CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2025 FASCICOLO II

Anna Gragnani

Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali

17 luglio 2025

Anna Gragnani

Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Strategia climatica e sviluppo economico: il progetto europeo di "Grande riconfigurazione". – 3. Transizioni e trasformazioni dei compiti statali. – 4. Istanze di garanzia delle libertà costituzionali nella transizione energetica: uno sguardo. – 5. Energia e libertà nel progetto di transizione energetica e nell'ordinamento costituzionale. – 6. Denaro e libertà costituzionali: un autonomo "diritto costituzionale all'energia"? – 7. La dimensione temporale dei diritti fondamentali nella "Decisione sul clima" del *Bundesverfassungsgericht*. – 8. Stato sociale, rischi da transizione e dimensione temporale dei doveri costituzionali. – 9. Conclusioni.

ABSTRACT: ***The essay examines the impact of the EU energy transition on the legal and material conditions underpinning constitutional freedoms, whose exercise depends on access to energy. After highlighting the specific features of the transition plan, based on the precautionary principle, the analysis focuses on the implications that the binding 2050 deadline for achieving the goals of the transition has for the fulfilment of the duties entrusted to the Welfare State.***

1. *Introduzione*

La transizione energetica che, nel quadro della strategia di contrasto ai cambiamenti climatici concordata fra i firmatari dell'Accordo di Parigi, l'Unione europea ha stabilito di realizzare entro il termine vincolante del 2050 (regolamento (UE) 2021/1119), incide profondamente sulle libertà costituzionali di cui l'energia è un presupposto indispensabile. I rilevanti oneri economici legati alla trasformazione del sistema di produzione, distribuzione e

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Anna Gragnani è abilitata alle funzioni di *professore di seconda fascia nel settore 12/C1 Diritto costituzionale.* Il contributo nasce dall'attività di assegnista di ricerca svolta dall'autrice presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, nell'ambito del progetto *Framing Energy Poverty within Social Economy - Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*, finanziato dall'Unione Europea (*Next Generation EU*), dal Ministero dell'Università e della Ricerca e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN; Bando 2022 PNRR), *Principal Investigator* dott. Luca Gori. Il contributo costituisce l'approfondimento della relazione tenuta dall'autrice nel seminario del 18 giugno 2024, Palazzo Toscanelli, Pisa. L'autrice desidera esprimere un particolare ringraziamento al dott. Luca Gori per la sua guida scientifica rigorosa e paziente, offerta in ogni fase del progetto, e a tutti i componenti delle tre unità di ricerca del progetto per l'arricchimento ricevuto in ogni occasione di confronto.

ISSN 1971-9892

consumo dell'energia determinano, infatti, almeno nel breve e medio termine, un sensibile aumento del suo prezzo, con conseguente restrizione dell'accesso a un presupposto essenziale per l'esercizio di pressoché ogni libertà costituzionale.

In un approccio olistico alla neutralità climatica, ampiamente fondato sul principio precauzionale, l'Unione Europea ha associato alla transizione energetica anche un programma di rilancio dell'economia orientato alla realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile.

Per poter realizzare la transizione energetica nel termine stabilito e assicurare, al tempo stesso, la tutela dell'ambiente nel suo complesso — e non soltanto per gli aspetti climatici — nonché gli interessi economici e le inderogabili istanze di giustizia sociale in essa implicati, è decisiva la tempestività degli interventi statali richiesti sia per la predisposizione della cornice giuridica necessaria alla realizzazione delle trasformazioni programmate sia per far fronte ai rilevanti oneri economici di tali trasformazioni.

Il presente contributo esamina i riflessi dell'anzidetto vincolo temporale del 2050 sull'interpretazione delle garanzie costituzionali, con particolare riguardo alla tempestività dell'adempimento dei doveri statali di protezione volti ad assicurare il nucleo indefettibile delle libertà costituzionali, tenuto conto, al tempo stesso, dell'esigenza di mantenere — per quanto possa dipendere dalla responsabilità dello Stato — il livello di civiltà e di benessere acquisito e di svilupparlo ulteriormente nel futuro attraverso la garanzia delle medesime libertà, secondo il significato più profondo del principio dello sviluppo sostenibile.

L'indagine muove da una ricognizione del quadro normativo volta a identificare le specifiche finalità perseguite con la transizione energetica dal diritto derivato europeo, le quali possiedono un significato fondamentale nel sindacato sul principio di proporzionalità e ragionevolezza anche delle misure attuative nell'ordinamento interno.

Segue una riflessione sulle peculiarità della transizione energetica — fenomeno di straordinaria estensione, progettato, regolato e "narrato" dal diritto — in confronto con le grandi trasformazioni del passato, nelle quali, invece, il diritto è stato sollecitato *in itinere* o *ex post* a dare risposte puntuali e graduali alle istanze regolative sollevate da processi spontanei di sviluppo tecnologico e dai conseguenti cambiamenti nei rapporti economico-sociali. Benché la transizione energetica si collochi nel percorso che ha visto dapprima lo sviluppo dello Stato di diritto, poi quello dello Stato sociale e successivamente l'affermazione del "costituzionalismo ambientale", al quale è strettamente collegata, le modalità con cui essa è stata concepita e programmata sollevano, come sarà illustrato, specifiche esigenze metodologiche nell'interpretazione del sistema normativo.

