

Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.

L’ingresso dell’emergenza climatica nel tessuto normativo e amministrativo ha generato un’alterazione degli equilibri tra i bisogni primari meritevoli di protezione e aperto la strada a nuove prospettive di analisi nel rapporto tra poteri pubblici, sviluppo economico e ambiente. La straordinaria forza innovativa della normativa europea sul *climate change* e delle misure, anche nazionali, che hanno dato seguito al Green Deal hanno assegnato all’obiettivo della neutralità climatica una corsia preferenziale nelle politiche pubbliche. Ma si può dire che il maggior “peso” acquisito, nel quadro regolatorio globale, dall’interesse alla neutralità climatica si traduca nel riconoscimento di una ‘prevalenza’ rispetto agli altri interessi pubblici e privati? L’analisi delle politiche di contrasto al cambiamento climatico evidenzia come, grazie al “potere del clima”, sia in atto un passaggio importante nel percorso evolutivo delle funzioni pubbliche di tutela ambientale che richiede la riassegnazione, sebbene con declinazioni originali, di un rinnovato ruolo guida ai pubblici poteri.

ISBN 979-12-5965-259-1 ISSN 2724-6698



9 791259 652591



9 770272 466989

€ 30,00



A. Bonomo
Il potere del clima

66

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico
in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo:
società, ambiente, culture”



UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO

Annamaria Bonomo

Il potere del clima

Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale



CACUCCI
EDITORE

Annamaria Bonomo è professore associato di Diritto amministrativo nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Dottore di ricerca in «Diritto pubblico dell’economia», insegna Diritto amministrativo sostanziale e processuale nei corsi di laurea in Giurisprudenza. È autrice di numerose pubblicazioni su riviste scientifiche che hanno riguardato, tra l’altro, il processo di integrazione europea, la tutela della concorrenza e le dinamiche evolutive del rapporto tra amministrazione e cittadino con particolare riferimento alla trasparenza amministrativa e alla protezione ambientale.

Annamaria Bonomo

Il potere del clima
Funzioni pubbliche e legalità
della transizione ambientale



CACUCCI
EDITORE
2023

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” e del Consiglio di Amministrazione dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

L’Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato di interesse storico particolarmente importante ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2023 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

1. Francesco Mastroberti (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

5. Aurelio Arnese

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

6. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

7. Andrea Buccisano

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

8. Stefano Vinci

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

9. Francesco Mastroberti

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

10. Mario Angiulli

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

11. Salvatore Antonello Parente

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

12. Antonio Felice Uricchio (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

13. Paolo Pardolesi

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

14. Danila Certosino

Mediazione e giustizia penale

15. Piergiuseppe Otranto

Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà

16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

17. Claudio Sciancalepore

Cambiamenti climatici e *green taxes*

18. Paola Caputi Iambrenghi

La funzione amministrativa neutrale

19. Francesco Scialpi

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

20. Michele Indellicato

Neuroscienze e scienze umane

21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (*a cura di*)

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

22. Nicolò Carnimeo

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

23. Aurelio Arnese

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

24. Paola Marongiu

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

25. Angelica Riccardi

Disabili e lavoro

26. Filippo Varazi

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

27. Laura Costantino

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

28. Giovanna Mastrodonato

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

29. Laura Tafaro

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

30. Piergiuseppe Otranto

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

31. Ignazio Lagrotta

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia. *Seconda edizione*

32. Giovanni Guzzardo

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

33. Mario Angiulli

La disciplina dei fenomeni elusivi/evasivi: dalla collaborazione tra fisco e contribuente alla cooperazione internazionale

34. Giuseppe Antonio Recchia

Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori

35. Giulia Chironi

La tassazione dei beni comuni

36. Giovanna Petrillo

L'abuso dello schermo societario nella disciplina fiscale delle società di comodo. Profili sistematici ed effetti distorsivi

37. Giuseppina Pizzolante

La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute

38. Giuseppe Sanseverino

Ordine pubblico e buon costume nel diritto della proprietà intellettuale

39. Antonio Felice Uricchio, Maria Casola (a cura di)

Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto

40. Salvatore Antonello Parente

Il catasto e gli estremi catastali. Regole di governo e funzione impositiva

41. Guglielmo Fransoni (a cura di)

L'analogia nel diritto tributario

42. Corrado Spriveri

Il sistema penale tributario in Italia. Dalla teoria alla prassi applicativa. Alla luce delle novità introdotte dal c.d. Decreto Fiscale (d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019)

