della normativa statale da parte delle Agenzie governative (D.C. Nwaogu e T. Akpoghome, 2022).

Questa pratica presenta tuttavia numerose controindicazioni.

La prima è che, evidentemente, è dannosa per l'ambiente e per coloro che vivono nelle vicinanze degli impianti di estrazione come lamentano con forza nella sentenza che stiamo esaminando il Sig. Mr. Jonah Gbemre, e la Iwherekan Community nel Delta State della Nigeria.

La seconda è che l'attività costituisce anche un grande spreco di risorse economiche.

Il gas invece di essere inutilmente bruciato e disperso nell'ambiente contribuendo in questo modo all'inquinamento di intere aree ed in generale al surriscaldamento del pianeta potrebbe essere incanalato e riutilizzato per produrre in modo più utile energia.

Entrambi i punti sono ben evidenziati da May e Dayo laddove scrivono che la Nigeria, che costituisce uno dei più grandi produttori di metano al mondo, è un grande generatore di *flaring* la cui attività rappresenta sino al 90% del metano prodotto in Nigeria che a sua volta rappresenta circa il 40% di tutto il metano prodotto e circa il 25% del consumo di energia dell'intero continente africano.

In ogni caso, al di là del significativo spreco di una risorsa energetica non rinnovabile, l'attività di *flaring* è soprattutto nociva per l'ambiente. Essa produce fumi non solo dannosi per la salute umana ed il suolo ma anche responsabili dell'effetto serra e dei cambiamenti climatici⁶ (J.R. May e T. Dayo, 2019).

L'auspicio è che la leva economica della riduzione dello spreco energetico possa spingere le multinazionali ed i Governi a intraprendere quella strada di prassi virtuose che la sola necessità di porre attenzione alla salute ed alla dignità umana oltre che alla tutela dell'ambiente non hanno fatto perseguire.

2. Così ricostruita in fatto la vicenda appare, come accennato,

⁶ Nel proprio rapporto la Banca Mondiale evidenzia come le emissioni di metano derivanti dalle inefficienze della combustione del gas contribuiscono in maniera significativa al riscaldamento globale. Il metano risulterebbe, infatti, circa ottanta volte più dannoso dell'anidride carbonica in una prospettiva a vent'anni. Si veda a tal proposito: <https://www.worldbank.org/en/programs/gasflaringreduction/gas-flaring-explained>.

opportuno formulare qualche seppur breve premessa sul quadro storico, politico ed economico della Nigeria.

Quella che oggi chiamiamo Nigeria è infatti, come molti degli Stati del continente africano, un'entità politica creata artificialmente dalla colonizzazione europea aggregando una serie di piccole e grandi realtà locali spesso in lotta tra loro.

Piú precisamente, come è stato osservato i confini della moderna Nigeria risalgono al 1914 quando il governo coloniale britannico riunì i protettorati del nord e del sud della Nigeria per formare un unico Stato coloniale; a sua volta sia il protettorato del nord della Nigeria che quello del sud erano stati essi stessi creazioni della amministrazione coloniale britannica che aveva inglobato entità diverse risalenti ad epoche antecedenti al dominio coloniale britannico come il Kanem-Borno, il Benin Oyo, il califfato di Sokoto oltre a Stati piú piccoli governati da strutture decentralizzate o concili locali⁷ (T. Falola e M.M. Heaton, 2008).

Le profonde diversità tra le diverse etnie dell'attuale Nigeria – T. Falola e M.M. Heaton contano piú di duecento gruppi etno linguistici – è un primo dato da tenere a mente nel rileggere la sentenza e, piú in generale, il contesto anche giuridico nel quale la stessa si è generata.

All'interno della Nigeria convivono infatti ancora oggi realtà profondamente differenti tra loro non solo da un punto di vista storico e culturale ma anche economico e sociale essendo alcuni Stati pre-unitari maggiormente dediti al commercio ed altri all'agricoltura.

Non è dunque causale che la Costituzione della Nigeria promulgata nel 1999, e che ha segnato il ritorno del Paese alla piena democrazia, qualifica lo Stato come federale stabilendo al secondo comma dell'art. 2 che «*Nigeria shall be a Federation consisting of States and a Federal Capital Territory*», riconoscendo all'art. 3 oltre al territorio della capitale federale, 36 Stati federati «*that is to say, Abia, Adamawa, Akwa Ibom, Anambra, Bauchi, Bayelsa, Benue, Borno, Cross River, Delta, Ebonyi, Edo, Ekiti, Enugu, Gombe, Imo, Jigawa, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Kogi, Kwara, Lagos, Nasarawa, Niger, Ogun, Ondo, Osun, Oyo, Plateau, Rivers, Sokoto, Taraba, Yobe and Zamfara*», e quindi ai sensi del sesto comma dell'art. 3, 768 comunità locali e 6 entità che potremmo

⁷ T. FALOLA e M.M. HEATON, *A History of Nigeria*, Cambridge, 2008, p. 21 criticano le tesi che vorrebbero queste prime società così tanto frammentate da essere addirittura prive di Stato per preferire quella di un'estrema decentralizzazione nella quale il livello di gerarchia politica era esistente ma difficilmente superava quello del singolo villaggio.

definire regionali «*as shown in the second column of Part I of the First Schedule to this Constitution and six area councils as shown in Part II of that Schedule*»: è la fotografia di un Paese che seppur ormai unitario come pure precisato dalla Costituzione all'art. 2 laddove si definisce la Nigeria «*indivisible and indissoluble sovereign state to be known by the name of the Federal Republic of Nigeria*» rimane comunque fortemente frammentato e caratterizzato da retaggi culturali, sviluppo economico e tradizioni giuridiche profondamente differenti tra loro, frutto a loro volta di un territorio a sua volta estremamente vario da un punto di vista naturalistico presentando una grande varietà di ecosistemi naturali. (T. Falola e M.M. Heaton, 2008).

Per ciò che interessa la nostra analisi va rammentato infatti che l'area del Delta del Niger costituisce la più estesa zona umida dell'Africa, la terza più estesa foresta di mangrovie al mondo oltre ad essere una delle zone più ricche di flora e fauna e pesci dell'intero continente; essa è anche e soprattutto il luogo ove vivono gli Iwherekan, una comunità tribale che ha occupato l'area pescando e coltivando da migliaia di anni (J.R. May e T. Dayo, 2019); l'area del Delta del Niger è inoltre una delle aree più ricche di biodiversità ed al tempo stesso a maggior rischio di distruzione come ben evidenziato da rapporti internazionali ⁸ (Developing a biodiversity conservation strategy for the Niger Delta Integrating biodiversity considerations into SPDC's operations, IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2018).

Ma torniamo alla frammentazione del Paese che non è solo economica e culturale ma anche giudiziaria laddove la stessa Costituzione prevede l'istituzione di un sistema di Corti distinto per giudicare sulle controversie regolate dal diritto consuetudinario, dal diritto statale di derivazione anglosassone e dalla sharia ed una Corte suprema federale che ai sensi dell'art. 251 della Costituzione ha tra le numerose competenze quella di decidere su questioni inerenti «*(n) mines and minerals (including oil fields, oil mining, geological surveys and natural gas)*», su quelle «*(q) subject to the provisions of this Constitution, the operation and interpretation of this Constitution in so far as it*

⁸ Secondo l'IUCN – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *Developing a biodiversity conservation strategy for the Niger Delta Integrating biodiversity considerations into SPDC's operations*, 2018, p. 13, il danno prodotto all'ecosistema del Delta del Niger dall'estrazione petrolifera è considerevole sebbene incerto nelle effettive dimensioni. Si ritiene tuttavia che il 10% delle foreste di mangrovie sia stata distrutta o degradata dall'attività estrattiva.

affects the Federal Government or any of its agencies.» e su «(r) any action or proceeding for a declaration or injunction affecting the validity of any executive or administrative action or decision by the Federal Government or any of its agencies.».

Ecco dunque una prima chiave di lettura della sentenza che ci interessa: una delle numerose comunità locali, nella quale è particolarmente forte la tradizione agricola ed ittica, lamenta la contrarietà alla Costituzione della distruzione del delicato ecosistema nel quale vive – quello del Delta del fiume Niger – ad opera delle principali società petrolifere e con essa il venire meno dei propri diritti ad abitare dignitosamente in un ambiente sano e pulito e lo fa adendo la Corte Suprema della Nigeria che, secondo la Costituzione ha appunto «(q) subject to the provisions of this Constitution, the operation and interpretation of this Constitution in so far as it affects the Federal Government or any of its agencies.».

Si era accennato in precedenza alla promulgazione della Costituzione come momento di passaggio dalla giunta militare al ritorno alla democrazia.

Se si osserva la storia recente del Paese, infatti, si può notare come la Nigeria sia stata a lungo colonia della Corona britannica che come visto ne ha plasmato confini, struttura amministrativa e giudiziaria all'interno di un'area geografica quasi totalmente francofona.

Raggiunta l'indipendenza il 1° ottobre 1960, la Nigeria ha costantemente alternato governi militari (1966 – 1979 e 1983 – 1993) e con brevi fasi di democrazia («Prima Repubblica» dal 1960 al 1966; «Seconda Repubblica» dal 1979 al 1983, Terza Repubblica dal 1993 seguita da una fase di forte instabilità politica conclusasi con l'avvio della «Quarta Repubblica» al 1999) sino al quando in previsione della restituzione del potere alla popolazione è stata promulgata una carta costituzionale che potesse costituire una sintesi delle diverse realtà del Paese⁹.

C'è un secondo snodo importante da esaminare per comprendere non tanto e non solo gli esiti della sentenza che pure furono favorevoli ai ricorrenti ma anche le premesse che portarono alla controversia e soprattutto i successivi sviluppi della vicenda che, invece, appaiono essere controversi.

L'economia della Nigeria, che come si è visto appare essere in fortissima

⁹ Le prime elezioni successive al ritorno del paese alla democrazia dopo le numerose giunte militari si tennero il 29 maggio 1999 e portarono alla presidenza del Paese Olusegun Obasanjo nel People Democratic Party. T. FALOLA e M.M. HEATON, *A History of Nigeria*, cit., p. 234.

crescita, pur mantenendo una forte connotazione agricola si è a lungo retta in larga parte sulle entrate fiscali derivanti dalla ricerca e commercializzazione del petrolio i cui principali bacini estrattivi sono essenzialmente concentrati nell'area del delta del fiume Niger.

La ricerca e l'estrazione petrolifera costituiscono, dunque, una fonte di entrate irrinunciabile per un Paese che seppur ricchissimo di materie prime è ancora oggi affetto da larghissime sacche di povertà estrema se si considera che secondo l'ultimo rapporto della Banca Mondiale risalente ad Aprile 2023 il 30.9% dei nigeriani vive al di sotto della soglia internazionale di povertà estrema di \$ 2.15 giornaliera a persona (Rapporto World Bank su Nigeria).

Il paradosso da questo punto di vista è che se le entrate fiscali derivanti dal petrolio sono irrinunciabili per la Nigeria, la forte corruzione che caratterizza la vita pubblica ha fatto sì che ai danni ambientali derivanti dalle attività connesse alla ricerca ed estrazione non sempre, e comunque non in maniera adeguata, corrispondessero effettivi vantaggi per le popolazioni locali alimentando in questo modo malcontento e rivolte locali.

Peraltro, ed in un'ottica più ampia, se le comunità locali nigeriane possono dolersi di un non corretto utilizzo di entrate fiscali derivanti dall'estrazione petrolifera delle quali comunque in qualche modo beneficia il Paese, gli Stati confinanti finiscono per subire i medesimi danni all'ambiente senza ottenere però nulla in cambio: è il caso del Camerun che si è più volte lamentato, appunto, l'inquinamento nel Golfo del Delta del Niger¹⁰.

3. Dicevamo che la forza economica che muove l'estrazione petrolifera costituisce una seconda importante chiave di lettura della vicenda e, purtroppo, anche dei successivi sviluppi delle problematiche ad essa connesse.

¹⁰ Secondo IUCN – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *Developing a biodiversity conservation strategy for the Niger Delta Integrating biodiversity considerations into SPDC's operations*, 2018, p. 14 la presenza di petrolio in acqua «cause a number of chemical and biological effects in a wide array of organisms ranging from micro-organisms up to vertebrates, degrading the complex trophic chains of the wetlands including the regionally important mangrove vegetation. This means that fisheries in the Gulf of Guinea are jeopardized. By some estimates, over 60% of fish caught between the Gulf of Guinea and Angola breed in the mangrove belt of the Niger Delta».

Se ci si limita ad osservare con occhio neutrale la normativa in vigore si può ritenere infatti che la Nigeria ha non solo disciplinato da lungo tempo la ricerca ed estrazione petrolifera ma ha anche deciso di porre l'attenzione attraverso diversi strumenti normativi alla tutela dell'ambiente connessa a dette attività e tuttavia la pur ampia e strutturata regolamentazione non ha purtroppo impedito il verificarsi di fenomeni di danni ambientali¹¹.

La prima normativa di settore, il *Petroleum Act* è, infatti, risalente al 1969, periodo dunque di poco successivo all'indipendenza del Paese, ed è rimasta in vigore sino all'agosto 2021 quando è stata sostituita dal *Petroleum Industry Act*.

È stato osservato che tra le due normative sussiste una profonda differenza di impostazione che avrà non poche ricadute sul piano della tutela dell'ambiente. La legislazione del 1969, infatti, incentrava tutta la regolamentazione sulla sola ricerca ed estrazione del petrolio considerando il gas naturale come un prodotto di scarto della produzione petrolifera. Di qui la possibilità, teoricamente regolamentata ma di fatto poco controllata, di esercitare attività di *gas flaring* da parte delle Compagnie petrolifere.

Il *Petroleum Industry Act* dell'agosto 2021 al contrario incoraggia gli investitori al riutilizzo del gas come fonte energetica al pari del petrolio e si inquadra nella dichiarazione del Presidente nigeriano il quale ha indicato il decennio 2020 – 2030 come il «decennio del gas» (S.C. Dike e S.E. Osinachi-Nwadem, 2023).

Sotto il profilo della tutela della qualità e dignità della vita umana, la Costituzione del 1999 riconosce inoltre ad ogni persona non solo il diritto alla vita ai sensi del primo comma dell'art. 33 secondo il quale «*every person has a right to life, and no one shall be deprived intentionally of his life, save in execution of the sentence of a court in respect of a criminal offence of which he has been found guilty in Nigeria*» ma anche e soprattutto alla propria dignità laddove all'art. 34 stabilisce che «*every individual is entitled to respect for the dignity of his person, and accordingly (a) no person shall be subject to torture or to inhuman or degrading treatment; (b) no person shall be held in slavery or servitude; and (c) no person shall be required to*

¹¹ Una ricostruzione puntuale delle diverse normative nazionali attraverso le quali la Nigeria ha regolamentato l'estrazione petrolifera (con l'indicazione dei possibili sviluppi futuri derivanti dalla proclamazione del «decennio del gas») si può trovare in P.S.C. DIKE e S.E. OSINACHI-NWANDEM, *Regulatory Framework Governing Gas operations and utilization in the Nigerian Petroleum industry*, in *African Journal of International Energy and Environmental Law*, 7, 2023, p. 29 ss., al quale si rimanda per una più compiuta disamina.

perform forced of compulsory labour».

Come vedremo, saranno proprio questi due articoli della Costituzione ad essere posti dalla Corte Suprema alla base della propria decisione.

Da un punto di vista di tutela dell'ambiente poi sin dal 1979 in forza del *Associated Gas Re-Injection Act* si è prevista una stringente regolamentazione delle attività di ricerca ed estrazione petrolifera e soprattutto il divieto delle attività di *gas flaring* a partire dal 1° gennaio 1984.

Come è stato osservato, infatti, l'*Associated Gas Re-Injection Act* (AGRA) del 1979 costituiva un significativo passo avanti rispetto alle previsioni del *Petroleum Act*. L'AGRA impone infatti ad ogni Compagnia impegnata in operazioni petrolifere e di gas in Nigeria di sottoporre un dettagliato piano concernente l'utilizzo e la re-immissione dei gas correlati alla estrazione petrolifera.

La normativa stabiliva inoltre che le società petrolifere dovessero cessare le attività di *gas flaring* non oltre il 1° gennaio 1984 ma che il Ministro potesse consentire dette attività laddove l'utilizzo del gas o la sua re-immissione non fosse possibile. La violazione delle previsioni dell'AGRA comportava la decadenza della concessione o licenza (S.C. Dike e S.E. Osinachi-Nwadem, 2023).

Un ulteriore (teorico) passo avanti si è quindi avuto a partire dal dicembre del 1992 allorquando in base all'*Environmental Impact Assessment Act* tutti coloro che desiderano intraprendere o comunque autorizzare l'avvio di una qualsivoglia azione che possa avere un impatto sull'ambiente devono, salvo poche ma significative eccezioni elencate all'art. 15 della legge, presentare alle competenti Agenzie governative una preventiva valutazione dei rischi connessi alla attività da avviare ed ai rimedi scelti per mitigarne le conseguenze.

L'art. 1, lett. *a* della legge pone l'obiettivo di «*establish before a decision taken by any person, authority corporate body or unincorporated body including the Government of the Federation, State or Local Government intending to undertake or authorise the undertaking of any activity that may likely or to a significant extent affect the environment or have environmental effects on those activities shall first be taken into account».*

La normativa pare molto stringente nel prevedere che, ai sensi dell'art. 4 dell'*Environmental Impact Assessment Act*, «*an environmental impact assessment shall include at least the following minimum matters, that is – (a) a description of the proposed activities; (b) a description of the potential affected environment including specific information necessary to identify and assess the environmental effects of the proposed*

activities; (c) a description of the practical activities, as appropriate; (d) an assessment of the likely or potential environmental impacts on the proposed activity and the alternatives, including the direct or indirect cumulative, short-term and long-term effects; (e) an identification and description of measures available to mitigate adverse environmental impacts of proposed activity and assessment of those measures; (f) an indication of gaps in knowledge and uncertainty which may be encountered in computing the required information; (g) an indication of whether the environment of any other State, Local Government Area or areas outside Nigeria is likely to be affected by the proposed activity or its alternatives; (h) a brief and non technical summary of the information provided under paragraph (a) to (g) of this section».