Successivamente, l'indagine entra nel suo punto focale con la verifica delle garanzie offerte dalla Costituzione per fare fronte al rischio diffuso di "povertà energetica", associato nel breve e medio termine alla transizione. Precisata la specifica rilevanza dell'energia quale presupposto materiale delle libertà costituzionali, viene esclusa l'utilità — prospettata in dottrina per la loro protezione — dell'enucleazione di "un autonomo nuovo diritto sociale

ISSN 1971-9892

all'energia", avente carattere strumentale rispetto agli altri diritti. L'analisi si concentra, quindi, sulla dimensione temporale dei compiti dello Stato sociale nel corso della transizione, quale specifica espressione della responsabilità di medio e di lungo periodo dello Stato per la garanzia dei diritti inviolabili e quale riflesso della logica anticipatoria del principio precauzionale, che guida il progetto europeo di contrasto ai cambiamenti climatici indotti dall'uomo.

2. *Strategia climatica e sviluppo economico: il progetto europeo di "Grande riconfigurazione"*

Con la "Legge europea sul clima" [1], l'Unione europea si è auto-vincolata al raggiungimento della neutralità climatica al più tardi entro il 2050[2], richiedendo la collaborazione degli Stati membri[3].

Il perseguimento di tale obiettivo è giustificato dalla necessità di contenere l'aumento della temperatura media globale della Terra a valori sensibilmente inferiori a 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, secondo quanto concordato dall'Unione con gli altri firmatari dell'Accordo di Parigi, nella comune prospettiva di scongiurare i rischi e i pericoli che derivano dai cambiamenti climatici (conseguenza sistemica dell'innalzamento della temperatura globale) per la vita e il benessere delle generazioni viventi e future e, perfino, per la sopravvivenza della specie umana, nonché in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile richiamati nel medesimo accordo[4].

[1] Si fa riferimento, come anticipato, al 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»). Rispetto a quest'ultima formulazione, ha prevalso nell'esperienza italiana l'uso del simbolico appellativo di "Legge", corrispondente ad altre versioni linguistiche del medesimo regolamento (ad esempio, la denominazione francese "*loi européenne sur le climat*", quella inglese "*European Climate Law*" e quella tedesca "*Europäisches Klimagesetz*").

[2] L'auto-vincolo dell'Unione europea, con il termine del 2050, è stabilito dall'art. 1, par. 1, regolamento (UE) 2021/1119, cit.; l'art. 2, par. 1, dello stesso regolamento precisa che per *neutralità climatica* intende l'«equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale, ossia l'azzeramento delle emissioni nette». Al fine di assicurare tale obiettivo entro il 2050, il successivo art. 4 stabilisce «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 nella riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990».

[3] L'art. 2, par. 2, stabilisce il dovere degli Stati membri di adottare le misure necessarie «per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica di cui al paragrafo 1, 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».

[4] Cfr. *Conference of the Parties, Adoption of the Paris Agreement, Dec.* 12, 2015 U.N.. L'art. 2, par. 1, di tale accordo, di cui si offre qui una traduzione in lingua italiana, prevede: «1. Il presente Accordo, nel contribuire

ISSN 1971-9892

L'Accordo di Parigi e la strategia climatica dell'Unione europea si fondano su ipotesi scientifiche largamente condivise nel panorama internazionale, le quali, pur in presenza di profili di incertezza e incompletezza delle conoscenze, affermano l'esistenza di una correlazione tra l'accumulo in atmosfera di alcuni gas, in particolare la CO_2, e il riscaldamento della Terra, con conseguente cambiamento del clima, e prospettano il rischio che, una volta superate determinate soglie critiche di accumulo (i c.d. "punti di non ritorno"), si possano innescare dinamiche capaci di alimentare autonomamente i mutamenti climatici già in atto. Secondo tali ipotesi, in mancanza di una tempestiva neutralizzazione delle emissioni climalteranti, il fenomeno potrebbe evolvere in modo non più governabile attraverso interventi esterni[5].

Pertanto, l'obiettivo della neutralità climatica può essere ricondotto, in ampia misura, a un'azione di tipo precauzionale (art. 191 TFUE), nell'accezione del principio di precauzione

all'attuazione della Convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a sradicare la povertà, anche tramite: (a) il mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, e proseguire l'azione volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici». Il successivo art. 4, par. 1, prevede: «Per conseguire l'obiettivo di temperatura a lungo termine di cui all'Articolo 2, le Parti tendono a raggiungere il picco globale di emissioni di gas ad effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò impiegherà maggior tempo per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni antropogeniche e gli assorbimenti di gas ad effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità, e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a sradicare la povertà». Il contrasto ai cambiamenti climatici indotti dall'uomo è da tempo oggetto di disciplina giuridica, per un inquadramento retrospettivo, F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, *passim*.