43. Filippo Luigi Giambrone

Finanzföderalismus als Herausforderung des Eu-roparechts

44. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone

Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses

45. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone

European Finance at the Emergency test

46. Flavio Parente

Gli steroidi anabolizzanti androgenici nelle discipline sportive: la tossicità per distretto

47. Paolo Pardolesi, Anna Bitetto

Tutela collettiva e azione di classe. Un'analisi comparativa

48. Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Riccio, Ugo Ruffolo (a cura di)

Intelligenza artificiale tra etica e diritti. Prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea

49. Antonio Felice Uricchio, Gianluca Selicato (a cura di)

Atti della Summer School in "Circular Economy and Environmental Taxation"

50. Pierre de Gioia Carabellese

Cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate. Dallo *shadow banking* al *techno banking*

51. Francesco Perchinunno

La libertà personale in trasformazione. Genesi, itinerari e mutazioni

52. Annamaria Bonomo, Laura Tafaro, Antonio Felice Uricchio (a cura di)

Le nuove frontiere dell'eco-diritto

53. Guglielmo Fransoni

Casi e osservazioni di diritto tributario

54. Francesco Sporta Caputi

Gli strumenti finanziari partecipativi tra esigenze del finanziamento societario e problemi di *governance*

55. Carmela Garofalo

Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello

56. Cosima Ilaria Buonocore

L'arbitrato irrituale

57. Antonio Felice Uricchio, Gianluca Selicato (a cura di)

Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale. Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation – Bari 17-24 settembre 2021

58. Mario Aulenta

Capacità contributiva ed equilibri finanziari dei soggetti attivi

59. Gabriella Capozza

Personaggi, maschere, marionette tra Letteratura e Teatro. Un'interpretazione critico-riflessiva

60. Michele Indelicato

L'umanesimo etico-giuridico nel pensiero di Aldo Moro

61. Carmela Garofalo

Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello. Seconda edizione

62. Paolo Pardolesi

Arricchimento da fatto illecito: i rimedi. (Dai *disgorgement damages* alla retroversione degli utili)

63. M.T. Paola Caputi Jambrenghi e Angelica Riccardi (a cura di)

La sostenibile leggerezza dell'umano. *Scritti in onore di Domenico Garofalo*

64. Filomena Pisconti

Profili penalistici del soccorso in mare dei migranti

65. Cira Grippa

L'impresa strumentale all'utilità sociale tra fondazioni bancarie e terzo settore

66. Annamaria Bonomo

Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Sede di Taranto**

1. Antonio Incampo

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

2. Antonio Uricchio

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

3. Paola Pierri

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

4. Concetta Maria Nanna (a cura di)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

5. Marta Basile

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

6. Antonio Uricchio (a cura di)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

7. Paolo Pardolesi (a cura di)

Seminari di diritto privato comparato

8. Nicola Triggiani (a cura di)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro. L'esperienza del Tribunale di Taranto

9. Salvatore Antonello Parente

I modelli conciliativi delle liti tributarie

10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio (a cura di)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

11. Antonio Uricchio

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

12. Antonio Uricchio (a cura di)

I percorsi del federalismo fiscale

13. Francesco Fratini

Gli interpelli tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

14. Paolo Pardolesi

Contratto e nuove frontiere rimediale. Disgorgement v. Punitive damages

15. Annamaria Bonomo

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni

16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio (a cura di)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

17. Sławomir Kursa

La diseredazione nel diritto giustiniano

18. Concetta Maria Nanna

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

19. Umberto Violante

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

20. Filippo Rau

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

21. Nicolò Carnimeo

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

22. Giuseppe Ingraò

La tutela della riscossione dei crediti tributari

23. Antonio Incampo

Filosofia del dovere giuridico

24. Nicolò Carnimeo

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

25. Daniela Caterino

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

26. Giuseppina Pizzolante

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

27. Vincenzo Caputi Jambrenghi (a cura di)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

28. Antonio Perrone

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

29. Maria Concetta Parlato

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

30. Antonio Uricchio (a cura di)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

31. Maria Rosaria Piccinni

Il tempo della festa tra religione e diritto

32. Gianluca Selicato

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direzione: Bruno Notarnicola, Paolo Pardolesi, Nicola Triggiani

Comitato Scientifico: Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

Comitato Direttivo: Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio*, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Patrizia Montefusco (Capo redattore), Federica Monteleone, dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone).