Non solo.

La Nigeria è anche firmataria e parte di numerosi trattati internazionali atti a regolamentare diversi aspetti dei danni connessi all'inquinamento da petrolio disciplinandone responsabilità e compensazioni¹² (E.I. Aniefiok, F.U. Usenobong, U.I. Margaret, O.I. Idongesit e J.I. Udo, 2016).

Lasciando qui da parte gli accordi che concernono il trasporto via mare del petrolio e dei possibili danni ambientali che l'attività può provocare – questione di grande interesse ma che non attiene alla vicenda trattata – ricordiamo che la Nigeria ha sottoscritto e quindi ratificato nel corso degli anni la Convention on Biological Diversity (1992), l'United Nation Framework Convention on Climate Change (1992), il Kyoto Protocol oltre alla African Charter on Human and People Rights i cui articoli 4 (*Human beings are inviolable. Every human being shall be entitled to respect for his life and the integrity of his person. No one may be arbitrarily deprived of this right*), 16 (1. *Every individual shall have the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health. 2. States parties to the present Charter shall take the necessary measures to protect the health of their people and to ensure that they receive medical attention when they are sick*) e 24 (*All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development*) hanno avuto un peso notevole nella decisione della Corte Suprema della Nigeria.

Se ci limitiamo ad osservare la normativa in vigore, dunque tanto di livello sovranazionale e costituzionale che locale, emerge una chiara volontà

¹² Per una prospettazione completa dei trattati internazionali in materia di tutela ambientale sottoscritti dalla Nigeria si rimanda all'articolo di E.I. ANIEFIOK, F.U. USENOBONG, U.I. MARGARET, O.I. IDONGESIT e J.I. UDO, *Petroleum Industry in Nigeria: Environmental Issues, National Environmental Legislation and Implementation of International Environmental Law*, in *American Journal of Environmental Protection*, 4, 2016, p. 21 ss.

di tutelare sia attraverso l'enunciazione di alti principi che attraverso specifiche disposizioni di legge l'ambiente naturale da situazioni potenzialmente nocive e ciò nell'ottica di garantire al meglio il rispetto della salute e della dignità umana.

4. All'esito di una istruttoria che viene definita in più parti «drammatica» e lasciando da parte le questioni meramente processuali e di rito che in questa sede meno interessano, la Corte Suprema della Nigeria riconosce che tra i diritti garantiti dalla Costituzione vi sono quelli a vivere in un ambiente pulito e sano, che le attività di *gas flaring* connesse alla ricerca e produzione petrolifera effettuate dai convenuti costituiscono una grave violazione dei diritti dei ricorrenti ad abitare in un ambiente sano ed alla dignità umana riconosciuta come valore dalla Costituzione ed accoglie la domanda dei ricorrenti inibendo con effetto immediato ai resistenti il ricorso alle attività di *gas flaring* nell'estrazione petrolifera nell'area della Iwherekan Community¹³.

Il riconoscimento del diritto a vivere in un ambiente sano e la connessione tra questo diritto e la dignità umana parrebbe una grande vittoria a tutela dell'ambiente e tuttavia, come è stato osservato, ciò che è mancato nella vicenda non è stato tanto la decisione della Corte che c'è stata ed è stata estremamente coraggiosa, ma il successivo controllo da parte delle autorità amministrative del rispetto della decisione (F. Fontanarosa, 2020).

Ed infatti, come si è scritto, poco è cambiato nel controllo della attività di *gas flaring* in Nigeria. Gli agenti governativi hanno fallito nel porre in esecuzione la sentenza; la legislazione nigeriana ha fallito nell'emanare normative di maggior controllo della reiniezione dei gas; il presidente della Corte che ha giudicato il caso Gbemre è stato trasferito ad altra giurisdizione. Soprattutto, le attività di *gas flaring* continuano indisturbate come prima (J.R. May e T. Dayo, 2019).

Il ripresentarsi delle questioni in termini più meno analoghi negli anni seguenti lascia pensare che ciò che è realmente mancato e manchi non è tanto la presenza di una adeguata normativa di tutela ambientale ma di una struttura amministrativa che la faccia rispettare e soprattutto della volontà di farlo se è vero che, come è stato osservato, il fallimento nel porre

¹³ La sentenza prevedeva più precisamente al punto cinque del dispositivo un ordine espresso nei confronti delle convenute di cessare ogni attività di *gas flaring* nella comunità locale dei ricorrenti.

in esecuzione la sentenza resa all'esito del caso Gbemre renderanno il Governo Nigeriano sempre complice della spoliazione dell'ecosistema nigeriano in violazione dell'equità intergenerazionale e che solo una chiara volontà politica ed un impegno del Governo potrebbero cambiare questa percezione (B. Faturoti, G. Agbaitoro e O. Onya, 2019); situazione purtroppo comprensibile se si considera quanto possa essere difficile limitare gli interessi di un'industria che rappresenta più del 95% delle entrate in valuta estera ed il 85% del relativo prodotto interno lordo (B. Faturoti, G. Agbaitoro e O. Onya, 2019).

Il contrasto tra una normativa apparentemente puntuale nella repressione delle attività di *gas flaring* e l'effettiva applicazione della stessa è ben evidenziata anche da May e Dayo laddove si legge che la sfida nel sistema nigeriano così come negli altri sistemi costituzionali è rinvenibile nell'individuazione, messa in esecuzione ed implementazione delle normative esistenti.

L'attività illegale di *flaring* continua ad accadere in Nigeria per tre fattori. In primo luogo, una interpretazione restrittiva del concetto di «*locus standi*» come preconditione per la richiesta di compensazioni giudiziali. Per dimostrare di avere i requisiti, gli eventuali istanti devono dimostrare di essere stati danneggiati dalle condotte delle controparti: l'onere della prova può essere arduo se si considera che molto spesso i soggetti che avrebbero diritto al risarcimento sono indigenti e di scarsa cultura. In secondo luogo la carenza di un sistema giudiziario indipendente lo rende permeabile a possibili influenze esterne. Da ultimo, la mancanza di una precisa volontà politica di contrastare le multinazionali petrolifere.

Semplicemente, e lasciamo volutamente l'espressione in lingua originale, «*law talks while profit and corruption walks – a bit of realpolitik that prevents and diminishes the impact of laws and jurisprudence*» (J.R. May e T. Dayo, 2019).

5. Considerata la forza economica dei soggetti in gioco e l'esperienza della gestione del caso Gbemre, viene da pensare che il futuro della tutela ambientale in Africa passi più che per l'introduzione di nuove e più stringenti normative, per la pressione delle opinioni pubbliche dei Paesi occidentali che dell'estrazione beneficiano e per la progressiva riconversione delle abitudini di vita di questi ultimi oltre che – ed il problema è specifico per l'estrazione petrolifera – nello sviluppo economico della ricerca ed utilizzo del gas.

Già prima dell'indipendenza della Nigeria, avvenuta come ricordato negli ormai lontani anni Sessanta dello scorso secolo, si osservava infatti che non vi fosse nulla di nuovo nella prassi. Già Lord Holme, Segretario di Stato per le Colonie prima dell'indipendenza del 1960 ebbe a dichiarare che fintanto non ci fosse stato un mercato globale del gas e strutture adatte a trasportarlo e conservarlo la pratica di bruciarlo nell'atmosfera sarebbe stata normale (B. Fatutoti, G. Agbaitoro e O. Onya, 2019).

Ed è, questa, la più grande sfida da vincere nell'intero continente africano se si pensa ad esempio anche ai possibili danni derivanti dalle estrazioni di cobalto e litio: quella di continuare a garantire un volume di affari tale da mantenere ed accrescere le economie in via di sviluppo senza che questo vada a detrimento della tutela della dignità delle persone che vivono negli ambienti dove si estraggono le risorse.

Riferimenti bibliografici

ADYEMI A.A., *Nigeria: A Complex Nation at A Crossroads in Africa: Does the world need Nigeria*, 2023;

AGWOR D.O.N., *A Jurisprudential Anatomy of the Legal Status of the Concept of Sustainable Development in Nigeria*, in *Global Journal of Politics and Law Research*, 7, 2022, p. 43 ss.;

ANIEFIOK E.I., USENOBONG F.U., MARGARET U.I., IDONGESIT O.I. e UDO J.I., *Petroleum Industry in Nigeria: Environmental Issues, National Environmental Legislation and Implementation of International Environmental Law*, in *American Journal of Environmental Protection*, 4, 2016, p. 21 ss.;

BROWN E.U. e OGHENERUKEVWE I., *Conceptual Challenges to the Recognition and Enforcement of the Right to Clean, Safe and Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law & Policy*, 2022, p. 1 ss.;

BUKOLA F., GODSWILL A. e OBINNA O., *Environmental Protection in the Nigerian Oil and Gas Industry and Jonah Gbemre v. Shell PDC Nigeria Limited: Let the Plunder Continue?*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 27, 2019, p. 225 ss.;

CAMPBELL J. e PAGE M.T., *Nigeria. What Everyone Needs to Know*, Oxford, 2018;

DELANY M.R., *Official Report of the Niger Valley Exploring Party*, 2007;

DIKE P.S.C. e OSINACHI-NWANDEM S.E., *Regulatory Framework*

Governing Gas operations and utilization in the Nigerian Petroleum industry, in *African Journal of International Energy and Environmental Law*, 7, 2023, p. 29 ss.;

FALOLA T. e HEATON M.M., *A History of Nigeria*, Cambridge, 2008;

FONTANAROSA F., *Climate Change Damages: una analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *Cardozo Law Electronic Bulletin*, 2, 2020;

IUCN – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *Developing a biodiversity conservation strategy for the Niger Delta Integrating biodiversity considerations into SPDC's operations*, 2018;

MAY J.R. e DAYO T., *Dignity and Environmental Justice in Nigeria: The Case of Gbemre v. Shell*, in *Widener L. Rev.*, 25, 2019, p. 267 ss.;

MAY J.R., *The Case for Environmental Rights: Recognition, Implementation and Outcomes*, in *Cardozo L. Rev.*, 2021, p. 983 ss.;

NWAOGU D.C. e AKPOGHOMI T.U., *Ending Gas Flaring in the Nigerian Oil and Gas Industry: The Need for Strict Regulatory Enforcement*, in *Journal of Environmental Law & Policy*, 2022, p. 79 ss.;

SCLAVI M., *L'arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici delle quali siamo parte*, Milano, 2022;

World Bank, *definizione di gas flaring* disponibile in <https://www.worldbank.org/en/programs/gasflaringreduction/gas-flaring-explained>

World Bank, *Rapporto sulla Nigeria*, disponibile in data.worldbank.org/country/NG.

Normativa

nigeria-law.org/LawLibrary.htm.

MARIA PAOLA NICO

*Il riconoscimento della protezione giuridica ai migranti ambientali nell'ordinanza
Cass., 9 marzo 2021, n. 5022*

SOMMARIO: 1. La migrazione ambientale: significatività e problematicità della questione. – 2. L'ordinanza Cass., 9 marzo 2021, n. 5022. I fatti di causa e la decisione – 3. Il caso *Teitiota*. La decisione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani quale importante svolta nell'ordinamento internazionale. – 4. Il riconoscimento della protezione giuridica ai «migranti ambientali». – 5. Rilievi conclusivi.

1. Il delta del fiume Niger è una zona molto ampia che si estende per circa settantamila chilometri quadrati a sud-est del continente africano con una popolazione di circa ventisette milioni di persone.

La ricchezza di giacimenti petroliferi, gas naturali, diamanti, coltan per la produzione di smartphone, computer, materiali chirurgici, cellule fotovoltaiche, telecamere, *air bag* e fibre ottiche, che caratterizza l'intera area del delta del Niger ha comportato, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, un'intensa attività estrattiva da parte delle grandi compagnie internazionali. A tale attività produttiva ha fatto séguito un crescente inquinamento dell'ambiente che ha provocato gravi danni all'economia e alla salute¹ (P. Perlingieri, 1982) delle popolazioni locali.

La centralità dell'industria petrolifera nell'economia della Nigeria e, in particolare, i danni causati dall'attività di estrazione petrolifera è stata posta in rilievo dai dati della Commissione ambientale dello Stato nigeriano del Bayelsa, uno dei nove che compongono la regione del Delta del Niger. I numerosi sversamenti di petrolio hanno contaminato irreversibilmente vaste zone del delta del Niger, già lacerate dalle profonde «ferite» lasciate nel continente africano dal colonialismo.

¹ Il diritto alla salute trova il suo fondamento nell'art. 32 cost. e costituisce un valore da attuare nel massimo grado possibile; in tema di protezione della salute, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 1032 ss. e ora in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 113 ss.

Allo sfruttamento economico della ricchezza delle risorse del territorio da parte delle imprese multinazionali, si è contrapposta l'assenza di attenzione alla biodiversità e alla popolazione dell'intera area. Ciò ha determinato carestie, epidemie, guerre, ma soprattutto indifferenza verso le persone delle terre c.dd. «lontane». Da un lato, si riscontra una notevole povertà della popolazione locale, che non beneficia affatto dei proventi della principale risorsa naturale dell'area e dall'altro l'insicurezza legata a sabotaggi, aggressioni e danneggiamenti.

Il Delta assiste ad un progressivo deterioramento del proprio ecosistema, con ricadute tragiche per il territorio e la popolazione dovute non solo ai giacimenti, ma anche alle condutture vetuste ed inadeguate, alle dispersioni di petrolio nel sottosuolo e alle emissioni di gas nell'aria.

La popolazione del delta del Niger è affetta da virus e malattie oltre che caratterizzata da un'aspettativa di vita bassa² (P. Perlingieri, 2005). Il suolo, l'ambiente marino, gli ecosistemi terrestri, le acque superficiali e sotterranee subiscono significativi effetti negativi delle attività petrolifere. I pozzi sono ormai del tutto inquinati, l'acqua utilizzata per il «consumo umano» è contaminata da inquinanti chimici e sostanze tossiche e si stima che per bonificare l'intera l'area sarebbero necessari almeno trenta anni.

A fronte di ciò, le catastrofi naturali vanno ad aggiungersi ad altre cause, prima fra tutte i conflitti interni, che aggravano le condizioni di povertà già gravi, ulteriormente peggiorate da fenomeni come la carestia e la siccità.

Data la situazione, nell'area sono attivi diversi gruppi paramilitari a causa dei sabotaggi e dei furti, tuttavia, le organizzazioni internazionali come l'United Nation Refugee Agency chiedono più sostegno internazionale al Niger.

Nell'ambito del contesto di instabilità, si assiste alla migrazione di moltissimi abitanti dell'area del Delta del Niger.

² In relazione alla problematica descritta, P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in ID., *o.c.*, p. 75 tratta il problema dello sviluppo di un Paese in relazione ai diritti umani e ritiene che «il diritto alla salute, inteso ormai come pretesa ad ottenere l'*optimum* della prestazione specialistica, è in altri Paesi, ove ancora viene rivendicato il diritto alla vita, alla sopravvivenza, una espressione senza significato. Al costante allungamento della vita nei Paesi ricchi si contrappone, in quelli poveri, una durata media della stessa che non va oltre il limite dei quarant'anni, senza che si intervenga per porre rimedio a questa disparità».

Tra le cause di esodo rileva l'«ecocidio», considerato come distruzione dell'ambiente e dei mezzi di sussistenza³.

Gli effetti del dissesto ambientale, nonché del cambiamento climatico sono molteplici, come le alluvioni, fenomeno più facilmente circoscrivibile, l'innalzamento del livello del mare e delle temperature, fino all'inquinamento delle acque e del suolo. La vita stessa è diventata insostenibile nella maggior parte delle zone ricche di risorse dell'Africa e lasciare la propria terra sembra essere l'unica strada percorribile.

La gravità della situazione comporta la richiesta alla comunità internazionale di riconoscere questo ecocidio come uno dei «Crimini contro la Pace e l'umanità».

Va poi, posto in rilievo che non tutti i migranti ricevono un'adeguata forma di tutela nell'ordinamento internazionale. A fronte di tale situazione, numerose sono «le categorie» di migranti con le quali, attualmente, gli Stati di destinazione si devono confrontare affinché possano ricevere una forma di protezione che sia di natura consuetudinaria o pattizia.

Occorre distinguere tra migranti che fanno ingresso in uno Stato con un regolare permesso di soggiorno e migranti irregolari che, nella maggior parte dei casi, fuggono dal loro Paese per mettersi in salvo da eventi bellici, persecuzioni di vario tipo o povertà e, sempre più spesso, da catastrofi naturali. I migranti per ragioni ambientali, trovandosi in cerca di salvezza in un altro Stato disposto ad accoglierli, spesso non seguono le vie legali di ingresso.

2. L'ordinanza Cass., 9 marzo 2021, n. 5022⁴ costituisce un'importante svolta giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria, riconoscendo tutela giuridica ai migranti che fuggono dal loro Paese di origine a causa di disastri ambientali.

Il caso oggetto della decisione prende avvio dalla presentazione di una domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato innanzi alle autorità italiane. Il richiedente proveniva dal territorio del delta del Niger, dove a causa di dissesti ambientali viveva in stato di estrema povertà e pericolo. La richiesta avanzata dal cittadino nigeriano consisteva nell'autorizzazione a

³ A tal riguardo appare utile osservare il *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights* del 2009.