[5] Secondo l'insegnamento di F. FRACCHIA, *Il giurista deve tacere sul Climate change, ma deve irritarsi: problemi di confine e indicazioni metodologiche*, in *RDQA*, 2024, 4 ss., ci limitiamo a prendere atto del carattere scientifico di tali ipotesi e dell'esteso credito che esse raccolgono nella comunità scientifica internazionale, al solo fine di verificare se la strategia climatica dell'Unione europea possa essere ricondotta, almeno in parte, a un'azione di tipo precauzionale, in un complesso intreccio di dati e conoscenze che, peraltro, su taluni aspetti, presentano anche i requisiti della certezza tendenziale propria delle leggi scientifiche. Un quadro utile sullo stato delle conoscenze scientifiche che hanno costituito il quadro di riferimento anche del diritto dell'Unione europea è riportato nella "Decisione sul clima" del Tribunale costituzionale federale della Germania (*Bundesverfassungsgericht*, *BverfG*), del 24 marzo 2021, in *BverfGE* 157, 30. Il Tribunale, infatti, nel giudizio nel quale era chiamato a sindacare la legge federale sulla protezione del clima, *Bundes-Klimaschutzgesetz* (*KSG*), ha condotto una approfondita istruttoria, come ricordano M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz*, in R.D. Neugärtner (a cura di), *Michael Kloepfer Umweltrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2023, 303 ss., 304, che ne evidenziano i risultati essenziali (si precisa che l'anzidetto saggio è stato dapprima pubblicato in *DVBl*, 2021, 1333 ss.). Su tale decisione del *BVerfG*, nella lettura italiana, fra i molti contributi, A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Diritti comparati*, 2023, 1 ss.

ISSN 1971-9892

elaborata dalla dottrina tedesca (*Vorsorgeprinzip*), successivamente recepita dal diritto europeo e in diversi altri ordinamenti, tra cui, per diversi aspetti, quello italiano[6].

Secondo tale principio, l'intervento di protezione del potere pubblico — con le conseguenti restrizioni dei diritti di libertà — non è legittimato soltanto in costellazioni nelle quali è riconoscibile un vero e proprio pericolo in senso giuridico (*Gefahr)*, ossia una situazione idonea, secondo la tendenziale certezza delle leggi scientifiche, a innescare un processo causale che, salvo interferenze esterne, conduce con una sufficiente probabilità alla produzione di un danno, anche a distanza di anni, ma non in un futuro remoto. Alla luce del principio di precauzione, l'intervento statale di protezione, può essere legittimato e, talvolta, è persino doveroso per la effettiva protezione dei diritti fondamentali, anche quando le conoscenze scientifiche non hanno ancora raggiunto quel grado di completezza che consente di formulare una vera e propria legge scientifica, ma indicano un rischio (nella terminologia tedesca, *Risiko*), ovvero descrivono situazioni di "non ancora pericolo" (*Noch-nicht-Gefahr*), ad esempio perché il pericolo si prospetta in un futuro remoto, come nel caso di emissioni che possono diventare pericolose in senso proprio soltanto in un tempo molto lontano, mediante un processo di continua implementazione o per la sinergia fra catene di agenti inquinanti[7].

Considerate le pur incomplete conoscenze scientifiche, la strategia climatica dell'Unione europea non intende quindi promuovere inammissibili interventi precauzionali totalmente "al buio"[8], i cui presupposti sarebbero pretestuosamente costruiti secondo un'indebita "fantasia di pericoli" (*Gefahrenfantasie*)[9]. È piuttosto riconoscibile un'anticipazione della soglia di protezione, giustificata dalla particolare gravità dei potenziali pericoli — il benessere e perfino la sopravvivenza della specie umana —, sicché l'attesa di conoscenze scientifiche conclusive, quale presupposto degli interventi di protezione, rischierebbe di comprometterne l'efficacia, per la notevole difficoltà se non l'impossibilità, di gestire efficacemente le relative conseguenze in un futuro molto lontano. Nella medesima prospettiva, la "Legge sul clima" ha indicato, con riferimento alla fase successiva al 2050, la finalità ancora più ambiziosa delle emissioni negative[10], lasciando intendere che il percorso intrapreso sotto l'egida della

[6] Sull'origine del principio di precauzione, per ulteriori dettagli, si rinvia a A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 9 ss. Sul tema, M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione,* in *federalismi.it*, 21/2022, 31 ss.

[7] Sul differente significato giuridico dei termini *Gefahr*, *Risiko* e *Noch-nicht-Gefahr*, che è all'origine dell'elaborazione del principio di precauzione nell'ordinamento tedesco, nonché sulla distinzione fra il principio di precauzione e il principio di difesa dai pericoli (*Gefahrenabwehrprinzip*), si rinvia a A. GRAGNANI, *Il principio,* cit., 16 ss.

[8] L'espressione "precauzione al buio" ("*Vorsorge ins Blaue*") è criticamente utilizzata da F. OSSENBÜHL, *Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz*, in *NVwZ*, 1986, 161 ss.

[9] L'espressione "*Gefahrenfantasie*" è di M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, Beck, München, III[a] ed., 2004, 180.