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

* In aspettativa per incarico assunto presso l’ANVUR.

INDICE

Introduzione.....	1
-------------------	---

CAPITOLO I

DOVERI E POTERI PUBBLICI DI TUTELA DELL'AMBIENTE

1. Ordinamenti giuridici e ambiente: una forma di stato?	9
2. Il processo di emersione dell'interesse ambientale: dinamica, attriti, ostacoli	13
3. L'evoluzione delle tecniche di intervento pubblico nella <i>policy</i> ambientale.....	22
3.1 Le origini	37
3.2 Le dinamiche ambientali nel processo di integrazione europea	42
4. Funzioni pubbliche, attività economiche, compatibilità ambientali: il principio dello sviluppo sostenibile come paradigma ..	56
5. La prospettiva nazionale: dalla sostenibilità dello sviluppo all'emersione della questione climatica	68

CAPITOLO II

LA TUTELA DEL CLIMA: AZIONI ED AGENTI

1. Il cambiamento climatico: nozione e strategie di tutela	83
2. Rilevanza globale del contrasto al cambiamento climatico: conseguenze istituzionali	89
3. La svolta europea: il <i>Green Deal</i> e la prospettiva di azione "integrata" per la lotta al cambiamento climatico	102
3.1 Le principali misure attuative del <i>Green Deal</i> sul cambiamento climatico	108
3.2 L'attuazione del <i>Green Deal</i> negli atti di diritto derivato ..	113
3.3 La normativa europea sul clima: strumenti e tecniche	121

Indice

3.4	La classificazione delle attività sostenibili: il regolamento sulla tassonomia	133
4.	Basi finanziarie a sostegno della transizione: il <i>Recovery Fund</i> , il <i>Just Transition Fund</i> e la proposta del <i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i> (CBAM)	138
5.	L'approccio "per politiche"	146
6.	Strategie di decarbonizzazione	150
7.	La governance europea del clima: tra protagonismo della Commissione e problemi di effettività	154
8.	La prospettiva nazionale: cambiamento climatico e PNRR	163

CAPITOLO III

LA NEUTRALITÀ CLIMATICA NEL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

1.	La trasformazione dell'interesse ambientale alla prova dell'emergenza climatica	185
2.	L'obiettivo della neutralità climatica tra gerarchia e bilanciamento degli interessi	190
3.	I segnali del cambiamento: nuovi obiettivi, nuovi interessi, nuovi doveri	194
3.1	L'«interesse ambientale prevalente» nelle politiche energetiche dell'Unione europea	196
3.2	L'«interesse alla neutralità climatica» nelle recenti revisioni della Carta costituzionale	206
3.3	L'«interesse pubblico alla indifferibilità della transizione ecologica» nella giurisprudenza	221
4.	Rilievi conclusivi: la neutralità climatica come nuovo vincolo climatico alle scelte dei pubblici poteri o mero interesse da inserire nel bilanciamento?	232
	Bibliografia	243

Introduzione

«*The Earth belongs in usufruct to the living*».
T. Jefferson, *Lettera a Madison*, 1789

Il lavoro parte da un dato oggettivo ormai indiscutibile: le dichiarazioni d'allarme della comunità scientifica internazionale, espresse con forza e chiarezza nei Report del Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici, hanno posto in evidenza l'assoluta priorità e l'indifferibilità della lotta al cambiamento climatico¹.