⁴ Cass., 9 marzo 2021, n. 5022, in *Riv. giur. amb.*, 2021.

soggiornare all'interno del suolo italiano. Tale permesso veniva negato prima dalla Commissione territoriale competente e successivamente da un tribunale marchigiano. In particolare, il giudice di merito, nel ricostruire la situazione del migrante, riconosceva che l'area di provenienza era connotata da una grave forma di detrimento ambientale. Nonostante ciò, secondo il Tribunale, allo straniero non poteva essere riconosciuta protezione internazionale da parte dello Stato italiano.

Il giudice fondava la decisione sul fatto che non si era in presenza di un contesto di violenza generalizzata tale da determinare il riconoscimento in capo al ricorrente dello *status* di titolare di protezione, in considerazione del fatto che lo scenario descritto non era configurabile come un conflitto armato o una situazione equivalente. Infatti, proprio con riferimento a tutti coloro che sono costretti ad abbandonare il loro Paese in quanto vittime di catastrofi naturali manca, allo stato attuale, una specifica protezione nel diritto internazionale, anche se il fenomeno delle persone costrette ad abbandonare il proprio Paese a seguito di disastri ambientali desta notevoli preoccupazioni per le dimensioni che si prevede assumerà nei prossimi anni. A tal proposito vengono in rilievo le stime di importanti organismi internazionali che riportano dati a dir poco allarmanti⁵.

Altro dato degno di importanza è quello dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati secondo il quale, entro il 2050, circa duecento milioni di persone si sposteranno per cause legate al cambiamento climatico.

Occorre, inoltre, sottolineare che la migrazione che nasce da problemi ambientali si distingue da altri fenomeni migratori, caratterizzati, molto spesso, da un'emergenza temporanea. Quando la fuga dal Paese d'origine è legata a questioni ambientali, sono rari i casi «di ritorno» a causa, talvolta, della scomparsa dello Stato stesso⁶ (F. Perrini, 2021).

⁵ Vale la pena consultare il database statistico e demografico dell'UHNCR all'indirizzo <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (UNHCR's Refugee Population Statistics Database aggiornato al 14 giugno 2023).

⁶ F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della corte di cassazione*, in *Ord. int. dir. umani*, 2021, p. 253.

Attraverso la disamina dell'evoluzione giurisprudenziale possiamo capire chi sono i nuovi rifugiati, c.dd. «figli» della crisi ambientale⁷ (N. Lipari, 2017).

Il cittadino del Delta del Niger, che lascia il proprio Paese in ragione della situazione di dissesto ambientale, rappresenta pienamente tutte le difficoltà che riguardano il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Nella fattispecie in esame, il cittadino nigeriano, non ottenendo in prima istanza alcuna forma di protezione propone ricorso per Cassazione. I giudici della Suprema Corte accolgono il ricorso, offrendo importanti spunti di riflessione. Secondo la Corte, al fine di concedere la protezione umanitaria occorre valutare la situazione del Paese di origine del richiedente, facendo specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area.

Per i giudici della Cassazione, dunque, il rischio di rimpatrio e la vulnerabilità della persona, che legittimano la protezione umanitaria, vanno interpretati nel rispetto della dignità personale e della solidarietà intergenerazionale, secondo il seguente principio di diritto: «la guerra, o in generale il conflitto armato, rappresentano la più eclatante manifestazione autodistruttiva dell'uomo, ma non esauriscono l'ambito dei comportamenti idonei a compromettere le condizioni di vita dignitosa [...]. Ai fini del riconoscimento o del diniego della protezione umanitaria, il concetto di nucleo ineliminabile della dignità personale [...] costituisce il limite minimo al di sotto del quale non è rispettato il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice [...] con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà, all'autodeterminazione a rischio di azzeramento o di riduzione sotto la soglia minima ivi espressamente inclusi i casi del disastro ambientale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali»⁸.

⁷ In proposito, v. N. LIPARI, *Personalità e dignità nella giurisprudenza costituzionale*, in G. CONTE e S. LANDINI (a cura di), *Principi, regole, interpretazione, contratti e obbligazioni, famiglia e successioni*, I, Mantova, 2017, p. 270 ss., evidenza che la giurisprudenza supera l'affermazione di chi aveva ricondotto ad un vero e proprio enigma ermeneutico il passaggio della dignità da nozione radicata nei nostri modelli culturali e nella nostra capacità intuitiva e quindi autoevidente a paradigma giuridico.

⁸ I giudici di legittimità, per la prima volta, affermano la diretta riconducibilità del diritto

In assenza di protezione derivante dallo *status* di rifugiato, emerge la grande portata che assume tale orientamento della Cassazione⁹ la quale offre uno strumento utile di protezione ai «rifugiati ambientali» seppur indirettamente, non facendone mai esplicita menzione, in virtù di un'interpretazione evolutiva «dell'ineliminabile nucleo costitutivo dello statuto della dignità personale» la cui violazione, accertabile dal giudice di merito, comporta il rilascio di un permesso di soggiorno allo straniero richiedente asilo.

Il problema principale si pone, dunque, con riguardo ad una nuova categoria di soggetti vulnerabili, i c.dd. migranti ambientali che non troverebbero protezione dallo *status* di rifugiato.

La Convenzione di Ginevra approvata nel 1951 ed entrata in vigore il 21 aprile 1955, successivamente modificata dal protocollo del 1967, all'art. 1, lett. A) definisce rifugiato «chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

Essa elenca, così, una serie di situazioni che determinano lo *status* di rifugiato. Tuttavia, nessuna è riconducibile a condizioni ambientali.

Le difficoltà che emergono nel territorio in cui risiede il richiedente protezione del Niger a seguito dei disastri ambientali non possono essere evocate come motivo di persecuzione.

Se, infatti, la Convenzione di Ginevra non rappresenta una strada attuabile nemmeno può essere considerata una soluzione quella di allargare le maglie dei «*Guiding Principles per gli Idp*» del 1998, al fine di trovare un'adeguata tutela per tali migranti.

Occorre, inoltre, rilevare che i limiti della suddetta Convenzione, e dei *Guiding Principles per gli Idp* risiedono nel contesto e nel tempo in cui sono

alla qualità della vita e a dell'ambiente all'art. 2 cost. Sul tema, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, Napoli, 2020, p. 77 ss.

⁹ N. LIPARI, *Valori costituzionali e procedimento interpretativo*, in *Riv. trim.*, 2003, p. 865 ss.

stati emanati, ove le spinte migratorie avevano ragioni legate al secondo conflitto mondiale.

La promozione del vero e libero sviluppo della persona non può che realizzarsi attraverso l'emersione di «nuovi diritti», che devono conformarsi alla mutata realtà sociale e culturale, soprattutto nell'era della globalizzazione, cosicché la tutela della persona possa essere adeguatamente garantita. È importante sottolineare, inoltre, che la Convenzione di Ginevra del 1951 e i *Guiding Principles per gli Idp* del 1998 non sono gli unici riferimenti a normative internazionali.

Infatti, il primo documento internazionale in cui è possibile scorgere una correlazione tra i danni all'ambiente naturale e le conseguenze migratorie è «La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Desertificazione» approvata nel 1994. Tale documento che ha lo scopo di combattere la desertificazione in quei Paesi che soffrono di gravi siccità, con particolare riguardo all'Africa, viene adottata il 17 giugno 1994 a Parigi, ed entra in vigore nel dicembre 1996.

Nel suo Preambolo, essa afferma che la desertificazione e la siccità compromettono lo sviluppo sostenibile, considerata la correlazione esistente tra questi fenomeni e importanti problemi sociali come la povertà, una inadatta situazione sanitaria e nutrizionale e l'insicurezza alimentare, nonché quelli risultanti da migrazioni, da spostamenti di popolazioni e da dinamiche demografiche.

Tale Convenzione, però, non riconosce specificamente una protezione a coloro che migrano a causa dei disastri ambientali.

Degno di nota è, altresì, il più recente Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, adottato alla Conferenza di Parigi sul clima, c.d. COP21, nel dicembre 2015. È nel Preambolo che si trova il riferimento ai diritti umani, laddove viene affermato che gli Stati aderenti, nelle loro azioni in materia di cambiamento climatico, devono rispettare, promuovere e considerare i loro doveri in relazione ai diritti umani, in modo particolare al diritto alla salute, diritto allo sviluppo, diritto delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, delle persone disabili e di coloro che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi del cambiamento climatico.

Tuttavia, neanche qui viene fatto accenno a coloro che lasciano il proprio Paese di origine o di residenza abituale a causa dei cambiamenti del clima.

3. Un sostanziale passo in avanti per il riconoscimento di una tutela giuridica per il migrante ambientale emerge, a livello internazionale, dalle osservazioni del Comitato dei diritti umani dell'ONU, a seguito del ricorso avanzato da Ioane Teitiota¹⁰ avverso la decisione di un Tribunale neozelandese che non riconosceva nei suoi confronti il diritto di asilo.

Il Sig. Teitiota avanzava richiesta per il riconoscimento del diritto di asilo politico in Nuova Zelanda, a causa del pericolo per la sua sopravvivenza e quella della sua famiglia, causata dai cambiamenti climatici.

In particolare, il ricorrente insieme alla sua famiglia avevano abbandonato l'isola di Tarawa, nella Repubblica di Kiribati, nella quale risiedevano per via delle conseguenze provocate dall'innalzamento del livello del mare, che consistevano nella graduale erosione della costa, nella salinizzazione dei terreni e infine nella scarsità d'acqua potabile, divenuta insufficiente per soddisfare l'intera popolazione e inadatta per le colture e l'allevamento. A ciò si aggiungevano la crisi abitativa e i conflitti interni che generavano un clima di violenza.

La richiesta non veniva accolta e il ricorrente e la sua famiglia sono stati respinti nel loro Paese. Sebbene anche il Comitato abbia respinto la richiesta del migrante, non avendo ravvisato una grave situazione tale ritenere in pericolo la vita del ricorrente e dei suoi familiari, la decisione offre rilevanti spunti di riflessione.

Il Comitato, attraverso il parere che si commenta, afferma che gli effetti del cambiamento climatico e delle catastrofi ambientali possono incidere sul godimento del diritto alla vita e ammonisce i comportamenti inumani e degradanti.

Il ragionamento del Comitato si fonda sull'importanza di assicurare a tutti gli individui il diritto alla vita, inteso nella sua ampia concezione e in relazione agli effetti che su di essa possono causare i cambiamenti climatici.

In particolare, viene messo in rilievo che le minacce al pieno godimento del più importante dei diritti fondamentali, il diritto alla vita, causate dai danni ambientali, possono estendersi oltre che alle generazioni presenti anche a quelle future.

Da ciò, emergono le rilevanti conclusioni del Comitato delle Nazioni

¹⁰ Si tratta del caso Ioane Teitiota c. New Zealand, 7 gennaio 2020, Ccpr/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC).

Unite che, per la prima volta, afferma il divieto di respingimento nel Paese di origine per i migranti ambientali tutte le volte che il rimpatrio possa comportare seriamente pericolo di vita.

4. Dall'analisi della normativa vigente emerge che i diritti sociali non sono egualmente riconosciuti a tutti coloro che si trovano in un determinato territorio, ma solo ad una parte di essi, secondo i criteri di inclusione o esclusione in precedenza richiamati¹¹ (C. Perlingieri, 2008; V. Onida, 2002). Poiché i diritti sociali sono strettamente correlati alla protezione di beni essenziali della persona, appare utile indagare la possibilità di tutelare la nuova «categoria» di migranti¹² (L.R. Perfetti, 2013; G. Perlingieri, 2005).

Ciò, al fine di eliminare i limiti a tale «essenzialità» collegata ai bisogni fondamentali della persona, tra cui il diritto alla salute, considerato «valore» primario, costituzionalmente garantito dall'art. 32 cost.¹³ (D. Amirante, 2019).

I diritti fondamentali dell'uomo sono caratterizzati dalla funzione strumentale della piena realizzazione della persona (art. 2 cost) che rappresenta un'inderogabile «clausola di ordine pubblico costituzionale»¹⁴ (G. Perlingieri e G. Zarra, 2019).

In virtù del recente orientamento giurisprudenziale nazionale esaminato, emerge, *in primis*, un processo ermeneutico espansivo orientato nella direzione dalla Carta fondamentale, al fine di affermare nuove dimensioni di diritto.

Nel caso *de quo*, il ripensamento dei diritti fondamentali della persona con particolare specificazione alla dimensione della dignità e del pieno sviluppo della persona¹⁵ (S. Parente, 2007) si ricava anche attraverso le

¹¹ C. PERLINGIERI, *Enti e diritti della persona*, Napoli, 2008, p. 55 ss.

¹² La disponibilità di beni, strumenti e prestazioni sono funzionali al godimento delle libertà, come attesta L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 116 ss.; vedi, altresì, G. PERLINGIERI, *Venticinque anni della Rassegna di diritto civile e la «polemica sui concetti giuridici». Crisi e ridefinizione delle categorie*, in P. Perlingieri (a cura di), *Temi e problemi della civilistica contemporanea. Venticinque anni della Rassegna di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 543 ss.

¹³ D. AMIRANTE, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 1 ss.

¹⁴ G. PERLINGIERI e G. ZARRA, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019, p. 64 ss.

¹⁵ S. PARENTE, *Il ripensamento dei diritti fondamentali della persona nell'area dell'Unione Europea*, in *Corti pugliesi*, 2007, p. 754 ss.

affermazioni della Suprema Corte nell'ordinanza n. 5022/2021 che fa specifico riferimento al summenzionato recente orientamento internazionale.

Quanto afferma il Comitato in tale vicenda è particolarmente interessante per due ordini di motivi.

Il primo, riguarda la «creazione di uno spazio culturale comune» attraverso il dialogo tra Corti in cui le esigenze condivise dalle popolazioni, specialmente nel settore della tutela dei diritti umani, tendono ad ottenere riscontri simili da parte dei legislatori e dei giudici¹⁶ (P. Perlingieri, 2008; G. De Vergottini, 2010).

Tale decisione, impulso per la risoluzione del caso del ricorrente nigeriano, può guidare le future decisioni dei giudici nazionali, al fine di fornire nuove forme di protezione.

Il secondo motivo risiede nel principio di diritto internazionale secondo cui la ragionevole prevedibilità di un evento naturale che possa minacciare il diritto alla vita o il godimento della stessa in maniera dignitosa, associata all'incapacità dello Stato di appartenenza di adempiere agli obblighi positivi di tutela, genera due ordini di obblighi in capo agli Stati terzi.

Da una parte, l'obbligo positivo di fornire protezione di fronte agli effetti prodotti dai cambiamenti climatici e disastri ambientali. Dall'altro, l'obbligo negativo di non di respingimento verso il Paese in questione.

Tornando alla situazione italiana, l'ordinanza n. 5022/2021 costituisce la prima decisione della Corte di Cassazione in materia di cambiamento climatico. Per i giudici della Corte di Cassazione, il rischio del rimpatrio e la vulnerabilità della persona, che legittimano la protezione umanitaria, vanno interpretati nel rispetto dei principi della dignità personale e nella solidarietà intergenerazionale¹⁷ (A. Cocco, 2022).

¹⁶ Sul punto, v. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti Europee*, Napoli, 2008, p. 9 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010.

¹⁷ Per una ricostruzione del processo evolutivo che coinvolge la protezione dell'ambiente e la solidarietà intergenerazionale si rammenta che l'8 febbraio 2022 il Parlamento italiano ha approvato il disegno di legge che prevede la modifica degli artt. 9 e 41 cost. (G.U., 22 febbraio 2022, n. 44). Lo scopo della riforma è quello di proteggere l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future, considerando la preminenza di tale interesse anche rispetto all'iniziativa economica pubblica e privata. Tale riforma appare essere un impegno solenne e oneroso; sul tema, v. A. COCCO, *The Role of Energy Communities in the Energy Transition*, in *Italian L. J.*, 2, 2022, p. 509 ss.

La dignità della persona è, dunque, al centro di questa importante decisione che ha ricondotto il diritto di vivere un'esistenza dignitosa in relazione al contesto ambientale nell'alveo dei diritti inviolabili della persona. Si devono trovare, dunque, soluzioni che tutelino la persona e garantiscano i bisogni primari dell'uomo, alla luce del personalismo e non dell'individualismo¹⁸ (P. Perlingieri, 2020).

Del resto, il principio personalista costituisce il nucleo del sistema ordinamentale ed è rinvenibile nelle fonti costituzionali, europee e internazionali¹⁹ (P. Perlingieri, 2020).

5. Riconoscere la possibilità che la protezione umanitaria venga concessa ai migranti che fuggono dal loro Paese di origine a causa di disastri ambientali è in linea con l'impegno degli Stati membri delle Nazioni Unite ad adottare misure per dare applicazione all'Agenda 2030²⁰. In particolare, all'interno della stessa è previsto un piano d'azione per far fronte alle catastrofi naturali e agli effetti nefasti dei cambiamenti climatici. Garantire all'umanità condizioni di vita che rendano possibili la piena esplicazione del diritto alla vita, anche a prescindere dal pericolo attuale per la sopravvivenza è fondamentale per raggiungere lo sviluppo sostenibile.

Infatti, gli effetti dello sviluppo insostenibile, l'inquinamento ambientale e il cambiamento climatico rischiano di ostacolare l'effettivo godimento dei diritti umani.

¹⁸ Sulla preminenza della funzione personalista su quella mercantile e patrimonialista e sul rispetto della gerarchia delle fonti e dei valori, v. P. PERLINGIERI, *Principio personalista, dignità umana e rapporti civili*, in *Ann. Sisdic*, 2020, 5, p. 7 ad avviso del quale «la tutela e la promozione della persona nel nostro sistema ordinamentale è principio di ordine pubblico costituzionale che, lungi dall'esaurirsi nella formula riassuntiva di diritti fondamentali espressamente nominati dal costituente, esprime una potenzialità espansiva volta a garantire i bisogni primari». M. LIBERTINI, *La responsabilità d'impresa e l'ambiente*, in AA.VV., *La responsabilità dell'impresa*, Milano, 2006.

