



SEMINARI DI STUDI DELLE GIORNATE ITALIANE DI DIRITTO E GIUSTIZIA CLIMATICA

COSTITUZIONE ITALIANA E *GREEN DEAL* EUROPEO: PROFILI DI CONFORMITÀ E DIVERGENZA NELL'EMERGENZA CLIMATICA 26 maggio – 30 settembre 2023

Relazione di
 RENATO HENKE

Problemi costituzionali del Green Deal europeo: la denuncia della «scarsa ambizione» degli sforzi di mitigazione tra art. 193 TFUE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e “controlimiti”

Il *Green Deal* europeo è un sistema di fonti, atti e documenti abbastanza articolato, finalizzato a conseguire la neutralità climatica del continente europeo non oltre il 2050, nel rispetto degli obiettivi dell'Accordo di Parigi e della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Esso promuove, com'è noto, la c.d. “transizione verde” ([Severini-Barelli](#); [Molinterni](#)).

Le fonti principali che lo contraddistinguono, con effetto diretto negli Stati, sono tre: il Regolamento UE n. 2020/852, avente ad oggetto la classificazione delle attività economiche eco-sostenibili (i cui contenuti sono stati estesi anche ai Piani di Ripresa e Resilienza – PNRR – disciplinati dal Regolamento n. 2021/241); il Regolamento UE n. 2021/1119, contenente la c.d. “legge europea sul clima” e riguardante gli obiettivi temporali e quantitativi di abbattimento delle emissioni, vincolanti per UE e Stati; il Regolamento UE n. 2023/857, relativo alle riduzioni annuali delle emissioni di gas serra a carico di ciascuno Stato membro nel periodo 2021-2030.

La classificazione delle attività economiche ecosostenibili è effettuata attraverso l'individuazione di sei obiettivi ambientali da conseguire o non danneggiare significativamente: a) mitigazione dei cambiamenti climatici; b) adattamento ai cambiamenti climatici; c) uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; d) transizione verso un'economia circolare; e) prevenzione e controllo dell'inquinamento; f) protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Se questa tassonomia traccia i determinanti “qualitativi” della transizione (svolgere appunto attività economiche effettivamente eco-sostenibili), il secondo e terzo Regolamento scandiscono i contenuti “quantitativi” della stessa (rispettare tempi e quantità di abbattimento delle emissioni di gas serra, affinché tutte le attività economiche procedano efficacemente in modo eco-sostenibile).

Ne deriva che il profilo “quantitativo” è prodromico e determinante per l'effettiva permanenza nel tempo di quelli “qualitativi” (cfr. [Barelli](#) e [Bevilacqua](#)).

Si spiega così il ruotare del *Green Deal* intorno all'obbligo di risultato della mitigazione climatica: «mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C e proseguire gli sforzi

volti a limitarlo a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'Accordo di Parigi» (art. 1 Reg. UE n. 852), considerando dannose tutte le emissioni prognosticamente “significative” nell’ostacolare o impedire il risultato (art. 17 del medesimo Reg.).

Questa logica prognostica è stata fatta propria anche dall'Italia a livello amministrativo, con la Circolare del 30 dicembre 2021 n. 32 emessa dalla Ragioneria dello Stato e relativa PNRR. In questo documento, addirittura si restringe ulteriormente il limite quantitativo e temporale dei parametri UE, giacché si chiede di evitare di «*produrre significative emissioni di gas ad effetto serra, tali da non permettere il contenimento dell’innalzamento delle temperature di 1,5C° fino al 2030*».

Del resto, le fonti europee fissano al minimo il risultato quantitativo di mitigazione (utilizzando l’avverbio “*almeno*”), in ossequio al c.d. “criterio di armonizzazione minima” dell’art. 193 TFUE (Garben). Nulla osta, pertanto, a che i singoli Stati membri facciano di più. L’importante è garantire la prognosi sul danno “significativo” alla mitigazione climatica.

L’operazione è complessa, ma non impossibile da comprendere. Essa, infatti, si svolge mettendo in pratica e verificando il rispetto di tutti i pilastri di azione e tutela, introdotti dai diversi atti del *Green Deal* (cfr. B.G. Mattarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, 2023) nella prospettiva degli obiettivi qualitativi e quantitativi, indicati dall’art. 2 dell’UNFCCC e dall’art. 2 dell’Accordo di Parigi, e in coerenza con i canoni interpretativi sia del diritto europeo che delle fonti internazionali del diritto climatico (artt. 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969).