Di fronte all'irruzione nello scenario globale (e al tempo stesso locale) di un fenomeno di così vasta portata e complessità che coinvolge e sollecita inevitabilmente la comunità nei suoi vari ambiti (scientifici, etici, economici, politici), si pone l'esigenza per il giurista di riflettere sull'adeguatezza degli strumenti – anche normativi – di cui gli ordinamenti dispongono per governarlo (*rectius* contrastarlo)². L'emersione di un nuovo ambito bisognoso di tutela dal carattere globale ed ineluttabile richiede, invero, non solo l'apporto del sapere tecnico-scientifico, per l'individuazione delle idonee soluzioni concrete, ma al contempo di quello giuridico, cui spetta definire principi, regole e procedure che consentano di convertire quelle soluzioni in misure di intervento atte a guidare

¹ IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Il Sesto – nonché ultimo – report di valutazione sui Cambiamenti Climatici è del 20 marzo 2023.

² G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *Aperta Contrada*, 2022 che osserva “ai giuristi tocca ora la progettazione di principi, regole e procedure che consentano di adottare decisioni in grado di farci mutare la rotta”; sul rapporto tra diritto e clima si vedano, *ex multis*, M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Agg., Utet, Torino, 2021; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; G. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013.

il processo di transizione verso l'«obiettivo vincolante» della neutralità climatica³.

L'aggravarsi dell'emergenza climatica ha inevitabilmente generato un'alterazione degli equilibri tra i bisogni primari meritevoli di tutela, che si riflette sulla dimensione dell'interesse ambientale, che oggi sembra aver perso la sua natura di interesse confinato in una prospettiva settoriale, per divenire sempre più ingombrante nell'ambito degli interessi la cui protezione i soggetti pubblici sono chiamati ad assicurare. La tutela dell'interesse ambientale, oggi, non coincide più esclusivamente con la pretesa a che le attività economiche non sacrificino oltremisura le esigenze ambientali e non si limita a prescrivere la 'considerazione' dei fini ambientali nelle politiche di sviluppo, in un'ottica difensiva e contenitiva, ma, di fronte all'esigenza di combattere la minaccia esiziale del cambiamento climatico, reclama assoluta priorità.

L'intento del lavoro è quello di riflettere sull'impatto determinato dall'ingente produzione di interventi di varia natura, introdotti a livello internazionale, europeo e nazionale per far fronte all'emergenza climatica, sulla ridefinizione della stessa nozione di interesse ambientale e sui possibili effetti che tale processo abbia generato sulla relazione con gli altri interessi pubblici primari e secondari, così come con gli interessi privati, coinvolti nelle dinamiche decisionali dei poteri pubblici.

La prospettiva di analisi, pertanto, non sarà solo quella dei diritti di cui possono essere titolari gli individui rispetto ad un clima stabile, quanto piuttosto, aderendo all'impostazione di autorevole e nota dottrina, quella che assume la lotta al cambiamento climatico come questione da affrontare nella prospettiva dei doveri di protezione ambientale che ricadono sui soggetti pubblici e privati⁴.

³ Così come definito dall'art. 1 della legge europea sul clima, Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021.

⁴ La più completa elaborazione di questa tesi si deve a F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 2, 215, 230 ss.; ID., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, 119 ss. Sui doveri ambientali, si vedano anche G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, 581 ss.; T. MARTINES,

Si intende, cioè, affrontare la questione climatica “mettendosi dalla parte dei doveri”⁵ che ricadono, non solo sugli individui, quanto *in primis*, sui soggetti pubblici⁶, chiamati, sulla base del generale “dovere di solidarietà sociale”, a adottare le azioni più idonee per darvi protezione⁷. La dimensione collettiva del bene oggetto di tutela, l’esigenza di politiche comuni di portata globale, lo sforzo ingente in termini di investimenti a lungo termine richiesto⁸, rendono il cambiamento climatico un problema che non può essere

L’ambiente come oggetto di diritti e di doveri, in V. PEPE, *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 23 ss.

⁵ N. BOBBIO, Lettera scritta ad Antonello Trombadori e pubblicata in D. TROMBADORI, P. FRANCHI (a cura di), *Diario Pubblico*, Marsilio, 2001; osserva F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica dell’ambiente*, cit., 258, che nel campo ambientale “mettersi dalla parte dei doveri” significa anche riconoscere che non vi è un potere dell’uomo da combattere e una controparte nei cui confronti rivendicare spazi di autonomia; esistono invece un ambiente da rispettare ed una natura che esige protezione”.