¹⁹ Sul punto v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti ed interpretazione*, Napoli, 2020, pp. 160-161.

²⁰ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs) in un grande programma d'azione per un totale di 169 traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030, in www.unric.org/it/agenda-2030.

Quando l'accesso alle risorse naturali essenziali come, nel caso oggetto di studio, all'acqua potabile viene negato, gli Stati sono chiamati ad intervenire per tutelare il diritto individuale alla vita.

Il criterio di «dignità» richiamato dai giudici della Suprema Corte, nell'ordinanza n. 5022/2021, assurge a valore morale e diviene parametro per misurare l'effettività di principi e di diritti che sono fondamentali per la manifestazione e lo sviluppo della personalità umana. Tale criterio è condizione necessaria per garantire l'esercizio dei diritti²¹ (P. Perlingieri, 1972).

Per tale ragione, l'azione di verifica da parte del giudice di merito deve essere fatta «caso per caso» e per tale ragione l'ordinanza della Corte di Cassazione, che si commenta, si conclude con l'accoglimento del ricorso ed il rinvio della causa al Tribunale in differente composizione.

Non si può non evidenziare, tuttavia, che i diritti fondamentali, quelli cioè legati a salute, ambiente, abitazione o che mirano allo sviluppo sostenibile potrebbero non trovare applicazione e, dunque, rimanere privi del loro sostegno materiale²² (G. Perlingieri, 2020). Non può, inoltre, non ritenersi che i diritti hanno un costo poiché presuppongono organizzazioni e strutture realizzabili tramite investimenti selettivi e scarse risorse.

L'inevitabile conseguenza dell'insostenibilità economica è l'ineffettività della tutela²³ (P. Perlingieri, 2020; C. Mignone, 2021; G. Fiengo, 2023).

È importante, infine, «insegnare il tema dei rifugiati»²⁴, che dovrebbe diventare parte del lavoro quotidiano di molti educatori²⁵ (P. Perlingieri,

²¹ P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, 1972, p. 151 ss.

²² La sostenibilità delle situazioni giuridiche soggettive costituisce «il presupposto logico ed ontologico della loro effettività», v. G. PERLINGIERI, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico «retorica dei diritti». A margine di un recente libro*, in *Foro nap.*, 2020, p. 116.

²³ P. PERLINGIERI, *il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, V, *Tutela e giurisdizione*, Napoli, 2020, p. 130 ss.; in questa prospettiva, vedi altresì C. MIGNONE, *Diritti e sostenibilità. Una ricostruzione per immagini*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2021, p. 211 ss. Sul principio di effettività, vedi G. FIENGO, *Il decreto ingiuntivo non opposto privo di motivazione emesso nei confronti del consumatore: alla ricerca del rimedio effettivo*, in *questionegiustizia.it*, 2023.

²⁴ A tal proposito v. UNHCR, Agenzia ONU per i Rifugiati, in www.unhcr.org/it/risorse/insegnare-il-tema-dei-rifugiati.

²⁵ Sul tema P. PERLINGIERI, *I diritti umani*, cit., p. 75, il quale sostiene che non ci si può limitare ad esaltare principi senza intraprendere azioni positive per realizzare i medesimi diritti.

2005). La parola rifugiato viene, infatti, spesso usata come termine generale per indicare persone in fuga dalla guerra, dalla violenza o dalle persecuzioni.

Dunque, sebbene debba essere fatta una distinzione tra le stesse persone in virtù delle specifiche esigenze che le costringono a fuggire dal proprio Paese d'origine, a tutte dovrebbe essere garantita una tutela attraverso l'applicazione delle carte internazionali sui diritti umani. Comprendere i termini «rifugiato», «migrazione» e «protezione umanitaria» costituisce la base per realizzare quel dovere di solidarietà richiesto alle generazioni presenti a tutela di quelle future (F. Fracchia, 2010)²⁶.

Riferimenti bibliografici

AMIRANTE D., *L'ambiente «Preso Sul Serio». Il Percorso Accidentato Del Costituzionalismo Ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 1 ss.;

COCCO A., *The Role of Energy Communities in the Energy Transition*, in *Italian L. J.*, 2, 2022;

DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010;

FIENGO G., *Il decreto ingiuntivo non opposto privo di motivazione emesso nei confronti del consumatore: alla ricerca del rimedio effettivo*, in *questionegiusustizia.it*, 2023;

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, p. 13 ss.;

LIBERTINI M., *La responsabilità d'impresa e l'ambiente*, in Aa.Vv., *La responsabilità dell'impresa*, Milano, 2006;

LIPARI N., *Personalità e dignità nella giurisprudenza costituzionale*, in CONTE G. e LANDINI S. (a cura di), *Principi, regole, interpretazione, contratti e obbligazioni, famiglia e successioni*, I, Mantova, 2017, p. 270 ss.;

LIPARI N., *Valori costituzionali e procedimento interpretativo*, in *Riv. trim.*, 2003, p. 865 ss.;

MIGNONE C., *Diritti e sostenibilità. Una ricostruzione per immagini*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2021, p. 211 ss.;

PARENTE S., *Il ripensamento dei diritti fondamentali della persona nell'area dell'Unione Europea*, in *Corti pugliesi*, 2007, p. 754 ss.;

²⁶ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, p. 13 ss.

- PERFETTI L.R., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 116 ss.;
- PERLINGIERI G. e ZARRA G., *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019;
- PERLINGIERI C., *Enti e diritti della persona*, Napoli, 2008;
- PERLINGIERI G., *Venticinque anni della Rassegna di diritto civile e la «polemica sui concetti giuridici». Crisi e ridefinizione delle categorie*, in PERLINGIERI P. (a cura di), *Temi e problemi della civilistica contemporanea. Venticinque anni della Rassegna di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 543 ss.;
- PERLINGIERI P., *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in ID., *La persona e i suoi diritti, problemi di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 75;
- PERLINGIERI P., *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in ID., *La persona e i suoi diritti*, 1982, p. 1032 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti ed interpretazione*, Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti Europee*, Napoli, 2008;
- PERRINI F., *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della corte di cassazione*, in *Ord. int. dir. um.*, 2021, p. 253.

KARINA ZABRODINA

Il caso Urgenda contro i Paesi Bassi: la dimensione esistenziale del cambiamento climatico tra effettività di tutela e discrezionalità politica

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una breve panoramica sul caso: fatti di causa e ragioni della decisione. – 3. La valorizzazione della rilevanza sostanziale del valore-persona e della dimensione temporale nella tutela degli interessi «climatici» mediante l'uso del rimedio inibitorio. – 4. L'ingresso del sapere tecnico nelle aule giudiziarie: il *common ground* «scientifico» sui rischi del cambiamento climatico. – 5. Rilievi conclusivi.

1. Come è noto il contenzioso climatico¹ si iscrive nel più ampio fenomeno di respiro mondiale della lotta al cambiamento climatico. Per un'efficace risposta a quest'ultimo, infatti, non è più sufficiente l'impegno meramente «programmatico» degli Stati nell'attuare i doveri di solidarietà, cooperazione e condivisione di responsabilità da tempo sanciti negli accordi internazionali sulla riduzione del riscaldamento globale². Si avverte invece con sempre maggiore intensità l'esigenza che ciascun Stato, al pari dei privati³, integri le proprie strategie di mitigazione delle cause del cambiamento nonché quelle di adattamento delle relative conseguenze con il dovuto grado di diligenza: adottando dunque tempestivamente e

¹ Per una panoramica internazionale sul contenzioso climatico, v. T. OKONKWO, *Protecting the Environment and People from Climate Change through Climate Change Litigation*, in *Journal of Politics and Law*, 2017, p. 66 ss.; J. PEEL e H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, in *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2020, p. 21 ss.; F. SINDICO e M.M. MBENGUE (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2021.

² La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992; Il Protocollo di Kyoto del 1997; l'Accordo di Parigi del 2015.

³ Si pensi in tal senso alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937 e che recepisce le indicazioni dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile disponibili su www.oecd.org. La direttiva mira a responsabilizzare l'attività degli attori privati con particolare riguardo alla tutela dei diritti umani e dell'ambiente mediante l'integrazione della diligenza nelle politiche e strategie aziendali, l'individuazione degli impatti negativi effettivi o potenziali nonché mediante la prevenzione e attenuazione dei medesimi.

nell'ottica preventiva misure idonee a contrastare i rischi ambientali reali ed imminenti per la salute e la vita delle persone.

Tale esigenza deriva sicuramente dall'acquisita consapevolezza da parte della comunità scientifica ma oramai anche dalla comunità sociale, come ben evidenziato dai molteplici casi di *climate change litigation*⁴, della concreta pericolosità degli effetti del cambiamento climatico e dell'inadeguatezza delle azioni intraprese sul piano nazionale. Nondimeno, l'efficacia non vincolante degli impegni assunti in virtù degli accordi internazionali ha spinto i portatori degli interessi da tutelare ad invocare in giudizio la responsabilità degli Stati per violazione del c.d. *duty of care*, ossia dell'obbligo generale di quest'ultimi espresso nell'art. 2 Cedu di salvaguardare con ogni mezzo adeguato la vita delle persone dai rischi reali e prevedibili anche se non ancora concretizzati⁵.

Nel contesto dell'emergenza climatica tale dovere discende dall'imminente messa in pericolo del bene giuridico-vita e dal pregiudizio di ogni altro diritto fondamentale dell'Uomo derivanti dai rischi ambientali ed effetti negativi ad essi connessi generati dall'inerzia o dall'impegno insufficiente della sfera pubblica. Mentre sul piano legislativo esso si traduce nella determinazione degli obiettivi di riduzione dei gas serra, delle misure a tal fine necessarie nonché dei tempi entro quali realizzarle; su quello giuridico, postula l'effettività del diritto ad esso correlato (l'art. 13 Cedu)⁶ (G. Vettori, 2017).

A ben vedere il potere legislativo e giudiziario, sebbene pur sempre chiamati al rispetto reciproco dell'autonomia di cui ciascuno gode nella propria sfera d'azione, appaiono oggi strettamente connessi. Ciò specialmente alla luce dell'emersione di situazioni soggettive esistenziali che

⁴ V. *climatecasechart.com*.

⁵ Sul punto è consolidato l'orientamento giurisprudenziale della Corte edu secondo il quale gli Stati aderenti alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo hanno un obbligo positivo di adottare misure adeguate ad assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione. In particolare, v. in tema dei disastri naturali Corte edu, 30 novembre 2004, n. 48939/99, Oneryildiz c. Turchia; Corte edu, 20 marzo 2008, nn. 15339/02, 11673/02, 15343/02, 20058/02, 21166/02, Budayeva e altri c. Russia; Corte edu, 28 febbraio 2012, nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Kolyadenko e altri c. Russia.

⁶ «L'effettività è connaturale al diritto stesso, arricchisce il suo contenuto e amplia gli obblighi positivi degli Stati nell'adozione e attuazione di rimedi adeguati alla protezione sostanziale dell'interesse e capaci di rimuovere gli ostacoli all'esercizio»: G. VETTORI, *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, Annali X, 2017, p. 396.

esprimono interessi «comuni», tra cui sicuramente quelli ambientali⁷, e del conseguente bisogno di garantire l'attuazione dei diritti sottesi dal punto di vista sostanziale e processuale⁸ (I. Pagni, 2017). Una simile interazione ha indotto, pertanto, i giudici nazionali a ridisegnare il netto confine che separa i due poteri di fronte all'esigenza suprema di salvaguardare i diritti fondamentali⁹, il cui riconoscimento e tutela sono garantiti dalle Carte costituzionali, dal Trattato dell'Unione europea nonché dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo da esso richiamate (l'art. 6 Tratt. UE)¹⁰.

Proprio in questo contesto si colloca, sulla scia del modello statunitense e indiano del *public interest litigation*¹¹ (A. Magistà, 2019; A. Giordano, 2020),

⁷ Per una rilettura del tema dell'ambiente in chiave personalistica quale «strumento privilegiato per lo sviluppo della persona», v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, 4^a ed., Napoli, 2020, p. 77.

⁸ Sulle implicazioni della necessaria correlazione tra la tutela dei diritti sul piano sostanziale e processuale quale corollario del principio di effettività, I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. dir.*, Annali X, 2017, p. 355 ss.

⁹ La ricerca da parte dei giudici nazionali di un diverso equilibrio tra il potere legislativo e giudiziario non è in realtà una novità assoluta. Un ruolo attivo in tale direzione viene infatti già da anni svolto dai giudici della Corte di Strasburgo i quali hanno individuato la sussistenza in capo agli Stati, accanto agli obblighi negativi di astensione, anche di quelli positivi posti a protezione dei diritti delle persone, compresi gli obblighi di prevedere una disciplina e una tutela effettiva degli stessi: un esempio è costituito dalla giurisprudenza in tema delle unioni civili delle coppie omosessuali (Corte edu, 21 luglio 2015, nn. 18766/11 e 36030/11, Oliari e altri c. Italia).

¹⁰ Come è ben evidenziato da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, 4^a ed., Napoli, 2020, p. 212 ss., il Trattato di Lisbona identifica esplicitamente i diritti inviolabili dell'Uomo contenuti nella Carta di Nizza e nella Cedu con i principi generali del diritto dell'Unione europea che, come tali, qualificano il sistema ordinamentale italo-europeo e ne garantiscono l'identità culturale e costituzionale. V. anche ID., *Il contributo dell'«identità nazionale» allo sviluppo della cultura costituzionale europea*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, p. 823 ss.

¹¹ Si tratta di un fenomeno sviluppatosi in risposta all'esigenza di garantire una tutela effettiva agli emergenti interessi plurisoggettivi, «collettivi» o «diffusi», attraverso l'estensione dell'efficacia *ultra partes* dei provvedimenti giudiziari. Sulla base di tale modello il potere giudiziario assume un ruolo inedito, «paralegislativo», in quanto si spinge fino a configurare in capo al legislatore dei veri e propri obblighi di fare o di adottare determinate condotte: M. MAGISTÀ, *Public Interest Litigation: origini e prospettive*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 83 ss. e A. GIORDANO, *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation?*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 2020, p. 763 ss. Per l'origine e la diffusione del fenomeno negli Stati Uniti e in India, v. A. CHAYES, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 1976, p. 1281 ss.; M. CAPPELLETTI, *Vindicating the Public Interest through the Courts: a Comparativist's*

il caso-simbolo europeo Urgenda Foundation contro lo Stato dei Paesi Bassi¹² che rappresenta un importante punto di partenza per ripensare non soltanto l'impegno sociale nella transizione *green* mondiale ma anche quello politico e giudiziario.

Nel dicembre 2019 la Corte di Cassazione olandese ha accertato definitivamente l'esistenza in capo allo Stato dell'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita in tutte le sue declinazioni e a tal fine ha coraggiosamente ordinato di adottare misure legislative idonee a ridurre le emissioni dei gas serra di almeno 25% entro il 2020¹³. Come nel noto «effetto farfalla», tale decisione ha innescato un mutamento globale nell'atteggiamento verso la materia climatica. Allo stesso tempo, tuttavia, ha sollevato significative questioni circa la doverosità della condotta degli Stati nonché la loro responsabilità collocando così il tema della giustizia climatica al centro del delicato equilibrio tra la separazione dei poteri e l'effettività della tutela dei diritti fondamentali, quali principi base di ogni democrazia costituzionale.

2. La vicenda giudiziaria ha inizio nel 2013 quando la fondazione olandese Urgenda, attivamente impegnata nella transizione verso una società sostenibile¹⁴, adisce con la *class action*¹⁵ di 886 individui la Corte distrettuale dell'Aia. L'eccessiva quota delle emissioni dei Paesi Bassi, sia in

Contribution, in *Buffalo Law Review*, 1976, p. 643 ss.; P.M. BAKSHI, *Public Interest Litigation*, New Delhi, 2006; S. DEVA, *Public Interest Litigation in India: A Critical Review*, in *Civil Justice Quarterly*, 2009, p. 19 ss.; Z. HOLLADAY, *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, p. 555 ss.

¹² Sul quale *ex multis* I. LEIJTEN, *Human Rights v. Insufficient Climate Action: The Urgenda Case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, p. 112 ss.; M.F. CAVALCANTI e M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: The Dutch Path Towards a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2020, p. 1371 ss.; M. WEWERINKE-SINGH e A. MCCOACH, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: Distilling Best Practice and Lessons Learnt for Future Rights-based Climate Litigation*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2021, p. 275 ss.; C. BAKKER, *Climate Change Litigation in the Netherlands: The Urgenda Case and Beyond*, in I. ALOGNA, C. BAKKER e J.-P. GAUCI (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021, p. 199 ss.

¹³ La decisione è disponibile in http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf.

¹⁴ V. urgenda.nl.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 3:305a del codice civile olandese le fondazioni e le associazioni che tra i propri scopi statutari includono la tutela di specifici interessi sono legittimate ad agire in giudizio in rappresentanza dei singoli titolari dei diritti da proteggere.

termini assoluti che *pro capite*, stava contribuendo ad un pericoloso cambiamento climatico e in quanto tale, a parere dell'attore, costituiva fonte di responsabilità extracontrattuale per lo Stato *ex art.* 6:162(2) del codice civile olandese¹⁶ per aver violato il *duty of care* di cui all'art. 21 cost.¹⁷, il principio internazionale «*no harm*»¹⁸ nonché gli obblighi di protezione derivanti dagli artt. 2 e 8 Cedu. Veniva dunque domandato alla Corte di accertare la condotta omissiva negligente dello Stato consistente nella mancata adozione di adeguate misure mitigative e preventive della crisi climatica nonché di imporre a quest'ultimo l'obbligo di ridurre l'emissione dei gas serra di almeno 25% entro il 2020.