[10] Nella strategia climatica dell'Unione europea, le "emissioni negative" sono le emissioni evitate attraverso le attività di assorbimento del carbonio, soluzioni tecnologiche o metodi naturali idonei a estrarre CO_2

ISSN 1971-9892

"transizione verde"[11] — della quale la "transizione energetica" costituisce una parte essenziale[12] — aspira a essere una transizione autentica, ossia mira al superamento definitivo del sistema attuale e all'instaurazione di un nuovo assetto[13], del quale il diritto europeo — destinato ad essere attuato dagli Stati membri[14] — stabilisce le condizioni fondamentali e disegna l'architettura. Al perseguimento del *target* di temperatura stabilito dall'Accordo di Parigi e alla propria strategia climatica — come chiaramente emerge, in particolare, dalla Comunicazione sul *Green Deal europeo* e dal pacchetto *Next Generation EU*[15] — l'Unione europea ha associato, infatti, anche un progetto di "Grande riconfigurazione"[16] del sistema

dall'atmosfera e a stoccarla in condizioni di sicurezza. Per indicazioni in merito, si rinvia alla pagina informativa del Consiglio dell'Unione relativa all'accordo per l'istituzione di un sistema europeo di certificazione sulla rimozione del carbonio. L'obiettivo delle emissioni negative è indicato dall'art. 2, par. 1, regolamento (UE) 2021/1119, cit.

[11] La locuzione "transizione verde" è utilizzata in numerosi documenti e atti dell'Unione europea; cfr., ad esempio, Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Il Green Deal europeo, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

[12] Sulla "transizione energetica" come parte fondamentale della "transizione verde", cfr. regolamento (UE) 2021/1119, cit., considerando n. 34.

[13] Sulla transizione come fenomeno giuridico, con particolare riferimento alla transizione ecologica, F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779 ss.; G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, in *Giustizia insieme*, novembre 2022; F. FRACCHIA, *Transizione: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, *passim*; 22, l'Autore precisa che in senso descrittivo, il concetto di transizione indica il "passaggio dal prima al dopo", in tal senso, si intende nel testo che l'obiettivo delle emissioni negative prefiguri una transizione autentica poiché presuppone, ragionevolmente, che sia stata raggiunta e consolidata almeno la neutralità climatica.

[14] Ai sensi dell'art. 288 TFUE, le direttive vincolano, infatti, gli Stati membri ai risultati da raggiungere, quantomeno secondo uno *standard* che garantisca un'armonizzazione minima.

[15] Cfr. Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit.; sul sito istituzionale dell'Unione europea è disponibile un prospetto delle misure comprese nel pacchetto *Next Generation EU*.

[16] L'espressione è utilizzata da F.W. GEELS, B. TURNHEIM, *The Great Reconfiguration: A Socio Technical Analysis of Law-Carbon Transitions in UK Electricity, Heat, and Mobility Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022; gli autori con essa intendono descrivere un processo di profonda trasformazione del sistema sociale e tecnico-produttivo, che, tuttavia, non presenta né i caratteri di una vera e propria rivoluzione né quelli di una semplice riforma. Come emergerà nelle pagine seguenti, si tratta dell'espressione che meglio coglie il senso complessivo del progetto di transizione, benché nel Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (PNRR), talora, si utilizzi il termine "rivoluzione", come evidenziato da F. FRACCHIA, *Transizione*, cit., 22. La notevole estensione del progetto di "Grande riconfigurazione", associato alla transizione verso la neutralità climatica, risulta con evidenza da numerosi atti dell'Unione europea, fra gli altri, dal considerando n. 34 del regolamento (UE) 2021/1119, cit., che si riporta di seguito: «Nell'adottare, a livello unionale e nazionale, le misure pertinenti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica, gli Stati membri e il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero, tra le altre cose, tenere conto degli elementi seguenti: il contributo della transizione verso la neutralità climatica alla salute pubblica, alla qualità dell'ambiente, al benessere dei cittadini, alla prosperità della società, all'occupazione e alla competitività dell'economia; la transizione energetica, una maggiore sicurezza energetica e la lotta alla "povertà energetica"; la sicurezza dei prodotti alimentari e la loro accessibilità

ISSN 1971-9892

produttivo, economico e sociale, che vuole essere una realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile[17].

Di conseguenza, l'Unione non richiede agli Stati membri semplicemente di dare il loro contributo all'obiettivo della neutralità climatica in qualunque modalità che tecnicamente la renda possibile, bensì di perseguire tale obiettivo garantendo un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso, nel rispetto di inderogabili esigenze di tutela delle istanze sociali[18] e in un quadro che promuova lo sviluppo economico, secondo specifiche linee direttrici tracciate dal diritto derivato, le quali sono volte, al tempo stesso, ad assicurare la sicurezza energetica europea[19].