⁶ Sul riconoscimento del ruolo prioritario dei poteri pubblici e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore costituzionale della tutela dell’ambiente, cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, 285, 287.

⁷ Nella nostra esperienza costituzionale il dovere di solidarietà è stato desunto implicitamente dall’art. 2 Cost., nella parte in cui enuncia i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, e che in numerose Costituzioni europee (tra le molte il *Grundgesetz* e le Costituzioni spagnola e portoghese), trova, invece, un espresso riconoscimento attraverso disposizioni che affidano esclusivamente allo Stato o, in alternativa, a tutti i soggetti dell’ordinamento, pubblici e privati, il dovere di protezione dell’ambiente. In particolare, l’art. 2, comma 2 del *Grundgesetz–GG*, recentemente ripreso nella nota Ordinanza del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale tedesco sulla tutela del clima e la riduzione delle emissioni di gas serra anche a garanzia delle generazioni future. Sull’art. 2 Cost. si vedano, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica dell’ambiente: art. 2 Cost.*, cit., 215 ss.; G. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2000, 81 ss.; F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 543 ss.

⁸ Sul punto A. MOLITERNI., *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. comparati*, n. 2/2022, 395, 417, che evidenzia come la transizione ecologica necessiti una strategia programmatoria che si riveli sufficientemente stabile, coerente e tendenzialmente immune dallo

affidato esclusivamente allo strumentario dei diritti⁹, che ha tradizionalmente caratterizzato la nascita e l'evoluzione della legislazione ambientale¹⁰, ma che può realizzarsi più efficacemente per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative concrete, doverosamente assunte dai pubblici poteri¹¹ ed attuate dai privati (cittadini e imprenditori).

L'azione di contrasto al cambiamento climatico, intesa come dovere che sorge in una prospettiva anche intergenerazionale¹², si pone come un problema che appartiene alla sfera del diritto pubblico¹³. Più di ogni altro settore, infatti, quello del cambiamento

“short-termism”, che tuttavia spesso caratterizza anche le decisioni delle autorità politiche.

⁹ Fa riferimento alla c.d. retorica dei diritti F. FRACCHIA, *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, 11 ss. che rileva come “al centro della scena c'è il faticoso adempimento dei doveri, piuttosto che la tirannia dei diritti. (...) Il baricentro di questo settore del diritto è costituito dal dovere”.

¹⁰ È indubbia l'imprescindibilità della prospettiva fondata sui diritti fondamentali della persona nell'evoluzione della tutela dell'ambiente. Sul tema, tra i tanti, si veda B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASETTI, A. MORRONE, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, 17 ss.; e di recente R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 441 ss.

¹¹ Sul punto ancora F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio negativo*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 123, 130, che ricorda come la tesi che i diritti rappresentino le situazioni giuridiche che costituiscano il livello più adeguato cui fare riferimento per ottenere una tutela effettiva della posizione di cittadini, spesso sia dovuta al fatto che molte Corti sono attrezzate o per lo meno più abituate a fornire protezione dei diritti; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 287.

¹² Sulla teoria dei doveri intergenerazionali F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. dell'economia*, 2021, 55 ss.; sul tema si veda il numero monografico curato da P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Diritto dell'Economia*, 2021, 11-231.

¹³ Sul punto B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2021, 37, 42 ss. Sul superamento della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato esiste un ampio dibattito, si veda, *ex multis*, G. ALPA, *Pubblico e privato nell'esperienza giuridica*, in *Riv. It. Scienze Giuridiche*, 71 2017, 184 ss.; M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo*

climatico ha bisogno di politiche pubbliche comuni – regole condivise, standard elevati universali, organizzazioni con poteri di *enforcement* penetranti – in grado di imporre procedure e sistemi di regolazione uniformi. Del resto, l’entità delle misure necessarie, per contrastare un fenomeno, che non è né inaspettato né passeggero, ma destinato a durare, è tale da non poterne affidare la soluzione a logiche individualistiche, né a soluzioni legate all’emergenza, ma che può essere più opportunamente governato con gli strumenti, anche innovativi, del diritto pubblico, gli unici in grado di promuovere e investire in politiche di contenimento lungimiranti e infine di superare, in nome di un interesse superiore, i numerosi interessi individuali potenzialmente in conflitto.