Con la sentenza del 24 giugno 2015¹⁹ i giudici di primo grado accertavano la sussistenza dell'obbligo siffatto basandosi ampiamente sui dati scientifici comprovanti il nesso causale tra il cambiamento climatico e le conseguenze pericolose ed irreversibili per l'uomo e per l'ambiente²⁰. Gli stessi tuttavia ritenevano che la responsabilità dello Stato non potesse derivare dalla diretta violazione delle disposizioni richiamate dall'Urgenda e che tutt'al più i doveri e gli impegni assunti tramite l'adesione alle Convenzioni e ai Trattati internazionali²¹ contribuissero ad individuare il

¹⁶ L'art. 6:162(2) del codice civile olandese definisce come fatto illecito da cui deriva la responsabilità extracontrattuale anche una condotta omissiva posta in violazione di un dovere imposto dalla legge o di quella che secondo la legge non scritta deve essere considerata come una corretta condotta sociale.

¹⁷ L'art. 21 della Costituzione olandese impone alle autorità pubbliche di salvaguardare «l'abitabilità» del Paese nonché di tutelare, curare e migliorare l'ambiente.

¹⁸ Si tratta di un principio internazionale che impedisce agli Stati l'utilizzo del proprio territorio a danno degli altri Stati ed impone il dovere di prevenire e ridurre il rischio di eventuali danni ambientali. Sul punto, I. BROWNIE, *Principles of Public International Law*, 7 ed., Oxford, 2008, p. 275 ss.

¹⁹ Disponibile in <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/VerdictDistrictCourt-UrgendaStaat-24.06.2015.pdf>.

²⁰ In merito alle contestazioni sollevate dalla difesa dello Stato in relazione all'interferenza dell'ordine giudiziario di riduzione con il principio di separazione dei poteri, la Corte argomentava che di fatto il siffatto ordine non comportasse alcuna limitazione della discrezionalità politica poiché indicava semplicemente il *quantum* della riduzione lasciando la piena libertà alla sfera pubblica di scegliere il contenuto delle misure nonché la tipologia dei provvedimenti da adottare.

²¹ Il riferimento è in particolare all'art. 21 della Costituzione olandese, al principio «*no harm*», alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e i relativi protocolli, all'Accordo di Parigi, all'art. 191 Tratt. FUE nonché alla Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la Direttiva

grado di diligenza richiesto dall'art. 6:162(2) del codice civile olandese. Nondimeno, i motivi connessi alla presunta violazione degli artt. 2 e 8 Cedu venivano ritenuti infondati sul presupposto che all'Urgenda, quale persona giuridica, non potesse essere attribuito lo *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 Cedu.

La decisione di primo grado viene impugnata di fronte alla Corte di Appello dell'Aia con 29 doglianze presentate dallo Stato. Quest'ultimo evidenziava in particolare la propria consapevolezza della serietà della questione climatica comprovata dagli impegni di ridurre le emissioni del 40% entro il 2030 e del 80-95% entro il 2050 assunti in sede internazionale e, del 49% entro il 2030, in quella nazionale. Si sosteneva, pertanto, l'assenza dell'assoluta necessità di effettuare la riduzione entro la fine del 2020. Ciò tenuto conto della rilevanza esclusivamente politica (in virtù del principio di separazione dei poteri) dell'impegno che, al fine dell'individuazione delle misure di mitigazione e adattamento più appropriate, richiede una valutazione accurata e bilanciata di tutti gli interessi coinvolti tra cui quelli industriali, finanziari, energetici, quelli della collettività ad un ambiente salubre e pulito, ecc. Rilevava inoltre la difesa dello Stato che le politiche ambientali allora vigenti fossero pienamente in linea con gli obiettivi di riduzione imposti dall'Unione europea²² (Decisione 406/2009/CE) e che gli artt. 191 e 192 Tratt. FUE insieme al sistema di scambio delle quote di emissione²³ (Direttiva 2018/410/UE) non consentivano di discostarsi a livello nazionale da misure ed obiettivi adottati a livello europeo.

2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

²² Con la Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra l'Unione europea si impegnava ad una riduzione delle emissioni del 20% entro il 2020, di almeno 40% entro il 2030 e del 80-95% entro il 2050. L'individuazione di simili *target* complessivi comportava la revisione delle quote di emissione ammesse per ciascun Stato membro. Per i Paesi Bassi, in particolare, ciò comportava l'obbligo di riduzione soltanto del 16% nel settore non ETS (*European Emissions Trading System*) e del 21% nel settore ETS.

²³ Attualmente regolato dalla Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 che modifica la Direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814.

Nonostante i molteplici motivi di impugnazione che contestavano aspramente la sentenza della Corte distrettuale, il 9 ottobre 2018²⁴ i giudici di secondo grado confermavano quest'ultima, ponendo tuttavia alla base della propria decisione argomentazioni ulteriori.

Si rilevava innanzitutto che se è vero che ai sensi dell'art. 192 Tratt. FUE il compito di disciplinare le specifiche azioni in materia ambientale in attuazione degli obiettivi di cui all'art. 191 Tratt. FUE spetta all'Unione europea, è altrettanto vero che l'art. 193 Tratt. FUE non preclude agli Stati membri la facoltà di adottare nel medesimo settore provvedimenti con un maggiore livello di tutela. A parere della Corte pertanto nulla impediva allo Stato dei Paesi Bassi di intraprendere azioni per il clima «più ambiziose» di quelle già adottate dell'Unione.

In secondo luogo, i giudici di appello concludevano che la mancata riduzione delle emissioni del 25% entro il 2020 integrasse la condotta negligente dello Stato posta in violazione del dovere di diligenza di cui agli artt. 2 e 8 Cedu. Questo è il punto cruciale della decisione condivisa pienamente anche dalla successiva sentenza della Corte di Cassazione olandese del 20 dicembre 2019.

Il sistema ordinamentale dei Paesi Bassi si caratterizza per la presenza di una Costituzione – più precisamente una *Grondwet*, la c.d. «legge fondamentale» – piuttosto «arcaica»²⁵ (M. De Visser, 2014) che, a differenza dei sistemi come quello italiano²⁶, non pone il personalismo al centro del proprio impianto di tutele. La protezione dei diritti fondamentali quindi non sempre si basa sulla diretta applicazione delle disposizioni costituzionali bensì, con molta frequenza e in modo quasi paradossale, di

²⁴ Disponibile in http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181009_2015-HAZA-C0900456689_decision-4.pdf.

²⁵ M. DE VISSER, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, Oxford, 2014, p. 80, la definisce come «*expression of the settlements of the past*». Mentre J. GERARDS, *The Irrelevance of the Netherlands Constitution and the Impossibility of Changing It*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016, p. 207 s., sottolinea come dal dibattito avviato nel 2009 sull'opportunità di implementare il testo costituzionale olandese siano emerse, tra le criticità dell'impianto vigente, la sua natura arcaica, la presenza di molte lacune nonché l'incompletezza della lista dei diritti in esso riconosciuti.

²⁶ Sul punto, ampiamente, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972 e recentemente V. SCALISI, *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018.

quelle di rango sovranazionale, tra cui in primo luogo la Cedu²⁷ (G. Martinico, 2017).

Ecco che anche nel caso in esame, i giudici di terzo grado chiaramente ispirati dalla Corte di Strasburgo, confermano con una lettura della controversia assiologicamente orientata dal supremo valore-persona²⁸ l'esistenza dell'obbligo ai sensi degli artt. 2 e 8 Cedu di adottare misure adeguate in costanza dei pericoli ambientali dei quali lo Stato sia pienamente consapevole e che minacciano la salute, la vita e l'integrità dei gruppi di persone o della popolazione complessivamente intesa. Si evidenzia che tali misure integrano il più ampio dovere di diligenza la violazione del quale, sia essa dovuta ad una condotta omissiva, all'insufficienza o all'inadeguatezza dell'impegno, deve essere rimessa alla valutazione del potere giudiziario in virtù del principio di effettività di cui all'art. 13 Cedu. Nondimeno, nella prospettiva della Corte Suprema le disposizioni convenzionali richiamate fungono altresì da base giuridica dell'obbligo dello Stato di «fare la sua parte»²⁹ (S. Baldin e V. Pasquale, 2021) che deriva dagli impegni internazionali assunti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dell'Accordo di Parigi. In forza di quest'ultimi, infatti, si deve ritenere che ciascun Stato sia obbligato a ridurre le emissioni in proporzione alla propria quota di responsabilità.

3. Come evidenziato fin dalle prime pagine, l'innovatività della controversia climatica olandese ha suscitato un grande interesse sociale, politico ma anche accademico, spingendo gli studiosi del diritto a riflettere sull'impatto di una simile decisione sulla giurisprudenza domestica dei Paesi

²⁷ Per un'interessante riflessione sul quadro costituzionale olandese, v. G. MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, in *federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.

²⁸ Per evidenziare la stretta connessione tra il cambiamento climatico e la violazione dei diritti fondamentali, portata nelle aule giudiziarie a partire dai casi Urgenda Foundation c. Paesi Bassi e Leghari c. Pakistan, nella letteratura internazionale si discute dell'emersione della c.d. *rights-based climate litigation* volta ad accertare in capo agli Stati la responsabilità derivante dall'inadeguatezza delle misure di prevenzione e contrasto al cambiamento climatico: J. PEEL e H.M. OSOFSKY, *A rights turn in climate change litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 37 ss.

²⁹ Così S. BALDIN e V. PASQUALE, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2021, p. 620.

europei e non³⁰ nonché sulla futura giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo³¹.

In particolare, si è ampiamente discusso sull'azionabilità degli obblighi in materia ambientale, sulla definizione giudiziale del modello di condotta esigibile ad uno Stato, sulla possibilità di imporre a quest'ultimo mediante il provvedimento di condanna un obbligo di fare. Nondimeno, specifica attenzione è stata posta sui confini tra potere giudiziario e legislativo, sulla portata del parametro del *common ground* nelle decisioni delle Corti interne nonché sul nesso causale tra la condotta dello Stato, le conseguenze del cambiamento climatico e la violazione dei diritti dell'uomo³².

In effetti dall'analisi dei tre gradi di giudizio emerge, ancora una volta, la complessità del rapporto tra individuo e Stato, tra interessi della persona e ruolo delle politiche pubbliche³³ che però nella prospettiva adottata dai giudici olandesi si risolve, coerentemente con l'apertura del sistema

³⁰ Tra le controversie climatiche più note in cui i giudici nazionali hanno seguito l'orientamento interpretativo della Corte Suprema olandese si collocano il caso francese *Affaire du siècle* deciso dal Tribunal Administratif de Paris il 3 febbraio 2021 e il caso belga *Klimaatzaak* deciso dal Tribunal de première instance francophone de Bruxelles il 17 giugno 2021. Anche in Italia di fronte al Tribunale civile di Roma pende attualmente la prima causa in materia climatica (il c.d. caso Giudizio universale sul quale v. giudizjouniversale.eu) che è stata sicuramente ispirata dalla decisione *Urgenda* ma il cui esito, tuttavia, è ancora tutto da scoprire.

³¹ Nonostante la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo non tutela in via diretta ed espressa il diritto all'ambiente, in seguito alle controversie climatiche intraprese a livello nazionale anche la Corte di Strasburgo è stata chiamata ad esprimersi sul tema in ragione della potenziale compromissione dei diritti sanciti nella Convenzione derivante dai danni all'ambiente e all'esposizione a rischi ambientali: v. Corte edu, ricorso n. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera; Corte edu, ricorso n. 39371/20, Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati; Corte edu, ricorso n. 7189/21, Carême c. Francia.

³² V. R. FORNASARI, *Comandare allo stato di agire: Climate Change e Responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. merc.*, 2022, p. 480 ss.; F. PASSARINI, *Ambiente. CEDU e cambiamento climatico nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Dir. umani*, 2020, p. 777 ss.; O. DE SCHUTTER, *Changements climatiques et droits humains: l'affaire Urgenda*, in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2020, p. 567 ss.; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Dir. umani*, 2019, p. 197 ss.

³³ Tale complessità è ben evidenziata da L. RUGGERI, *L'interesse ad abitare nei luoghi colpiti dal sisma: tra individuo e comunità* (in corso di pubblicazione), con riguardo alla necessità di tutelare le persone colpite dai disastri naturali dalla lunghezza delle procedure di ricostruzione che ostacola gravemente l'esercizio del diritto di abitare nel proprio luogo di origine.

ordinamentale verso fonti sovranazionali³⁴, nella valorizzazione del profilo sostanziale del valore-persona. La sua rilevanza positiva, infatti, non può esaurirsi nel momento processuale, ossia nei rimedi disponibili per la tutela della situazione azionata, bensì deve essere riconosciuta ancor prima nella valutazione sostanziale dell'interesse esistenziale da proteggere che inevitabilmente incide sulla funzione degli istituti giuridici e di ogni atto di iniziativa³⁵ (P. Perlingieri, 2020), persino quello legislativo.

Ecco che la Corte Suprema olandese non solo ha posto la persona al centro del proprio procedimento logico-argomentativo, ma attraverso il processo giudiziario ha conferito rilevanza giuridica sostanziale all'interesse ad una più celere e adeguata risposta al cambiamento climatico in funzione della tutela della persona stessa.

Così, nella matura consapevolezza dell'inidoneità del solo rimedio risarcitorio a realizzare una giustizia equa ed effettiva per le situazioni non patrimoniali, ha ritenuto più confacente al caso concreto il ricorso ad un provvedimento che obblighi lo Stato ad intervenire attivamente e con la massima diligenza³⁶. Il ristoro in forma monetaria non solo non avrebbe risposto alla *ratio* della controversia, ma non avrebbe affatto colto il valore della dimensione temporale nella tutela degli interessi esistenziali, quali sicuramente sono quelli coinvolti nel processo del cambiamento climatico. Una dimensione la cui importanza è peraltro ben evidenziata nei molteplici studi scientifici che ormai costituiscono un appello di impegno e collaborazione verso la società, ma soprattutto verso i *policymakers*³⁷.

Come è evidente, l'uso della misura inibitoria che impone all'autorità pubblica la cessazione, mediante un'azione positiva, di un comportamento lesivo del bene giuridicamente rilevante, nel caso specie è fondato sulla meritevolezza di tutela della situazione giuridica sottesa. La sua applicazione si giustifica pertanto non in relazione ad un illecito commesso dallo Stato, bensì in virtù del danno alla vita (art. 2 Cedu), anche nella sua espressione

³⁴ Artt. 93 e 94 della Costituzione olandese.

³⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, III, cit., p. 7.

³⁶ Per una rilettura della tutela inibitoria alla luce del principio di effettività quale strumento di contrasto al cambiamento climatico più efficace rispetto al risarcimento del danno climatico, v. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 225 ss.

³⁷ In particolare, v. il report speciale dell'IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial level*, 2018.

relazionale (art. 8 Cedu), sia pure soltanto temuto, ma potenzialmente irreparabile³⁸ (P. Perlingieri, 2011).

Appare a questo punto opportuno sottolineare come la scelta del rimedio, pensato in funzione degli interessi coinvolti, sia stata presa soppesando intelligentemente gli effetti del suo impatto sul rapporto tra il potere giudiziario e la discrezionalità politica.

È comunemente noto che gli Stati aderenti alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo hanno l'obbligo di garantire il rispetto e la tutela delle libertà fondamentali in essa sancite. Tale obbligo, tuttavia, può essere «temperato» attraverso misure statali di deroga, di limitazione o di interferenza con una libertà in forza del margine di apprezzamento lasciato agli Stati quando risulta indispensabile bilanciare la sovranità delle parti contraenti con l'adempimento dei loro obblighi pattizi³⁹.

Nella controversia *Urgenda c. Paesi Bassi* emerge chiaramente come le misure di mitigazione, ridisegnate in seguito al cambiamento delle politiche climatiche nel 2011 (l'obiettivo di riduzione delle emissioni è stato portato al 20%), interferissero con le libertà di cui agli artt. 2 e 8 Cedu, pregiudicando la tutela delle stesse, in quanto non idonei al mantenimento del riscaldamento globale entro 1.5 °C, e dunque a proteggere le persone dalle sue conseguenze pericolose ed imminenti.

Una simile interferenza a contenuto «omissivo» non solo non può essere ragionevolmente giustificata dalla «necessità delle misure in uno Stato democratico», quale clausola di salvaguardia che legittima l'attivazione del margine di apprezzamento, ma nemmeno dall'eccessiva insostenibilità o sproporzionalità dell'onere gravante sullo Stato. Ciò che si richiede e ciò che si attende dalle politiche pubbliche non è infatti l'adozione di misure a contenuto specifico o la garanzia che l'obiettivo della riduzione del riscaldamento sarà raggiunto. All'opposto, l'adempimento dell'obbligazione climatica si sposta sul piano della diligenza⁴⁰ e quindi

³⁸ Sull'applicazione della misura inibitoria alle fattispecie prive di una specifica norma che ne consente il ricorso, nell'ottica del superamento della tipicità delle azioni, P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 18 ss.

³⁹ Sul concetto del margine di apprezzamento nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, tra i primi, R.ST.J. MACDONALD, *The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in A. CLAPHAM e F. EMMERT (a cura di), *Collected Courses of the Academy of European Law*, London, 1990, p. 103 ss.

⁴⁰ Configurano gli obblighi climatici degli Stati come obblighi di condotta, ossia di mezzi piuttosto che di risultato, C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for*

dell'attitudine seria ed effettiva dello Stato a contribuire con tutte le misure possibili alla sua attuazione.