I pilastri di azione sono sei:

- quantificare il «*bilancio di previsione indicativo di gas a effetto serra dell’Unione per il periodo 2030-2050*», in modo da conteggiare le emissioni residue ancora disponibili per non «*compromettere gli impegni assunti dall’Unione nel quadro dell’Accordo di Parigi*» (art. 4 Reg. UE n. 1119);
- considerare la traiettoria in crescita – per ragioni termodinamiche – dell’urgenza di abbattere le emissioni entro il 2030 (*Considerando* n. 2 Reg. UE n. 857);
- riconoscere il «*ruolo essenziale del principio di precauzione*» (cit. *Risoluzione* Parlamento europeo del 15 gennaio 2020);
- decidere in base «*alle raccomandazioni scientifiche dell’IPCC, dell’IPBES, e del Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, nonché alle valutazioni di altri organi internazionali*» (Reg. UE n. 1119);
- attenersi al paradigma “*One Health-Planetary Health*”, ovvero prendendo «*coscienza dei legami che esistono tra la salute umana e la salute degli ecosistemi*» e del fatto che la natura è importante «*non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della nostra società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi*» (Commissione europea, *Comunicazione* 20 maggio 2020 per la *Strategia UE sulla biodiversità 2030* COM (2020) 380 final del 20.05.2020), al fine «*di ricostruire una società climaticamente neutra che sia resiliente, competitiva e sicura, che protegga, ripristini e utilizzi in modo sostenibile la biodiversità e produca zero inquinamento, in cui la crescita economica sia dissociata dall’uso delle risorse*» (Consiglio dell’Unione europea 11 dicembre 2020, *Per una ripresa circolare e verde*);
- di conseguenza assumersi la responsabilità intergenerazionale sul tempo di azione, dato che «*la nostra è l’ultima generazione che può intervenire in tempo*» per evitare il peggio (COM/2021/550 final 14 luglio 2021).

I pilastri di tutela sono quattro:

- considerare non solo il principio del non nuocere e ma anche quello della protezione preventiva di salute e benessere dei cittadini rispetto ai rischi di natura ambientale e alle relative conseguenze (*Risoluzione* del Parlamento europeo 15 gennaio 2020 2019/2956(RSP), *Risoluzione legislativa* del Parlamento europeo 14 marzo 2023 P9_TA(2023)0065, Reg. UE n. 1119, e *Considerando* n. 4 Reg. UE n. 857);

- non recare danno significativo (*DNSH – Do No Significant Harm*) a nessuno degli altri obiettivi ambientali di eco-sostenibilità (art. 3 Reg. UE n. 852);
- perseguire il c.d. “*net-gain*”, facendo in modo di restituire alla natura più di quanto da essa si prelevi e, in tal modo, accrescere la capacità di assorbimento del carbonio (per il fatto che le temperature in Europa sono aumentate il doppio che nel resto del mondo) (cit. *Strategia UE sulla biodiversità 2030*);
- applicare e attuare diritti e principi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (*Considerando* n. 6 Reg. UE n. 1119) e le “garanzie minime di salvaguardia” (dei diritti) nelle attività economiche (art. 18 Reg. UE n. 857).

Come si vede, il *Green Deal* presenta una fisionomia costituzionale, quanto meno a tutela effettiva dei diritti contro i pericoli dell’emergenza climatica (Iannella e De Paolis).

Tuttavia, proprio su questa effettività si stagliano le prime ombre. Quattro avvenimenti recentissimi le fanno intravedere.

Il primo è rappresentato dalla Relazione speciale della Corte dei Conti europea (*Obiettivi dell’Ue in materia di energia e di clima*), secondo cui «*scarsi segnali indicano che le azioni intraprese saranno sufficienti per raggiungere gli obiettivi climatici 2030*», con conseguente compromissione di tutti i pilastri elencati.

Il secondo si riferisce a un’altra Relazione speciale della Corte dei Conti europea (*Economia circolare – Nonostante l’azione dell’UE, la transizione negli Stati membri procede lentamente*), che certifica l’inconsistenza delle azioni su uno degli obiettivi dell’eco-sostenibilità, particolarmente impattante sulla mitigazione climatica.

Il terzo è sempre della Corte dei Conti europea (con l’Audit *Può l’UE rafforzare il suo potenziale in termini di “energia blu”?* e la Relazione speciale *Gli sforzi dell’UE per la gestione sostenibile del suolo – Norme senza ambizione e misure poco mirate*), questa volta in tema di c.d. “energia blu”, con i suoi impatti comunque significativi sul sistema climatico, e di gestione del suolo per il rafforzamento delle sue funzioni ecosistemiche sul carbonio.

Il quarto è dato dalla richiesta di revisione alla Commissione europea, promossa dalle ONG *CAN Europe* e *Global Legal Action Network* nei riguardi della Decisione n. 2023/1319 di esecuzione del Reg. UE n. 857, motivata in termini di violazione dei quattro pilastri di tutela richiamati.

Se le due Relazioni denunciano omissioni o inadeguatezze (tant’è che la Commissione UE ha fatto proprie le raccomandazioni impegnandosi a responsabilizzare anche gli Stati nel colmarle), la terza iniziativa è dichiaratamente prodromica a un imminente contenzioso europeo (ove la Commissione non dovesse accogliere la revisione proposta dalle ONG) su mitigazione climatica e diritti fondamentali.