Se questa prospettiva, come dimostra la storia del diritto alla lotta ai cambiamenti climatici, ha tardato ad affermarsi prediligendo la logica compromissoria dello sviluppo sostenibile, tuttavia, in conseguenza dell’irrompere, sul piano politico-giuridico, del macro-obiettivo del raggiungimento dell’impatto climatico zero al 2050 e, su quello fattuale, del ripetersi di eventi estremi, assai spesso drammatici nelle conseguenze, il panorama è cambiato; il maggior “peso” acquisito, nel quadro regolatorio globale, dall’interesse alla neutralità climatica ha, infatti, imposto nuovi obiettivi, definito nuovi interessi, individuato nuovi doveri.

La riflessione si impone e ispira l’indagine che si è prefissa di verificare, attraverso l’analisi dei dati, contenuti in atti normativi, documenti programmatori e pronunce giurisdizionali, se nell’ordinamento sovranazionale ed interno sia dato individuare una linea di una tendenza verso il riconoscimento progressivo dell’interesse alla neutralità climatica come obiettivo meritevole di una protezione rafforzata, ma soprattutto effettiva, che lo renda prevalente in sede di bilanciamento, aprendo così la strada al superamento della logica dello sviluppo sostenibile, che ha fino ad oggi caratterizzato qualsiasi iniziativa pubblica a difesa dell’ambiente e del clima.

umano ed ecologico”, in *RQDA*, 4/2020, 12 ss.; per una ricostruzione storica del rapporto tra i «due diritti» cfr. B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato: una genealogia storica*, Il Mulino, Bologna, 2020; sulla relatività della distinzione pubblico/privato S. CASSESE, *Diritto privato/diritto pubblico: tradizione, mito o realtà?*, in G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH, *Dialoghi con Guido Alpa*, RomaPress, 2018, 51 ss.; F. CORTESE, *Pluralità o unità del sapere giuridico? Una questione di metodo*, in *Ricerche giur.*, 2/ 2016, 149 ss.

L'indagine svolta ha consentito di distinguere alcuni segnali che attestano come l'irruzione della 'minaccia esistenziale' dei cambiamenti climatici¹⁴ nell'ordinamento europeo e nazionale, abbia dato una scossa all'assetto dei valori coinvolti nei circuiti delle decisioni pubbliche ambientali, riconoscendo una prevalenza, sicuramente logica ed ecologica, ma anche giuridica, all'interesse sotteso alle azioni pubbliche di contrasto al cambiamento climatico.

A tal fine il primo capitolo del lavoro è dedicato a ripercorrere il graduale, ma incalzante e affascinante processo di emersione e di acquisizione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica, e dell'intenso dibattito che l'ha accompagnato, cui è conseguito il riconoscimento dell'ambiente come oggetto di tutela nelle politiche pubbliche. L'evoluzione delle modalità di protezione ambientale negli ordinamenti giuridici, a partire dagli albori dell'ambientalismo negli Stati Uniti fino all'affermazione del paradigma dello sviluppo sostenibile nel sistema europeo, evidenzia come le diverse interpretazioni dell'intervento pubblico a presidio dell'ambiente, prima in ambito internazionale e poi anche nell'ordinamento europeo e nazionale, conducano ad una diversa concezione del ruolo dei pubblici poteri nel governo delle problematiche ambientali e condizionino la trasformazione dei modelli di sviluppo. Come si avrà modo di evidenziare, l'accezione debole della sostenibilità, affermata in una prima fase dell'interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile, ha dovuto fare i conti con l'inasprirsi della crisi ecologica, che ha richiesto con urgenza l'individuazione di soluzioni alternative rispetto al classico modello lineare di intervento pubblico nell'economia sia sul piano normativo sia su quello delle modalità amministrative di azione sia, infine, sul piano istituzionale.