Il "diritto della transizione" (*Climate Transition Law*) dell'Unione europea[20] — la cui attuazione nell'ordinamento interno ancora non dispone di un'auspicabile legge quadro sul clima ma consiste, ad oggi, di molteplici interventi non sempre coordinati[21] — si avvale di un

economica; lo sviluppo di sistemi di trasporto e di mobilità sostenibili e intelligenti; l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri e al loro interno, alla luce della loro capacità economica, delle circostanze nazionali, ad esempio le specificità delle isole, e dell'esigenza di una convergenza nel tempo; la necessità di rendere la transizione giusta e equa sul piano sociale tramite opportuni programmi di istruzione e formazione; le migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili, in particolare le conclusioni presentate dall'IPCC; la necessità di integrare i rischi legati ai cambiamenti climatici nelle decisioni di investimento e di pianificazione; l'efficienza sotto il profilo dei costi e della neutralità tecnologica nel conseguimento delle riduzioni e degli assorbimenti delle emissioni di gas a effetto serra e nel rafforzamento della resilienza; e i progressi compiuti nel tempo sul piano dell'integrità ambientale e del livello di ambizione».

[17] Sul principio dello sviluppo sostenibile come "comune denominatore" della "transizione verde", F. FRACCHIA, *Transizione*, cit., 45 ss.

[18] Con particolare riferimento alla transizione energetica, l'Unione ha ripetutamente chiarito che la transizione deve essere giusta e inclusiva, cfr., ad esempio, la Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit.

[19] Cfr. Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit.

[20] Così, D. BENRATH, *Climate Transition Law – Bedeutung und Potentiale eines neuen Forschungsfeldes*, in *KlimR*, 5/2023, 130 ss. e ID., *Herausforderungen der Klimatransformation für die Rechtswissenschaft*, in *KlimR*, 10/2024, 301 ss., il quale ravvisa nel diritto della transizione un ambito giuridico che richiede di essere indagato a livello scientifico con una specifica metodologia di studio, che tenga conto, fra gli altri aspetti, dell'interdisciplinarietà e del metodo comparato.

[21] Peraltro, risulta in corso l'esame del *Disegno di legge quadro sul clima*, Senato - atto n. 743, *Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica*. Il quadro normativo italiano consta di vari interventi legislativi, talora di carattere emergenziale, in prevalenza emanati in attuazione del diritto dell'Unione europea. Si ricordano, oltre alla l. 204/2016, ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi, il d.l. 111/2019 c. in l. 141/2019 (cosiddetto "Decreto clima"), contenente vari interventi settoriali in materia di contrasto ai cambiamenti climatici; il d.lgs. 199/2021, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, in materia di autoconsumo individuale, collettivo e comunitario di energia; il d.lgs. 48/2020, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2018/844 sull'efficienza energetica; il d.lgs. 73/2020, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica; il d.lgs. 47/2020 e ss. mm. ii., emanato in attuazione del sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra di cui alla direttiva (UE) 2023/958 e alla direttiva (UE) 2023/959; la l. 234/2021, recante l'istituzione del fondo italiano per il clima, e successivi interventi di rifinanziamento. Il Governo italiano ha preannunciato anche

ISSN 1971-9892

approccio globale alla neutralità climatica, il quale si fonda sull'espansione delle energie rinnovabili in sostituzione dei combustibili fossili, che sono i maggiori responsabili delle emissioni di CO_2[22]; sulla promozione dell'efficienza energetica[23]; sulla riduzione del consumo di energia[24]; sul ricorso a metodi naturali e tecnologici di cattura e stoccaggio della CO_2 emessa[25], sulla promozione dell'economia circolare[26]. Ne deriva un complesso normativo di discipline ampiamente interconnesse nelle loro finalità[27].

---

l'inserimento nel percorso di transizione energetica dell'energia nucleare prodotta da impianti di nuova generazione, di cui prevede la futura costruzione in Italia; una prima informazione sul disegno di legge delega in materia di nucleare sostenibile, approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri è offerta dal comunicato stampa n. 116, del 28 febbraio 2025, rilasciato dal Governo. Per ragioni di spazio, ci si limita soltanto a richiamare l'esistenza di una significativa produzione legislativa regionale finalizzata all'attuazione del progetto di transizione energetica. Peraltro, sono da segnalare rapporti conflittuali fra la legislazione statale e la legislazione regionale in materia, cfr. M. GRECO, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni* in *Giur. cost.*, 2023, 634 ss.

[22] Fondamentale è la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cosiddetta *RED* II), modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, (cosiddetta *RED* III).

[23] Fondamentale è la direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica.

[24] Fondamentale, la direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, nonché l'art. 2, n. 9 Raccomandazione (UE) 2024/1590 della Commissione del 28 maggio 2024 sul recepimento degli articoli 8, 9 e 10 recanti le disposizioni relative all'obbligo di risparmio energetico della direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica.

[25] In particolare, la cattura e lo stoccaggio del carbonio (*CCS*), nonché la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio (*CCUS*), sono essenziali nella strategia europea per la neutralità climatica, tenuto conto che in taluni settori, come quelli dell'acciaio e del cemento, la riduzione diretta delle emissioni è tecnicamente complessa o economicamente non sostenibile, cfr. direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, la quale ha chiarito che le emissioni di CO_2 catturate e stoccate in conformità con la direttiva 2009/31/CE (direttiva *CCS*) o legate chimicamente in modo permanente a un prodotto sono considerate "non emesse" ai fini del sistema di scambio delle quote di emissioni. Sul significato che la disciplina in materia di assorbimento delle emissioni di Co_2 riveste nel disegno europeo, E. CHITI, *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 183 ss.; l'Autore evidenzia che l'obiettivo di sostenibilità degli eco-sistemi, inteso quale espressione dell'obiettivo della primazia ecologica, è esterno al mercato, quindi autonomo rispetto al principio dello sviluppo sostenibile.