Ne consegue che un intervento giudiziario volto ad imporre allo Stato di agire con misure più efficaci e tempestive, previo accertamento dell'inadeguatezza della condotta ad adempiere diligentemente gli obblighi positivi derivanti dalla Convenzione, appare condivisibile e coerente con i principi di ragionevolezza, proporzionalità, effettività di tutela e separazione dei poteri. Diversamente, mal si sarebbe conciliata con i principi richiamati una decisione che avesse imposto la tipologia e il contenuto delle misure da adottare.

Un tale approccio giurisprudenziale peraltro, se visto dalla prospettiva dello Stato, opera a suo vantaggio. Adottare misure necessarie e adeguate oggi significa prevenire o comunque diminuire domani il contenzioso risarcitorio nei confronti dello Stato, che potrebbe essere avviato dai privati, per aver cagionato un danno ingiusto alla persona tenendo una condotta antigiusuridica, lesiva degli interessi tutelati⁴¹.

4. Merita infine una breve riflessione la scelta dei giudici olandesi di avvalersi nella motivazione della decisione delle fonti scientifiche. Come è stato notato in dottrina⁴², il ricorso in sede argomentativa al criterio interpretativo del *common ground* desta alcune perplessità soprattutto se comparato rispetto al modo in cui esso viene utilizzato dai giudici di Strasburgo⁴³. Nel caso in esame, infatti, è assente il riferimento alle prassi interne degli Stati membri del Consiglio d'Europa mentre non tutti gli strumenti internazionali richiamati da cui i giudici derivano l'esistenza del *consensus* scientifico hanno valore vincolante o contengono il parametro di riduzione delle emissioni del 25%.

Parties?, in *Questions of International Law*, 2016, p. 17 ss. e E. CORCIONE, *Diritti umani*, cit., p. 202.

⁴¹ Simile logica può essere facilmente rinvenuta nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema dei disastri naturali: v. *retro* nota 5.

⁴² F. PASSARINI, *Ambiente*, cit., p. 784.

⁴³ Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo il criterio del *common ground* viene utilizzato per individuare l'esistenza o meno di un approccio normativo, di una prassi giurisprudenziale comune agli Stati membri del Consiglio d'Europa in relazione alla tutela di una determinata libertà. L'orientamento maggioritario comune così rilevato è poi impiegato per ampliare o restringere nel caso concreto il margine di apprezzamento consentito agli Stati.

Se dunque a prima lettura potrebbe sembrare che i giudici olandesi abbiano fatto un uso improprio del criterio in oggetto, ad un esame piú accorto invece è possibile osservare come di fatto non sia stato inventato nulla di nuovo. Per esempio, la prova mediante «leggi scientifiche» trova un grande utilizzo nei processi penali, soprattutto in quelli aventi ad oggetto i reati ambientali. Di norma, infatti, i giudici non sono in possesso di conoscenze tecnico-scientifiche attinenti al caso e devono quindi poter basare le proprie valutazioni anche sul sapere degli esperti della materia. Se così non fosse, si correrebbe inaccettabilmente il rischio di creare le leggi scientifiche necessarie all'accertamento direttamente nelle aule giudiziarie.

Ma l'ingresso del sapere scientifico nel processo non è infrequente nemmeno in sede civilistica. Si pensi in tal senso alle controversie risarcitorie del danno biologico e morale alla persona per l'esposizione della stessa a sostanze dannose. Infine, l'uso del metodo scientifico, quale strumento per valutare l'applicazione del principio precauzionale alle fattispecie inerenti ai rischi per la salute umana e per l'ambiente, emerge altresì nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁴⁴.

In tutte le ipotesi menzionate, al pari del parametro del *common ground* utilizzato nella giurisprudenza della Corte edu, la corretta applicazione delle leggi scientifiche in sede processuale postula la verifica della comune accettazione delle stesse nella comunità scientifica. In altri termini, è necessario compiere un controllo sull'attendibilità scientifica di esse nonché degli esperti stessi.

Nella controversia Urgenda c. Paesi Bassi appare piuttosto difficile negare l'esistenza di una simile attendibilità. I contributi scientifici richiamati dalla difesa e ripresi dai giudici in sede motivazionale (i report dell'IPCC, le risultanze delle molteplici COP sul clima, l'Accordo di Parigi nonché i report dell'UNEP) rappresentano senza dubbio decenni di attività di ricerca e studio condotte dai maggiori esperti mondiali in materia climatica. La portata globale di tali documenti alla cui discussione ed elaborazione spesso partecipano, accanto agli esperti, le delegazioni degli Stati nonché i rappresentanti delle ONG dimostra l'esistenza di un consenso ampiamente diffuso a livello scientifico, politico e sociale, il quale

⁴⁴ V. in particolare Corte giust., 5 maggio 1998, c. 180/96, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Commissione delle Comunità europee; Trib. Unione europea, 11 settembre 2002, t. 13/99, Pfizer Animal Health SA ed altri c. Consiglio dell'Unione europea e altri; Corte giust., 5 settembre 2019, c. 443/18, Commissione europea c. Italia.

peraltro è anche direttamente desumibile dalla volontaria sottoscrizione da parte degli Stati degli accordi internazionali sul clima.

5. L'analisi dei profili salienti della controversia climatica di cui in oggetto consente ora di cogliere, accanto alla sua innovatività, la profondità dei giudici olandesi.

L'aver saputo valorizzare la dimensione esistenziale del cambiamento climatico, da tempo evidenziata nelle molteplici fonti scientifiche, ha sicuramente rafforzato il dialogo costruttivo tra diritto e scienza, contribuendo al superamento della resistenza verso l'ingresso del progresso scientifico nelle aule giudiziarie. Nella materia ambientale e climatica, in particolare, la scienza può sicuramente essere funzionale alla tutela dei diritti dell'uomo e dunque andrebbe sostenuta ed ascoltata, soprattutto quando potenzialmente in grado di fornire soluzioni utili alla protezione della vita e della salute della collettività⁴⁵.

Ma la vera originalità della decisione della Corte Suprema, a parere di chi scrive, è da individuare nell'aver cercato di dare la soluzione al caso concreto vestendosi dei panni dei giudici della Corte di Strasburgo e domandandosi se potesse esserci un'interpretazione orientata non solo dalla Costituzione olandese ma soprattutto dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

La determinazione del livello di tutela della vita umana guidata dal criterio del *common ground* «scientifico», l'imposizione di un obbligo positivo di adottare misure a tal fine più adeguate nonché il bilanciamento di quest'ultimo con la discrezionalità politica sono soluzioni e metodi di norma utilizzati nella giurisprudenza della Corte edu, quale custode dei valori fondamentali sanciti nella Convenzione e garante ultimo del loro rispetto ed attuazione da parte degli Stati partecipanti. Nel caso in esame, sono stati invece i giudici dell'Aia a svolgere una simile funzione di controllo attraverso un'interpretazione evolutiva del contenuto e del livello di tutela dei diritti in gioco della quale il consenso scientifico si è reso strumento di legittimazione.

Non si tratta dunque di indagare *se* le Corti interne possano imporre o meno gli obblighi di fare allo Stato, anche quando gli stessi coinvolgono il potere legislativo. È invece necessario domandarsi fino a che punto il ruolo

⁴⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, III, cit., p. 81.

e la funzione di controllo dei giudici della Corte di Strasburgo possano essere svolti da quelli domestici poiché è la stessa Convenzione a riservare un simile potere ai primi⁴⁶. E ciò specialmente in un sistema ordinamentale, come quello olandese, in cui non esiste la Corte costituzionale né, pertanto, la possibilità per i giudici interni di sollevare dubbi di legittimità sulle leggi⁴⁷.

Ebbene una soluzione che possa bilanciare il ruolo della Corte Suprema dell'Aia, ma anche di tutte le Alte Corti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, con quello della Corte europea dei diritti dell'Uomo può essere individuata tra le disposizioni del Protocollo n. 16 alla Cedu, adottato nel 2013 ed entrato in vigore nel 2018. Quest'ultimo introduce il parere consultivo mediante il quale i giudici nazionali (specificamente designati in sede di ratifica del Protocollo da parte degli Stati) possono sottoporre alla Corte edu questioni relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione o nei suoi Protocolli⁴⁸. Tale istituto, chiaramente ispirato al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, costituisce un nuovo strumento di dialogo tra le Corti teso a conseguire una maggiore armonizzazione tra gli orientamenti giurisprudenziali europei e nazionali. In un caso come quello in esame, ossia nell'ipotesi in cui un giudice interno si trova ad affrontare una questione interpretativa per la quale è ancora assente una giurisprudenza europea, tale strumento diviene di fondamentale importanza poiché consente di «consultare» preventivamente, seppur in modo non vincolante, i giudici di Strasburgo rispettando allo stesso tempo la «riserva» di controllo ad essi espressamente attribuita.

⁴⁶ Nel Preambolo si legge che «spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento soggetto al controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

⁴⁷ Art. 120 della Costituzione olandese. L'unico strumento di controllo riservato ai giudici interni (che è stato utilizzato anche nel caso in esame) è quello di cui all'art. 94 della Costituzione. Tale norma vieta l'applicazione delle leggi domestiche qualora quest'ultime si pongano in conflitto con disposizioni dei Trattati o con Risoluzioni delle Organizzazioni internazionali.

⁴⁸ Si vedano gli artt. 1 e 10 del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

Riferimenti bibliografici

- BAKKER C., *Climate Change Litigation in the Netherlands: The Urgenda Case and Beyond*, in ALOGNA I., BAKKER C. e GAUCI J.-P. (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021, p. 199 ss.;
- BAKSHI P.M., *Public Interest Litigation*, New Delhi, 2006;
- BALDIN S. e PASQUALE V., *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2021, p. 620;
- BROWNLIE I., *Principles of Public International Law*, 7 ed., Oxford, 2008, p. 275 ss.;
- CAPPELLETTI M., *Vindicating the Public Interest through the Courts: a Comparativist's Contribution*, in *Buffalo Law Review*, 1976, p. 643 ss.;
- CAVALCANTI M.F. e TERSTEGGE M.J., *The Urgenda Case: The Dutch Path Towards a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2020, p. 1371 ss.;
- CHAYES A., *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 1976, p. 1281 ss.;
- CORCIONE E., *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Dir. umani*, 2019, p. 197 ss.;
- DE SCHUTTER O., *Changements climatiques et droits humains: l'affaire Urgenda*, in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2020, p. 567 ss.;
- DE VISSER M., *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, Oxford, 2014, p. 80;
- DEVA S., *Public Interest Litigation in India: A Critical Review*, in *Civil Justice Quarterly*, 2009, p. 19 ss.;
- FORNASARI R., *Comandare allo stato di agire: Climate Change e Responsabilità civile del potere pubblico*, in *Pers. merc.*, 2022, p. 480 ss.;
- GERARDS J., *The Irrelevance of the Netherlands Constitution and the Impossibility of Changing It*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016, p. 207 s.;
- GIORDANO A., *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation?*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 2020, p. 763 ss.;
- HOLLADAY Z., *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, p. 555 ss.;
- LEIJTEN I., *Human Rights v. Insufficient Climate Action: The Urgenda Case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, p. 112 ss.;

- MACDONALD R.ST.J., *The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in CLAPHAM A. e EMMERT F. (a cura di), *Collected Courses of the Academy of European Law*, London, 1990, p. 103 ss.;
- MAGISTÀ M., *Public Interest Litigation: origini e prospettive*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 83 ss.;
- MARTINICO G., *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, in *federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.;
- OKONKWO T., *Protecting the Environment and People from Climate Change through Climate Change Litigation*, in *Journal of Politics and Law*, 2017, p. 66 ss.;
- PAGNI I., *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. dir.*, Annali X, 2017, p. 355 ss.;
- PASSARINI F., *Ambiente. CEDU e cambiamento climatico nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Dir. umani*, 2020, p. 777 ss.;
- PEEL J. e OSOFSKY H.M., *A rights turn in climate change litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 37 ss.;
- PEEL J. e OSOFSKY H.M., *Climate Change Litigation*, in *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2020, p. 21 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, p. 18 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il contributo dell'«identità nazionale» allo sviluppo della cultura costituzionale europea*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, p. 823 ss.;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, 4^a ed., Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, 4^a ed., Napoli, 2020;
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972;
- RUGGERI L., *L'interesse ed abitare nei luoghi colpiti dal sisma: tra individuo e comunità* (in corso di pubblicazione);
- SCALISI V., *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018;
- SINDICO F. e MBENGUE M.M. (a cura di), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2021;
- VETTORI G., *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, Annali X, 2017, p. 396;
- VOIGT C., *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, in *Questions of International Law*, 2016, p. 17 ss.;

WEWERINKE-SINGH M. e MCCOACH A., *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: Distilling Best Practice and Lessons Learnt for Future Rights-based Climate Litigation*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2021, p. 275 ss.;

ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022.

Giurisprudenza

Corte edu, 30 novembre 2004, n. 48939/99, Oneryildiz c. Turchia;

Corte edu, 20 marzo 2008, nn. 15339/02, 11673/02, 15343/02, 20058/02, 21166/02, Budayeva e altri c. Russia;

Corte edu, 28 febbraio 2012, nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Kolyadenko e altri c. Russia;

Corte edu, 21 luglio 2015, nn. 18766/11 e 36030/11, Oliari e altri c. Italia;

Corte edu, ricorso n. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera;

Corte edu, ricorso n. 39371/20, Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati;

Corte edu, ricorso n. 7189/21, Carême c. Francia;

Corte giust., 5 maggio 1998, c. 180/96, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Commissione delle Comunità europee;

Corte giust., 5 settembre 2019, c. 443/18, Commissione europea c. Italia;

Trib. Unione europea, 11 settembre 2002, t. 13/99, Pfizer Animal Health SA ed altri c. Consiglio dell'Unione europea e altri.

Parte IV

Appendice



UNIVERSITÀ
di CAMERINO

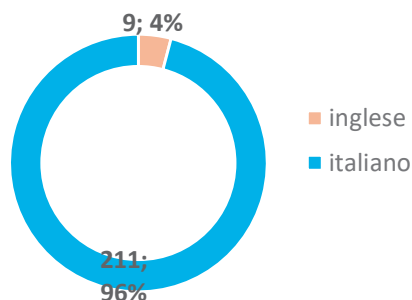
Report sulla conoscenza e l’interesse verso le tematiche legate al progetto “ESCOP4Green - Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition”

A cura dell’Area Pianificazione, Didattica e Sistemi Qualità UNICAM - Luglio 2023

L’indagine, realizzata sulla piattaforma open-source Lime Survey, ha registrato 220 partecipanti¹, che sono stati invitati a rispondere a 8 domande; il questionario è stato predisposto sia in lingua inglese che in quella italiana.

I partecipanti hanno optato come di seguito:

Lingua iniziale	Totale
Inglese	9
Italiano	211
Totale	220



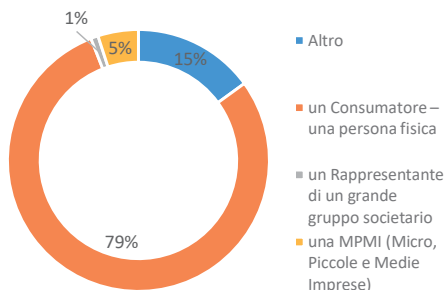
¹ Sono stati effettuati 270 accessi alla piattaforma, ma 50 questionari non sono stati compilati fin dall’inizio

Analisi delle risposte alle domande del questionario *

N.B.: Le percentuali sono state calcolate sul totale delle risposte fornite per ciascuna domanda e non sul totale dei partecipanti.

1. Lei è...

	Totale
Altro	33
un Consumatore – una persona fisica	174
un Rappresentante di un grande gruppo societario	2
una MPMI (Micro, Piccole e Medie Imprese)	11
Totale risposte	220



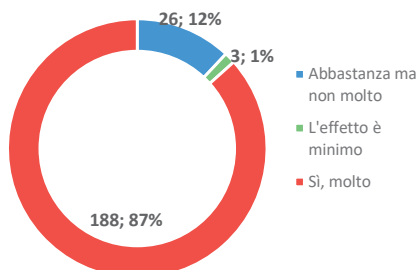
Descrizione voci "Altro":

Professione	n.	n%
Avvocato	1	7%
Docente	1	7%
Lecturer	1	7%
Media	1	7%
PA	1	7%
Sindaco	1	7%
Libero professionista	1	7%
Membro ass. ambientaliste	2	13%
Dottorando/a	3	20%
Ricercatore	3	20%
Totale	15	100%



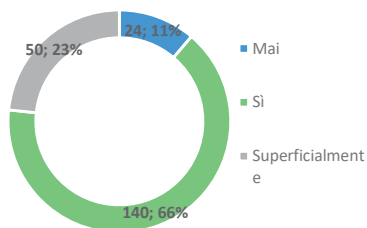
2. Pensa che il cambiamento climatico influenzi le nostre vite?

	Totale
Abbastanza ma non molto	26
L'effetto è minimo	3
Si, molto	188
Totale risposte	217



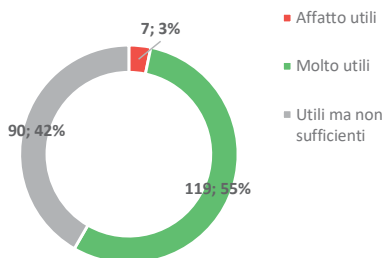
Ha mai sentito parlare dell'agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite??

	Totale
Mai	24
Si	140
Superficialmente	50
Totale risposte	214



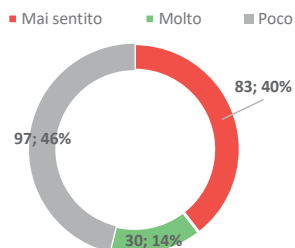
4. L'Unione Europea (UE) ha presentato il Green Deal con l'intento di realizzare entro il 2050 "una serie di iniziative in tema di clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile, tutti settori fortemente interconnessi". Quanto pensa siano utili ed efficaci gli obiettivi del "Green Deal" per la comunità mondiale?