Invero, numerose evidenze scientifiche internazionali avevano già dimostrato le insufficienze quali-quantitative del progetto europeo. Con riguardo alla UE nel suo complesso, si possono citare i conteggi formulati dalla rivista *Scientific Data* e dall’articolo *Responsibility of major emitters for country-level warming and extreme hot years*. Ma rilevazioni non dissimili hanno coinvolto pure le azioni dei singoli Stati membri (cfr. Borasio-Moret per l’Italia), per di più in un quadro mondiale ampiamente fuori rotta rispetto agli obiettivi dell’Accordo di Parigi (cfr. *Hamburg Climate Futures Outlook 2023*, *Emissions Gap Report 2022* dell’UNEP, *Synthesis Report 2023* dell’IPCC e, ora, il *Global Stocktake 2023* dell’UNFCCC).

Insomma, inadeguatezze europee si sommano a inadeguatezze degli Stati membri, dentro un panorama mondiale ancor più inadeguato.

Il criterio di *due diligence* della «*più alta ambizione possibile*», richiesto dall'art. 4 dell'Accordo di Parigi per gli sforzi di mitigazione, sembra del tutto disatteso.

Come salvaguardare i dieci pilastri di sostegno dell'obiettivo della mitigazione climatica è la grande sfida da vincere. I contenziosi climatici, pendenti e preannunciati, ormai convergono su questo.

Il groviglio è inedito nell'esperienza giuridica europea e chiama in causa i risvolti costituzionali delle plurime inadeguatezze, visto che il *Green Deal* ambisce pur sempre ad attuare e applicare diritti e principi della Carta europea dei diritti fondamentali.

Gli scenari sembrano essere due:

- colmare le insufficienze europee con misure migliorative nazionali (anche giudiziali, nei contenziosi pendenti), legittimate sia dalla c.d. garanzia ambientale" dell'art. 193 TFUE sia dai canoni ermeneutici degli artt. 51-54 della Carta europea dei diritti fondamentali, per la tutela crescente dei diritti all'interno dello Stato membro;
- attivare le diverse forme nazionali di "controlimita" costituzionale nei riguardi del *Green Deal* inadeguato.

Ovviamente metodi e tecniche di concretizzazione dei due scenari varieranno da ordinamento a ordinamento.

Nel caso specifico dell'Italia, dove i contenziosi climatici pendenti sono attualmente due ("Giudizio Universale", che evoca lo Stato nella qualità di titolare della disponibilità sovrana delle proprie emissioni di gas serra, e "Una giusta causa per il pianeta", nei confronti di ENI spa, con lo Stato citato in solido nella qualità di socio di riferimento della multinazionale), il tracciato è segnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di attuazione e applicazione della Carta europea dei diritti fondamentali (si v., da ultimo, Corte cost. sent. n. 149/2022).

Il giudice, previo accertamento dell'inadeguatezza delle misure di mitigazione climatica nei termini sopra descritti (ossia sia a livello UE che statale), potrà disapplicare le fonti o atti nazionali di mitigazione, garantendo l'effetto diretto delle disposizioni della Carta europea (a partire evidentemente dal diritto alla vita) con decisioni migliorative delle misure UE, grazie appunto all'art. 193 TFUE.

Ma potrà anche sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione interna ostativa se di rango legislativo (e previa sperimentata impossibilità di interpretazione conforme), «*in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, per definizione, esclude ogni preclusione, e che vede tanto il giudice comune quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze*» (così Corte cost. sent. n. 149/2022).

I parametri costituzionali, per far fare allo Stato la propria parte sulla mitigazione climatica, non mancano: dai riformati artt. 9 e 41 della Costituzione, all'inserimento dei descritti pilastri della "transizione verde" nell'ordinamento finanziario europeo, in coerenza col quale la pubblica amministrazione deve operare (art. 97 Cost.), al riconoscimento giurisprudenziale del diritto alla salute quale limite esterno alla discrezionalità (tracciato dalla Corte cost. sin dalla sent. n. 184/1986), alla stessa Carta europea, come suggerito appunto dalla Consulta.

Sono parametri che permetterebbero all'Italia di uscire dal descritto groviglio, procedendo correttamente su tutti i fronti normativi coinvolti dal problema:

- in buona fede (nel significato della citata Convenzione di Vienna sui Trattati, del 1969) rispetto alla clausola di persistenza della responsabilità dello Stato, prevista dall'art. 4 n. 18 dell'Accordo di Parigi in caso di adesione a una sovranazionalità;
- senza violare i Trattati europei (nel ricorso all'art. 193 TFUE);
- nel congiunto adempimento della Costituzione (riformata) e della Carta europea dei diritti fondamentali.