[26] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM/2020/98 final. L'economia circolare promuovendo il riutilizzo, la riparazione, la rigenerazione e il riciclo dei materiali e dei prodotti, contribuisce alla neutralità climatica.

[27] Particolare espressione di questa strategia è il ricorso ai cosiddetti "pacchetti legislativi". Fondamentale per la transizione energetica è il Pacchetto Pronti per il 55% (*Fit for 55*) 14 luglio 2021, con il quale l'Unione europea promuove una profonda trasformazione di pressoché ogni attività economica. Ne fanno parte, fra gli altri, le già ricordate direttive *RED* II e *RED* III; la direttiva (UE) 2023/1791, cit.; la direttiva (UE) 2024/1275, cit.; il regolamento

ISSN 1971-9892

Costituiscono veri e propri pilastri della strategia climatica europea, promossa attraverso il diritto della transizione energetica, un modello decentrato di produzione dell'energia da fonti rinnovabili e una mobilitazione estesa della società nel progetto di transizione[28]. Il coinvolgimento di cittadini, associazioni, enti del terzo settore e piccole e medie imprese, nonché l'attiva partecipazione degli enti locali sono infatti essenziali per la realizzazione di un sistema distribuito di impianti di produzione energetica rinnovabile, su base individuale, collettiva e comunitaria, destinato all'autoconsumo, alla condivisione e, eventualmente, alla vendita dell'energia autoprodotta.

Sul piano costituzionale, il collegamento del progetto di "Grande riconfigurazione" alla strategia climatica, a sua volta finalizzata a contribuire al raggiungimento del *target* di temperatura stabilito con l'Accordo di Parigi, assume un rilievo fondamentale anche in considerazione della circostanza che con riferimento a tale obiettivo globale la neutralità climatica nello spazio europeo non è di per sé decisiva, dato che la quota delle emissioni imputabili agli Stati membri dell'UE è relativamente ridotta rispetto a quelle degli altri paesi e, d'altra parte, l'effettiva cooperazione di questi ultimi non è garantita dall'accordo medesimo, che prevede per le parti contraenti soltanto un obbligo di auto-vincolo, peraltro di carattere reversibile[29]. Nell'ipotesi in cui l'anzidetto obiettivo di temperatura non risultasse raggiungibile, infatti, il complesso delle trasformazioni programmate e i rilevanti effetti restrittivi da esse temporaneamente prodotte sulle libertà costituzionali potrebbero comunque conservare una propria autonoma giustificazione nel nostro ordinamento, in considerazione proprio delle ulteriori finalità di lungo periodo — innalzamento del livello di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) , soddisfazione delle istanze sociali (art. 3, comma 2 Cost.) e rilancio dell'economia europea (art. 11, 117, comma 1 e 41 Cost.) — anch'esse rilevanti sul piano costituzionale. Segnatamente, nel quadro di tali interventi, il Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, individua la "transizione verde" fra i sei "pilastri" per i quali gli Stati membri sono chiamati a predisporre i piani nazionali di ripresa e resilienza, al fine di accedere ai finanziamenti previsti[30]. Di conseguenza, mutata la

(UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un Fondo sociale per il clima, a beneficio delle famiglie, delle microimprese e degli utenti dei trasporti, in condizioni di vulnerabilità.

[28] Direttiva (UE) 2018/2001, cit. Per l'analisi di tale modello, di particolare interesse, S. Monticelli, A. Bonafede (a cura di), *Comunità energetiche 2.0*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, *passim*. La mobilitazione dei cittadini è un modello di intervento risalente e caratteristico nell'ordinamento europeo, per un'analisi teorica, J. MASING, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts: europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997.

[29] Cfr. H. GREVE, M. KLOEPFER, *Völkerrechtliche Vorgaben und Instrumente*, in W. Khal, M. Ludwigs (a cura di), *Handbuch des Verwaltungsrecht,* C.F. Müller, Heidelberg, 2024, i quali evidenziano il caso del recesso degli Stati Uniti.

[30] Cfr. regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ulteriori sovvenzioni sono state messe a disposizione degli Stati membri con le modifiche introdotte dal regolamento (UE) 2023/435 (*REPowerEU*) del 27 febbraio 2023 che modifica il

ISSN 1971-9892

prospettiva di osservazione, nell'ordinamento costituzionale, la "transizione verde"— della quale la transizione energetica è una parte fondamentale — costituisce uno dei tre "assi strategici" del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sicché essa viene in considerazione come occasione o perfino strumento della ripresa economica[31].

La rilevanza costituzionale delle finalità proprie della transizione energetica e degli ulteriori obiettivi ad essa associati, la previsione di scadenze temporali vincolanti per il compimento delle trasformazioni programmate[32], la straordinaria ampiezza dei settori coinvolti, che investono pressoché ogni aspetto della vita quotidiana, nonché la mobilitazione dell'intera società, con specifiche richieste di cooperazione rivolte ai cittadini, alle loro associazioni e alle imprese, l'atteso processo di decentramento nella produzione collocano la transizione energetica nell'orizzonte delle transizioni, per così dire, "storiche", le quali hanno rappresentato sfide decisive per lo sviluppo del diritto pubblico e costituzionale.