	Totale
Affatto utili	7
Molto utili	119
Utili ma non sufficienti	90
Totale risposte	216



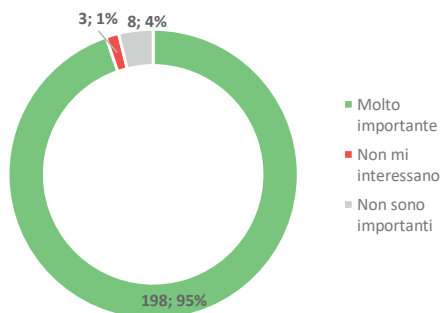
5. L'obiettivo climatico dell'UE è di diminuire le emissioni dell'UE di almeno 55% entro il 2030. Per questo, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno proposto il Pacchetto "Pronti per il 55%" che rappresenta un "insieme di proposte volte a rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell'UE siano in linea con gli obiettivi climatici". Conosce il pacchetto "Pronti per il 55%"?

	Totale
Mai sentito	83
Molto	30
Poco	97
Totale risposte	210



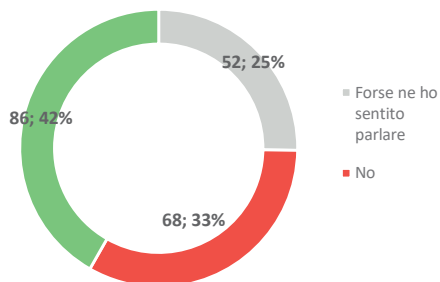
6. Il pacchetto "Pronti per il 55%" comprende misure relative a: sistema di scambio di quote di emissione dell'UE; regolamento sulla condivisione degli sforzi; uso del suolo e silvicoltura (LULUCF); infrastruttura per combustibili alternativi; meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere; Fondo sociale per il clima; ReFuelEU Aviation e FuelEU Maritime; norme sulle emissioni di CO2 per autovetture e furgoni; tassazione dell'energia; energia rinnovabile; efficienza energetica; prestazione energetica nell'edilizia". Da una prospettiva globale, quanto pensa che questi argomenti siano importanti per il nostro pianeta?

	Totale
Molto importante	198
Non mi interessano	3
Non sono importanti	8
Totale risposte	209



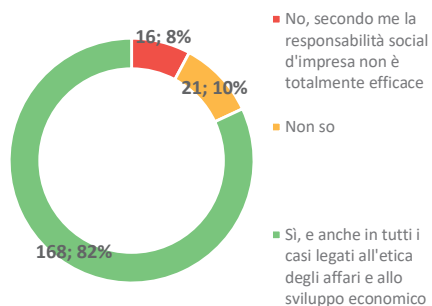
7. E' a conoscenza del "Piano REPowerEU" della Commissione europea, in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico globale causate dall'invasione russa dell'Ucraina?

	Totale
Forse ne ho sentito parlare	52
No	68
Si	86
Totale risposte	206



8. Secondo lei, la responsabilità sociale d'impresa è uno strumento utile nella lotta al cambiamento climatico?

	Totale
No, secondo me la responsabilità sociale d'impresa non è totalmente efficace	16
Non so	21
Sì, e anche in tutti i casi legati all'etica degli affari e allo sviluppo economico	168
Totale risposte	205



=====**Camerino, 26 luglio 2023**=====

LIDIA LENUTA BALAN

*Green Deal e Fit for 55 nella prospettiva della neutralità climatica e della transizione energetica**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo dell'Unione europea nell'ambito della prevenzione e della lotta ai cambiamenti climatici. – 3. Obiettivi e misure proposte dall'Unione europea con il *Green Deal* e *Fit for 55*. – 4. La tassonomia dei principali obiettivi e misure del *Fit for 55* nell'ambito della neutralità climatica e della transizione energetica. – 5. Conclusioni.

1. Con il desiderio di progredire e di apprendere, grazie alla capacità di capitalizzare la propria esperienza, di continuare a scoprire, di inventare e di creare, l'uomo si è dimostrato capace di trasformare l'ambiente, di ricavarne i benefici, ma anche di provocare danni inestimabili quando di un simile potere venga fatto abuso in modo irragionevole, senza conoscere la natura, le sue leggi e senza una loro rigorosa osservanza¹ (C. Răuta e S. Carstea, 1983). Di fronte alla conoscenza umana, allo sviluppo della civiltà e all'eccessivo desiderio di progresso l'ambiente, senza una stretta osservanza dei principi e delle leggi della natura, è in pericolo: esso viene degradato e trasformato negativamente a causa dei danni gravi e incommensurabili derivanti da un intervento forzato senza precedenti e senza possibilità di rimediare².

Le attività dall'uomo hanno determinato l'aumento costante delle concentrazioni dei gas serra nell'atmosfera, generando un forte riscaldamento terrestre con molteplici effetti per l'umanità e per l'intero ecosistema. Il pericolo di per sé non deriva dal surriscaldamento

* Questo contributo è stato tradotto da Karina Zabrodina.

¹ C. RĂUTA e S. CARSTEA, *Preventing and Combating Soil Pollution*, Bucharest, 1983, p. 14.

² Un esempio di danno grave, irrimediabile e senza precedenti è quello verificatosi nel 1948 negli Stati Uniti, Pennsylvania, città di Donora, a causa del degrado atmosferico. In seguito ai diversi incendi, nell'atmosfera furono rilasciati fumi tossici che, insieme a particolari condizioni meteorologiche, hanno provocato un intenso e persistente inquinamento atmosferico. Il 42% della popolazione della città, circa dodicimila abitanti, ebbe disturbi cardiaci e respiratori, venti abitanti morirono.

(relativamente contenuto), bensì dall'accelerazione del cambiamento climatico che sembra essere imminente. Tra il 2030 e il 2050, le temperature medie potrebbero crescere di circa 1,5-4,5°C rispetto a quelle attuali, raggiungendo valori mai registrati sulla terra negli ultimi due milioni di anni³ (D. Marinescu, 2010).

Il cambiamento climatico è la principale sfida per l'economia mondiale, la società e l'ambiente. Esso impatta sulla salute umana e sull'intero pianeta e, pertanto, ad oggi rappresenta per l'umanità e per il pianeta il più grande fallimento degli ultimi centocinquanta anni.

Profondamente segnati dai grandi eventi con conseguenze dirette sul clima, sull'ambiente e sulla salute umana, i *leader* mondiali hanno avviato un percorso che nel tempo si è concluso con l'elaborazione e l'adozione di norme e strumenti giuridici a vocazione universale e regionale nell'ambito della prevenzione e, ove necessario, della lotta contro gli effetti del cambiamento climatico.

Come è possibile osservare, il mondo in cui viviamo è dominato da grandi trasformazioni che investono l'intera rete di valori, morali, sociali e ambientali. Tra queste, il cambiamento climatico costituisce la maggiore sfida della società contemporanea che sta costantemente registrando danni incalcolabili, profondi e di ampia portata. Una sfida troppo grande rispetto a ciò che il pianeta e l'umanità possono sopportare.

Per salvare il pianeta e il mondo in cui viviamo occorre sviluppare studi e ricerche volte a prevenire e a combattere il degrado ambientale, creando quindi soluzioni rapide, efficienti e durature che possano favorire una pianificazione sostenibile dello sviluppo sociale ed economico in un contesto caratterizzato da nuove esigenze. Dal canto suo, è necessario che i leader mondiali assumano seriamente impegni stabili e duraturi. La risposta a tali esigenze, quale presupposto indispensabile per la tutela e la conservazione dell'ambiente, evidenzia tutti i timori della società in cui viviamo e riflette un processo dinamico, complesso e difficile.

L'evoluzione del cambiamento climatico e le sue ripercussioni a livello globale richiedono una collaborazione efficace e a lungo termine tra i Paesi europei e non per progettare e sviluppare programmi che includano specifiche e resilienti azioni locali e internazionali volte a prevenire e a ridurre gli effetti. La molteplicità e il dinamismo delle fonti di inquinamento

³ D. MARINESCU, *Treatise on Environmental Law*, 4^a ed., Bucharest, 2010, p. 121.

atmosferico hanno reso necessaria l'elaborazione di diversi strumenti con lo scopo di proteggere e preservare l'ambiente attraverso l'individuazione e la normazione delle principali tipologie di interazione tra l'umanità e la natura. Questa tendenza ha avuto particolare sviluppo nell'ambito giuridico, come è ben evidenziato da alcune normative internazionali e nazionali in materia di cambiamento climatico.

Sebbene gli impegni assunti dagli Stati siano stati imposti come misure obbligatorie, le attività dell'uomo hanno continuato a coinvolgere tutta la catena esistenziale con la conseguenza che negli ultimi 150 anni l'Europa⁴, insieme ad altri Stati, è stata affetta da diverse trasformazioni e squilibri che hanno interessato il clima, l'ambiente e la salute umana.

2. Fin dall'istituzione l'Unione europea ha perseguito e continua a perseguire, tra i suoi obiettivi principali, quelli della prevenzione e della lotta contro i cambiamenti climatici negli Stati membri e nei Paesi vicini. Tali obiettivi sono infatti racchiusi in molteplici strumenti normativi che sono stati adottati in materia. L'Unione europea opera in linea con gli obiettivi e gli impegni assunti nell'ambito dell'Accordo di Parigi e considera fondamentale il proprio ruolo di leader nella promozione della neutralità mondiale in risposta alle sfide del cambiamento climatico. A tal fine, negli ultimi anni ha sviluppato e adottato un complesso quadro di strategie, direttive e regolamenti volto a creare un pacchetto normativo adeguato che includa nuovi approcci giuridici e istituzionali dell'Europa destinati ad affrontare le attuali crisi.

Così, dopo la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 con cui è stato dichiarato «lo stato di emergenza climatica e ambientale», la Commissione europea ha adottato il *Green Deal* europeo e per la sua attuazione sono state proposte cinquanta azioni chiave. Quest'ultime prevedono l'elaborazione di un pacchetto di misure che includono modifiche e integrazioni alla normativa vigente nonché l'adozione di nuove norme per realizzare un quadro giuridico equilibrato e coerente con gli obiettivi economici e sociali dell'Europa.

⁴ In Francia, nella Valle di Mondane, a seguito dell'intervento forzato dell'uomo sull'ambiente, un intenso inquinamento industriale provocò il degrado atmosferico e ambientale di ampia portata: circa settecento ettari di terra furono fortemente contaminati mentre 16565 alberi fruttiferi si seccarono.

Il *Green Deal* europeo è un'iniziativa ambiziosa che ha lo scopo di creare un quadro giuridico che opera a livello orizzontale per raggiungere l'obiettivo generale della neutralità climatica entro il 2050. Ciò conferisce agli Stati membri dell'Unione europea la possibilità di monitorare, gestire e risolvere le questioni connesse al clima e all'ambiente da una prospettiva unitaria e uniforme, tenendo conto delle peculiarità ed esigenze di ciascun Stato.

Secondo le disposizioni del *Green Deal* europeo, l'anno di riferimento 2050 deve essere considerato un esempio degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo generale della neutralità climatica a livello di ciascun Stato membro dell'Unione europea e, al tempo stesso, essere un modello per gli altri Stati parte dell'Accordo di Parigi.

Il *Green Deal* europeo è stato elaborato sotto forma di pacchetto di misure che sostengono l'impegno di tutti gli interessati a contribuire al processo di transizione verso un'economia verde, quale parte integrante del percorso verso l'obiettivo generale della neutralità climatica. Questa iniziativa rappresenta la chiave per il processo di ripresa e resilienza della società europea nel contesto della transizione verde poiché persegue obiettivi strategici di protezione dell'ambiente, della salute e della vita delle persone. Essa offre agli Stati membri l'opportunità di adottare programmi con misure tese a trasformare l'economia dell'Unione europea in un'economia basata su emissioni nette dei gas serra pari a zero (GHG) entro il 2050 e a svincolare la crescita economica dall'uso delle risorse.

Successivamente, il 14 luglio 2021, la Commissione europea ha adottato un insieme di proposte con azioni e misure, il c.d. *Fit for 55*, volte a ridurre le emissioni dei gas serra del 55% entro il 2030, rispetto al 1990. Il conseguimento di tale obiettivo è «*fundamental component for Europe to become the first climate-neutral continent in the world by 2050, having a strategic role to transform the European Green Deal into a certainty and a reality*» (Commissione europea, 2021).

3. L'obiettivo perseguito dall'Unione europea è in linea con l'Accordo di Parigi, adottato nel dicembre 2015 da 196 Stati, che costituisce «*a binding international treaty for climate change*» e che impone il mantenimento del riscaldamento al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali.

Il pacchetto *Fit for 55* promuove un approccio dinamico e multidisciplinare per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro

il 2050. Esso si basa su una prospettiva complessa che si riferisce a una serie di strumenti normativi volti a: applicare il sistema di scambio delle quote di emissione dei gas serra in nuovi settori come edilizia e trasporto terrestre; aumentare l'uso delle energie rinnovabili e l'efficienza energetica in ciascuno Stato membro; creare e diffondere negli Stati membri nuove tipologie di trasporto sostenibile a bassa emissione dei gas serra; costruire nuove infrastrutture e promuovere l'uso di carburanti alternativi. Inoltre, il pacchetto *Fit for 55* dedica particolare attenzione anche agli aspetti relativi alla prevenzione del trasferimento delle emissioni dei gas serra.

Tale pacchetto di misure non dovrebbe essere considerato da un'unica prospettiva, bensì da una prospettiva complessa poiché esso riguarda l'Unione europea nel suo insieme ed è stato elaborato in conformità alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e ai principi e norme europee ed internazionali. Questa iniziativa è complementare alle disposizioni del Patto europeo per il clima in quanto svolge la funzione di consolidamento e implementazione delle azioni climatiche intraprese a livello nazionale, europeo e internazionale. Il pacchetto di misure *Fit for 55* è uno strumento strategico, una tabella di marcia che è stata progettata e sviluppata per completare e aggiornare il Quadro 2030 per il clima e l'energia (introdotto dalla Commissione europea a gennaio 2014) che comprende l'obiettivo di riduzione delle emissioni dei gas serra a livello europeo del 40% rispetto al 1990. Il pacchetto *Fit for 55* comprende un insieme di proposte interconnesse che mirano a realizzare una transizione giusta, sostenibile, competitiva e verde entro il 2030 e oltre. Le proposte contengono diversi programmi con misure che si estendono a tutti i settori dell'attività economica.

4. Si riportano di seguito gli aspetti più rilevanti discussi in merito al settore economico, sociale e ambientale del pacchetto *Fit for 55*.

– *Modifiche e integrazioni del settore ETS (Emission Trading Scheme):*

Attraverso il sistema ETS nell'Unione europea vengono distribuiti e commercializzati i certificati GHG con soglie fissate a livello di ciascuno Stato membro e successivamente attribuiti sulla base della tipologia dell'impianto.

Nell'ambito del pacchetto *Fit for 55*, si propone di modificare e completare il sistema ETS per accrescere il suo contributo ambientale attraverso la riduzione del numero totale dei certificati attualmente rilasciati.

Inoltre, si intende escludere le quote di emissione gratuite conferite al settore del trasporto aereo per rispettare il sistema globale di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio (CORSIA – *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) nonché l'integrazione delle emissioni dei gas serra dal settore dei trasporti.

– *Modifiche apportate al settore non ETS:*

La proposta di regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR – *Effort Sharing Regulation*) mira a distribuire gli obiettivi di riduzione delle emissioni in ciascun Stato membro nel settore dell'edilizia, dei trasporti stradali e marittimi interni, dei rifiuti nonché in quello delle piccole industrie.

– *Modifiche apportate al settore relativo all'uso del suolo:*

La proposta di regolamento sull'uso del suolo (LULUCF – *Land Use, Land Use Change and Forestry*) fissa come obiettivo primario per il 2030 l'eliminazione di circa trecentodieci milioni di tonnellate di emissioni di CO₂ attraverso un meccanismo naturale di stoccaggio del carbonio e, inoltre, prevede di rendere entro il 2035 l'Unione europea neutrale nei settori relativi all'uso del suolo, della silvicoltura e dell'agricoltura.

– *Modifiche apportate al settore dell'energia:*

a) la proposta di direttiva relativa alle energie rinnovabili promuove l'integrazione efficiente del sistema energetico che ha il ruolo di contribuire al conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali, tra cui quello della tutela della biodiversità;

b) le modifiche e le integrazioni della direttiva sulla tassazione dell'energia mirano ad adeguare il sistema di tassazione dei prodotti energetici agli obiettivi delle strategie e delle politiche in materia di energia e di cambiamenti climatici. Ciò, in particolar modo, per promuovere le nuove tecnologie e la rimozione di quelle vecchie nonché per ridurre l'uso dei combustibili fossili.

– *Modifiche apportate al settore dei trasporti:*

La riduzione delle emissioni dei gas serra nel settore dei trasporti verrà realizzata attraverso un approccio complesso e multiprospettico che include strategie, misure e iniziative riguardanti:

a) il regolamento sull'implementazione delle norme sui livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli nuovi e dei nuovi veicoli commerciali leggeri;

b) la proposta di regolamento sulla realizzazione di infrastrutture volta a favorire l'uso dei carburanti alternativi con la previsione dell'installazione

di stazioni di ricarica e di rifornimento sulle autostrade ogni 60 km con la possibilità di ricarica elettrica o mediante l'idrogeno;

c) la previsione dell'obbligo di creazione e sviluppo delle nuove strategie nazionali di decarbonizzazione e della loro presentazione alla Commissione europea entro la fine del 2024;

d) la proposta di regolamento sull'estensione dell'uso dei carburanti rinnovabili a bassa emissione di carbonio per il trasporto marittimo a tutte le navi di stazza lorda pari a cinque mila, indipendentemente dalla bandiera.