Il secondo capitolo entra nella disciplina delle azioni pubbliche a tutela del clima per offrire un quadro ricostruttivo e ragionato degli strumenti di tipo normativo e amministrativo che, complessivamente, sostengono e rendono possibili le azioni di contrasto al cambiamento climatico, muovendo dalle prime risposte dell'ordinamento internazionale per poi soffermarsi sull'ordinamento dell'Unione europea, oggi leader indiscusso nel panorama mon-

¹⁴ Così il considerando n. 1 della Legge europea sul clima ha definito il cambiamento climatico.

diale nella lotta contro il cambiamento climatico. La straordinaria forza innovativa della normativa europea sul *climate change* e delle misure che hanno dato seguito al Green Deal, che sarebbe riduttivo sintetizzare nel solo conseguimento della neutralità climatica, offrono un interessante campo di osservazione del profondo cambiamento di prospettiva che ha investito l'azione dei pubblici poteri europei e nazionali nella lotta al cambiamento climatico. Un approfondimento, in particolare, è dedicato all'analisi degli strumenti amministrativi di intervento che sostengono il processo di transizione nel sistema europeo e in quello interno e alle problematiche causate da un sistema di governance che registra una trasformazione di rilievo per effetto delle politiche europee di decarbonizzazione avviate dal Green New Deal le quali, a cascata, hanno influenzato gli assetti istituzionali nazionali e stimolato una complessiva razionalizzazione del sistema di governance preposto alla transizione ecologica.

Il terzo capitolo, infine, è dedicato a verificare analiticamente, sulla base dell'esame di alcune ipotesi applicative di particolare interesse in ambito sovranazionale e nazionale, in quale misura "la forza del clima" stia penetrando nel tessuto normativo e amministrativo e nei processi decisionali dei pubblici poteri. L'intento è osservare se la positivizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica si sia tradotta nel riconoscimento da parte dell'ordinamento di una 'prevalenza', in nome del maggior "peso" intrinseco dei valori esistenziali ed ecologici, determinando un'alterazione degli equilibri tra gli interessi oggetto di bilanciamento da parte dei soggetti pubblici. Se è pur vero che, anche quando il sistema (legislativo, di pianificazione o giurisdizionale) ne definisce la priorità, non lo fa mai in maniera assoluta, né ipotizza una gerarchizzazione tra valori, tuttavia, e questo è l'aspetto di novità, l'interesse sotteso alle azioni pubbliche di contrasto al cambiamento climatico è entrato nell'ambito della valutazione comparativa che i decisori pubblici devono svolgere, assumendo una posizione non solo di pari dignità rispetto agli altri interessi (beni, valori primari) meritevoli di tutela, ma di potenziale prevalenza.

L'interesse ambientale, declinato come interesse alla neutralità climatica, forte del carattere emergenziale ed esiziale dell'oggetto di tutela e dell'acquisito "bollino da codice rosso", entra, dunque,

nella legalità della transizione ambientale e abilita il legislatore, l'amministrazione o il giudice, a riconoscergli una corsia preferenziale e ad assegnargli, così, la precedenza sugli altri interessi eventualmente antagonisti.

Gli esiti complessivi dell'analisi svolta saranno naturalmente precisati al termine del lavoro; ci si limita ad osservare come, se pur nei limiti di un processo ancora in corso, nell'ordinamento inizino ad emergere dei sintomi significativi della trasformazione in atto che possono leggersi come indicatori di un cambio di paradigma. L'introduzione con il Green Deal del concetto di primazia ecologica ha segnato il superamento del tradizionale modello teorico dello sviluppo sostenibile, a favore dell'accoglimento di un nuovo approccio, da cui difficilmente si tornerà indietro, destinato a ridisegnare, in nome della transizione ambientale, il rapporto tra interesse ambientale, attività economiche e ruolo dei pubblici poteri ai quali è riconosciuta, sebbene con declinazioni nuove, un'indiscussa, rinnovata centralità.

Gli sviluppi successivi dimostreranno se il processo in corso sarà in grado di determinare un'effettiva trasformazione dell'assetto delle politiche pubbliche ambientali e dunque se l'obiettivo della neutralità climatica, fine ultimo del Green Deal, sarà accolto come parametro giuridico condiviso dalle istituzioni politiche dell'Unione e dagli Stati membri per legittimare azioni più coraggiose di contrasto al cambiamento climatico.