Conviene approfondire questo aspetto.

3. *Transizioni e trasformazioni dei compiti statali*

Le transizioni intese come trasformazioni profonde dei sistemi produttivi e dei rapporti economici e sociali[33], generalmente, hanno determinato l'insorgere di nuove esigenze di tutela dei diritti, le quali hanno trovato riconoscimento, secondo le circostanze, nella reinterpretazione ed estensione delle garanzie esistenti, nel riconoscimento di nuovi diritti o perfino nello sviluppo di nuove forme di stato[34].

---

regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

[31] Cfr. la missione 2 del PNRR. All'iter di approvazione del PNRR italiano e alle sue successive rimodulazioni è dedicata una dettagliata documentazione Camera dei deputati. Per un esame del PNRR italiano, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1/2022; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3/2022.

[32] Sul punto, G. SEVERINI, *La "transizione"*, cit.; F. FRACCHIA, *Transizione*, cit. 33. ss.

[33] Per la distinzione fra transizione intesa come "risultato" o come "effetto" di un processo di trasformazione e la transizione intesa come "processo", ossia quale complesso di programmi, piani, norme e risorse preordinati a realizzare il risultato prestabilito, G. SEVERINI, *La "transizione"*, cit. Per la definizione del concetto di transizione in ambito giuridico e per l'individuazione del suo specifico regime giuridico, F. DE LEONARDIS, *La transizione*, cit., che considera la "transizione verde" come un modello di sviluppo; F. FRACCHIA, *Transizione*, cit., 34 ss., il quale la definisce, sul piano specificamente giuridico, come una "forma di funzione", espressione di sintesi che indica l'attività considerata nel suo insieme per raggiungere un determinato obiettivo o insieme di obiettivi.

[34] Secondo la funzione essenziale del diritto di dare risposte adeguate agli sviluppi sociali concreti; per un'analisi in una prospettiva di lungo periodo, V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 1/2010. Sulle molteplici correlazioni fra l'emersione di nuovi bisogni di protezione e le

ISSN 1971-9892

Esemplare, in tal senso, è stata la prima rivoluzione industriale del XIX secolo, che ha sollecitato lo Stato ad assumere il compito di garantire la sicurezza dei cittadini dai rischi del mercato, sicché sono state elaborate nuove garanzie, quali i diritti sociali[35], poi consolidatesi come espressione dello Stato sociale, che si è aggiunto — senza sostituirla — alla forma storicamente precedente dello Stato di diritto[36].

Ad effetti di paragonabile significato per il diritto costituzionale, hanno condotto le gravi crisi ambientali causate dalla "grande accelerazione" del processo di industrializzazione, che si è verificata, in diversi ordinamenti, dopo il 1945[37]. In seguito a tali sviluppi, infatti, si è reso necessario integrare l'originario paradigma delle attività statali di protezione, fino ad allora incentrato essenzialmente sulla difesa dai pericoli connotati dalla tendenziale certezza delle conoscenze scientifiche, con il più rigoroso *standard* precauzionale di tutela, capace di

risposte dell'ordinamento costituzionale, E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2024, 304 ss. Sulle transizioni e profonde trasformazioni, comprese quelle che hanno condotto alla fine delle monarchie assolute e all'affermazione dello Stato liberale borghese, un approfondito esame in C. CALLIESS, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2001, 38 ss.; 53 ss.

[35] Sui diritti sociali, nella letteratura italiana, si considerino, almeno, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1989, XI, 772 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1005, vol. II, 101 ss.; ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *Relazione al Convegno Per i sessant'anni della Corte costituzionale,* Roma, 19 e 20 maggio 2016, presso la sede della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, 3/2016; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*. *Indagine sulla struttura dei diritti sociali*, Milano, 2001; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V° agg., Giappichelli, Torino 2012, 1 ss.; E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani 8-9 giugno 2012: A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, pubblicato sul sito istituzionale della Corte costituzionale. Sul versante dei doveri costituzionali, che per la garanzia dei diritti sociali sono condizione essenziale, è fondamentale il contributo di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, *passim*, nonché, per riflessioni ricche di ulteriori spunti teorici, T. Cerruti, A. Poggi, M. Rosboch (a cura di), "*Spazio e frontiera*". *In ricordo di Giorgio Lombardi*, Giappichelli, Torino, 2022, *passim* e M. Rosboch (a cura di), *I doveri costituzionali*. *In ricordo di Giorgio Lombardi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2023, *passim*. Sul tema per il necessario confronto anche con la giurisprudenza costituzionale, R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino, 2007, *passim*.