– *Modifiche apportate al settore edile.*

Per aumentare l'efficienza energetica degli edifici, gli Stati membri dovranno sviluppare programmi con azioni e misure che includano processi di ristrutturazione, recupero e modernizzazione.

– *La tassa sul carbonio.*

L'uso e l'applicazione delle tasse doganali sul carbonio comporterà e imporrà ai produttori non europei l'obbligo di pagare tariffe più elevate, adeguate all'importazione dei materiali come l'acciaio o calcestruzzo.

– *Il Fondo per attenuare l'impatto sociale delle azioni per il clima.*

Questo Fondo è stato creato per sostenere gli Stati membri nel finanziamento degli investimenti nell'efficienza energetica, nella creazione dei nuovi sistemi di riscaldamento e raffreddamento e nella promozione di una mobilità più pulita. Il sistema richiede a ciascun Stato membro di comunicare alla Commissione europea il Piano sociale per il clima, insieme ai Piani nazionali per l'energia e il clima, aggiornati ed integrati.

Il principale obiettivo della neutralità climatica è quello di creare e garantire un quadro giuridico attuativo che tenga conto delle esigenze e delle peculiarità degli Stati membri e che possa facilitare in modo concreto ed equo la transizione economica e sociale.

Per realizzare tale obiettivo, la Commissione europea ha elaborato diverse misure e azioni intersettoriali nell'ambito della strategia della condivisione degli impegni. Tali interventi hanno lo scopo di aggiornare e implementare la legislazione europea nei settori relativi al clima, energia e trasporti in modo da conformarla agli obiettivi 2030 e 2050.

La molteplicità e la complessità dei regolamenti proposti nel pacchetto *Fit for 55*, pertanto, comporta una serie di implicazioni a livello della legislazione domestica tra cui:

a) l'obbligo per gli Stati membri di adottare un quadro giuridico con un approccio economico intersettoriale, fondamentale per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica.

«In order to achieve the objective of climate neutrality, the current production and consumption models will undergo significant changes, with reference to the technology used, the methods of transport, storage and/or the manufacturing process, etc. In the case of ETS GHG emissions reductions, this issue is easier to understand and deal with, given that the ETS scheme operates on the polluter pays principle. Thus, at EU level, total emissions are limited to a certain number of certificates. At the same time, in addition to emission certificates allocated for free, there is also a trading system for these certificates on the market. Practically, emissions from the ETS sector are permanently monitored and kept under control, and companies must hand over at the end of the year a number of certificates equivalent to the emissions resulting from the performance of specific activities. However, in the case of non-ETS sectors, increasing targets will lead to increased national contributions across all sectors»⁵ (M. Stefanescu, L.-L. Bălan e L. Radu, 2022);

b) la necessità di ridimensionare gli aspetti sociali della transizione energetica.

L'applicazione e l'attuazione del pacchetto *Fit for 55* non possono prescindere da un'equa transizione sociale. Il Fondo sociale per il clima consentirà di sostenere le politiche di riduzione dell'impatto sociale a favore delle imprese, degli utenti vulnerabili dei trasporti e delle famiglie attraverso la previsione della vendita dei certificati di emissione nel settore edilizio e quello dei trasporti terrestri;

c) la necessità di riconsiderare e ridimensionare la sostenibilità in relazione alla protezione ambientale.

L'uso della bioenergia nel contesto sostenibile come un'alternativa ai combustibili fossili, insieme alle nuove e stringenti condizioni per la gestione sostenibile della silvicoltura e per la protezione delle aree ricche di biodiversità, costituiranno un importante elemento del processo di decarbonizzazione dell'economia dell'Unione europea. Per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, infatti, occorre avviare un processo dinamico, complesso e su larga scala che sia caratterizzato da

⁵ M. STEFANESCU, L.-L. BĂLAN e L. RADU, *The European Ecological Pact: Opportunities and Challenges for the Sustainable Development of Romania*, Bucharest, 2022, p. 44.

approcci e prospettive pluridimensionali nonché da sfide connesse all'attuazione della transizione climatica, come ad esempio:

- La transizione energetica:

- a) la riduzione delle emissioni dei gas serra provenienti dalle attività industriali.*

Le attività industriali rappresentano una fonte permanente del degrado ambientale che si manifesta sotto forma di emissioni rilasciate nell'atmosfera, nell'acqua e nel suolo, indipendentemente dalla loro origine.

È stato riscontrato che i grandi impianti industriali e agroindustriali sono i principali responsabili dell'aumento dell'impatto ambientale da attività umane. Talvolta, vengono usate grandi quantità di prodotti, materiali, sostanze chimiche, energia e acqua, che inquinano l'atmosfera, l'acqua e il suolo, producendo così significative quantità di rifiuti pericolosi e non (OCSE, 2020);

- b) l'inserimento nei piani nazionali degli aspetti energetici accanto a quelli relativi ai cambiamenti climatici per aumentare l'efficienza energetica degli edifici, ridurre la povertà energetica entro il 2030 ed eliminarla entro il 2050;*

- c) la diversificazione del mix energetico.*

Sebbene si intenda combattere gli effetti del cambiamento climatico con l'eliminazione del carbone e del petrolio dal mercato, essi continuano tuttora a svolgere un ruolo significativo nel mix energetico globale. Ne consegue che la decarbonizzazione non può essere raggiunta senza un adeguato sostegno finanziario che includa anche soluzioni alternative sostenibili al fine di promuovere una transizione energetica giusta ed equa.

«*Hoicka E.C. et. al. (2021) state that the Renewable Energy Directive 2018/2001 (RED II) provides a suitable and favorable framework for “renewable energy communities” owned by local members or shareholders authorized to distribute energy. These communities have the potential to direct private investment and secure the financing of renewable energy sources while also ensuring social benefits*»⁶ (M. Stefanescu, L.-L. Bălan e L. Radu, 2022).

- La mobilità e trasporto sostenibile:

Questo settore deve ridurre il proprio impatto sull'ambiente e sulla salute umana, effettuando un'adeguata valutazione delle esternalità. La ricerca e l'innovazione sono molto importanti per la mobilità e il trasporto sostenibile. La decarbonizzazione del settore dei trasporti, proposta nel pacchetto *Fit for 55*, sarà realizzata con intervento su tre principali

⁶ M. STEFANESCU, L.-L. BĂLAN e L. RADU, *o.c.*, p. 46.

dimensioni: il settore non ETS, il nuovo sistema ETS e lo sviluppo di nuove normative più stringenti sugli standard di emissioni.

«In this sense, Tsakalidis et. al. (2020) highlight the role of governments in adopting stricter CO₂ emission standards, compounded by the impact of competition and the complexity of the sector. The decarbonisation of electricity generation and the development of electric vehicles can bring new storage services to the energy grid, which will support the development of renewable energy sources. At the same time, in the long term the electrification of transport has a key role in the decarbonisation process, but it must be associated with the development of alternative propulsion technologies for vehicles, which can produce systemic changes in the level of GHG emissions from transports»⁷ (M. Stefanescu, L.-L. Bălan e L. Radu, 2022).

- Il *greening* della politica agricola:

- a) *garantire e menzionare la sostenibilità delle reti di approvvigionamento in caso di crisi multiple;*

- b) *adeguare il settore agricolo.*

L'agricoltura e le aree rurali rappresentano settori rilevanti ed essenziali del Patto ecologico europeo e della Politica agricola comune dell'Unione europea che definiscono i principali strumenti per realizzare l'obiettivo «dall'azienda agricola al consumatore» nonché quelli della strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030;

- c) *agricoltura biologica.*

L'agricoltura biologica rappresenta il modello della produzione sostenibile in quanto viene percepita come un modo di produrre i prodotti alimentari utilizzando sostanze, tecnologie e processi naturali con scarso impatto sull'ambiente e sulla salute umana. Tale forma di produzione agricola è caratterizzata dall'uso responsabile dell'energia e delle risorse naturali, dalla protezione e la conservazione della biodiversità, dall'aumento della fertilità del suolo e dal mantenimento degli standard di qualità delle risorse idriche.

- Il trasferimento del capitale:

La transizione verso l'economia verde richiede lo sviluppo di attività a bassa emissione di CO₂ che rappresentano il livello intermedio del conseguimento della neutralità climatica. Ciò comporta la necessità di spostare i capitali verso attività e occupazioni più ecologiche e sostenibili, premiando progetti sia a finanziamento pubblico e che privato.

⁷ M. STEFANESCU, L.-L. BĂLAN e L. RADU, *o.c.*, p. 46.

- La promozione e lo sviluppo della competitività sostenibile:

L'esigenza di garantire la competitività a livello nazionale e settoriale evidenzia nuove prospettive e approcci strategici in materia di investimenti e di tecnologie innovative. Gli sforzi per la riduzione non possono essere compiuti in un unico modo, soprattutto in un contesto in cui le emissioni dei gas serra, in particolare quelle provenienti dal settore energetico, sono correlate al livello di industrializzazione, in quanto il concetto di «*developed state or developed economy*» corrisponde ad un alto livello di industrializzazione.

5. In conclusione, si osserva che il pacchetto di misure *Fit for 55* svolge un ruolo fondamentale in quanto rende l'impegno climatico europeo e mondiale più pragmatico e sostenibile. Un focus particolare, infatti, è posto sulla necessità di una trasformazione sistemica che coinvolga la maggior parte dei settori economici, tra cui in particolare quello energetico e quello dei trasporti e dell'edilizia, per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Tale pacchetto è caratterizzato da dinamismo normativo poiché contiene azioni volte a modificare e aggiornare la legislazione europea vigente nonché a elaborare nuove norme per creare un quadro giuridico efficace, equilibrato e coerente con il livello economico e sociale dell'Unione europea. Inoltre, esso contiene specifiche misure per promuovere la ricerca e l'innovazione nonché quelle per garantire e mantenere la competitività dell'industria europea nel contesto della concorrenza equa e leale verso operatori economici dei Paesi terzi.

Infine, anche il *Green Deal* europeo costituisce parte integrante della strategia «*for the implementation of the 2030 Agenda of the United Nations and the objectives of sustainable development*» (Commissione europea, 2019). Esso svolge un ruolo primario nella promozione dell'obiettivo della neutralità climatica e comprende molteplici azioni, proposte e iniziative legislative e non che disciplinano i settori chiave quali la protezione dell'ambiente, i cambiamenti climatici, l'energia, i trasporti, l'industria, la ricerca, l'innovazione, la digitalizzazione, l'agricoltura e la finanza.

Riferimenti bibliografici

Commissione europea, *A Strategy for Hydrogen: For a Climate Neutral Europe*, Comunicazione COM(2020) 301 *final*, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301>;

Commissione europea, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*, disponibile in https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en;

Commissione europea, *European Green Deal: Commission Proposes Transformation of EU Economy and Society to Meet Climate Ambitions*, 2021, disponibile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541;

Commissione europea, *United in Achieving the Energy Union and Climate Action – Laying the Groundwork for a Successful Clean Energy Transition*, Comunicazione COM(2019) 285 *final*, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>;

Direttiva (UE) 2010/75 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), GUUE L 334/17;

Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GUUE L 328/82;

IEA, *Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector*, 2021, disponibile in https://iea.blob.core.windows.net/assets/beceb956-0dcf-4d73-89fe1310e3046d68/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf;

MARINESCU D., *Treatise on Environmental Law*, 4^a ed., Bucharest, 2010, p. 121;

PIETZCKER R.C., OSORIO S. e RODRIGUES R., *Tightening EU ETS Targets in Line with the European Green Deal: Impacts on the Decarbonization of the EU Power Sector*, in *Applied Energy*, 2021;

RĂUȚĂ C. e CÂRSTEA S., *Preventing and Combating Soil Pollution*, Bucharest, 1983, p. 14;

STEFANESCU M., BĂLAN L.-L. e RADU L., *The European Ecological Pact: opportunities and challenges for the sustainable development of Romania*, Bucharest, 2022, p. 44;

The European Green Deal Decarbonizing the Romanian Energy Sector through Renewables, disponibile in https://www.ey.com/en_ro/news/2021/04/ey-romania-report--renewables-can-accelerate-the-decarbonisation.

Autori

JACOPO ALCINI, *specializzando in diritto civile, Università di Camerino, dottore di ricerca, Università di Perugia*

IVAN ALLEGRANTI, *dottorando di ricerca, Università di Camerino*

QUETZAL BALDUCCI, *junior project manager, AISFOR, Roma*

LUCIO CASALINI, *avvocato, professore a contratto in civil law, Università Luiss «Guido Carli»*

ADELE EMILIA CATERINI, *specializzanda in diritto civile, Università di Camerino, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

ELISABETTA CERONI, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

SHARMIN CHOUGULE, *avvocato, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

MARINE CORNELIS, *fondatrice e direttrice esecutiva di «NextEnergyConsumer», Torino*

SALVATORE COSCARELLI, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, dottorando di ricerca, Università di Camerino*

GIOVANNA DI BENEDETTO, *avvocato, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

AUORE JEANNE STANISLAVA DUDKA, *consulente, ricercatrice, Università di Trento*

ROBERTO ESPOSITO, *avvocato, professore associato di diritto tributario, Università di Camerino*

FRANCESCA FERRETTI, *avvocato, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

ROBERTO GARETTO, *avvocato, Università di Camerino, professore onorario di diritto civile, Instituto de Ciencias e Investigación en Legislación y Jurisprudencia de Tlaxcala, Messico, vicedirettore, IgiTo, Torino*

GIANNA GIARDINI, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, dottoranda di ricerca, Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia e Università Camerino*

MANUELA GIOBBI, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, ricercatrice, Università di Camerino*

ANDREA GRECO, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, avvocato*

LIDIA LENUTA BALAN, *ricercatrice, National Institute for Economic Research «Costin Kiritescu», Bucharest, Romania*

MARIA PAOLA NICO, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

CHIARA ONORATI, *dottoranda di ricerca, Università di Camerino*

SALVATORE ANTONELLO PARENTE, *ricercatore, Università di Bari «Aldo Moro»*

DAVIDE PARZIALE, *junior project manager, AISFOR, Roma*

MILTON PEREIRA BLANCO, *avvocato, professore a contratto di diritto forestale e di diritto processuale costituzionale, Università di Cartagena, Colombia*

RICCARDO PERONA, *avvocato, professore associato di diritto pubblico, Università di Cartagena, Colombia, direttore, IgiTo, Torino*

ARI ROGÉRIO FERRA JR., *avvocato, dottorando di ricerca, Università di Camerino*

GIUSEPPE ROSANOVA, *specializzando in diritto civile, Università di Camerino, dottore di ricerca, Università Federico II di Napoli*

LUCIA RUGGERI, *Direttore della Scuola di Specializzazione in Diritto Civile, Università di Camerino, professore ordinario di diritto privato, Università di Camerino*

GIOVANNI RUSSO, *specializzando in diritto civile, Università di Camerino, assegnista di ricerca, Università di Camerino*

MASSIMO SABBIEI, *Area Pianificazione, Didattica e Sistemi Qualità, Università di Camerino*

GABRIELE UVA, *specializzando in diritto civile, Università di Camerino, dottorando di ricerca, Università del Sannio*

MARINA VARVESI, *responsabile dell'Area Ricerca e Innovazione, AISFOR, fondatore e presidente, RETE ASSIST, Roma*

KARINA ZABRODINA, *specializzanda in diritto civile, Università di Camerino, assegnista di ricerca, Università di Camerino*

SARA ZUCCARINO, *specialista in diritto civile, Università di Camerino, ricercatrice, Università di Cassino e Lazio Meridionale*

Napoli, Novembre 2023

L'emergenza climatica ha influito notevolmente sulle politiche adottate a livello nazionale, europeo ed internazionale nonché sulle iniziative di autonomia privata. La inevitabile doverosità ecologica è, dunque, destinata a permeare ogni aspetto della realtà socio-giuridica.

In linea con questa evoluzione, il presente volume traccia un percorso finalizzato ad orientare consumatori, imprese, enti pubblici e locali verso la necessaria conformazione eco-sostenibile dei mercati.

Il lavoro espone i risultati dell'indagine condotta dal gruppo di ricerca ESCOP4 (Green Enhancing Sustainable Consumption and Production for the Green transition) mediante l'elaborazione del questionario sulla sostenibilità e delle video-interviste relative a pratiche *green* nel settore energetico e della carta. Lo studio procede con un'analisi ragionata in chiave sistematica ed assiologica dell'attuale scenario normativo italo-europeo in materia di transizione ecologica ed energetica e con l'esame di prassi applicative italiane e straniere, quali esempi virtuosi di sviluppo sostenibile. Il volume presenta anche una selezione di casi di giustizia climatica commentati. L'effettività della tutela richiede, difatti, una partecipazione attiva, anche degli organi giurisdizionali, al processo di transizione ecologica.

LUCIA RUGGERI è professore ordinario di diritto privato nell'Università di Camerino. È direttore della Scuola di Specializzazione in Diritto Civile e coordinatore del curriculum di Dottorato Il Diritto Civile nella Legalità Costituzionale dell'Università di Camerino. È responsabile scientifico dei progetti di ricerca «ECPE: Enabling Consumer to become Prosumer in the Energy transition era» e «ESCOP4Green». Autore di monografie, saggi e scritti minori prevalentemente dedicati ai rapporti patrimoniali, è stata coordinatore di consorzi europei dedicati ai rapporti patrimoniali di famiglia con elementi di internazionalità.

ADELE EMILIA CATERINI è dottoranda di ricerca nell'ambito del curriculum Il Diritto Civile nella Legalità Costituzionale dell'Università di Camerino. È specializzanda della Scuola di Specializzazione in Diritto Civile dell'Università di Camerino e membro del gruppo di ricerca del progetto «ESCOP4Green».