[36] Nella storia del diritto costituzionale, le transizioni ricordata nel testo si è verificata, benché non contestualmente, in diversi ordinamenti europei, dando luogo a problematiche analoghe, che spesso hanno trovato risposte simili. Per un inquadramento teorico e per la precisazione che la tradizionale funzione di garanzia della sicurezza dei cittadini è distinta dal compito di garantire la sicurezza sociale, ed è volta alla garanzia dai soprusi di altri cittadini, oltre che, in certa misura, dalle catastrofi naturali, J. ISENSEE, *§ 191*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. IX, III[a] ed., C.F. Müller, Heidelberg, 2011, 413 ss., 420.

[37] Cfr. M. KLOEPFER, R.D. NEUGÄRTNER, *Liability for climate damages, sustainability and environmental justice*, in R.D. Neugärtner (a cura di), *Michael Kloepfer,* cit., 275 ss., 287; J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Die Ambivalenz des Eigentumsgrundrechts*, in F. Ossenbühl (a cura di), *Eigentumsgarantie und Umweltschutz: Symposium zu Ehren von Jürgen Salzwedel aus Anlaß seines 60. Geburtstages*, Decker & Müller, Heidelberg, 1990, 3 ss. C. CALLIESS, *Rechtsstaat,* cit., 307 ss.

ISSN 1971-9892

legittimare gli interventi statali diretti alla protezione dai rischi associati alle attività industriali (*Risikovorsorge*), ma anche le misure statali di regolazione dell'uso delle risorse naturali al fine di imporne un uso parsimonioso, secondo il "principio di precauzione delle risorse" (*Ressourcenvorsorge*) e della "precauzione per il futuro" (*Zukunftsvorsorge*), anche nell'interesse delle generazioni future, per le quali, così come per la sopravvivenza della specie umana, le risorse naturali sono un bene fondamentale[38]. Di conseguenza, la tradizionale funzione statale di garanzia della sicurezza dei cittadini, intesa come tutela della vita e dell'integrità fisica — archetipo della legittimazione del potere statale — si è estesa fino a ricomprendere la nuova dimensione della "sicurezza ecologica", che investe lo Stato del compito di proteggere gli individui, comprese le generazioni future, dai pericoli e dai rischi derivanti dall'inquinamento dell'ambiente e dal depauperamento delle risorse naturali[39].

In occasione della successiva esplicita costituzionalizzazione dei compiti di protezione dell'ambiente, avvenuta in diversi ordinamenti, è stata avanzata l'idea di concettualizzare tali evoluzioni anche in termini di "forma di Stato", in analogia e a integrazione delle tradizionali categorie dello Stato di diritto e dello Stato sociale. Sono state proposte varie denominazioni — lo "Stato ambientale", lo "Stato della precauzione per l'ambiente", lo "Stato di diritto ecologico", lo "Stato costituzionale ecologico", o lo "Stato ecologico"[40].

[38] Sul significato polifunzionale del principio di precauzione, si rinvia a A. GRAGNANI, *Il principio,* cit., 24 ss. Per un esame approfondito delle trasformazioni indotte nell'ordinamento costituzionale dal modello precauzionale di tutela U. DI FABIO, *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1994, *passim*; C. CALLIESS, *Rechtsstaat,* cit., *passim*.

[39] Il concetto di "sicurezza ecologica", che si inserisce in una prospettiva antropocentrica, è proposto da J. ISENSEE, *§ 191*, cit., 420; si tratta di un concetto che non va confuso, per quanto possa presentare una certa assonanza, con il "principio di supremazia ecologica", recentemente promosso dall'Unione europea, sul quale E. CHITI, *In motu*, cit., per un esame che ne mette in luce la notevole complessità, senza forzarne l'adattamento alle prospettive già consolidate nelle strategie europee, ad evitare, opportunamente, il rischio di falsificazioni concettuali.

[40] Per una riflessione teorica sullo sviluppo delle garanzie dello "Stato ambientale" e per l'analisi di simili categorie, C. CALLIESS, *Rechtsstaat*, cit., 30 ss. Si tratta di categorie originariamente elaborate nell'ordinamento tedesco, dove l'espressa costituzionalizzazione dei compiti di tutela dell'ambiente risale al 1994, con l'introduzione dell'art. 20a *GG*. Il concetto di "Stato ambientale" è dovuto a M. Kloepfer (a cura di), *Umweltstaat als Zukunft*, Economica-Verlag, Bonn, 1994, *passim*, il quale lo ha illustrato nell'ambito di un importante progetto di ricerca (*Ladenburger Kolleg Umweltstaat*) i cui risultati sono illustrati nel volume citato; R. SCHMIDT, *Der Staat der Umweltvorsorge*, in *DÖV*, 1994, 749 ss., propone, il concetto, in sostanza analogo, di "Stato della precauzione per l'ambiente", con maggiore evidenza sul principio di precauzione; il concetto di "Stato di diritto ecologico" è suggerito, invece, da K. BOSSELMANN, *Der Ökologische Rechtsstaat - Versuch einer Standortbestimmung,* in H. Baumeister (a cura di), *Wege zum Ökologischen Rechtsstaat,* Blottner, Taunusstein, 1994, 53 ss., per evidenziare che compito dello Stato non è conservare lo stato industriale nelle mutate condizioni della crisi ambientale, bensì quello di trasformare la società industriale in una società sostenibile; R. STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, propone la categoria dello "Stato costituzionale ecologico", per mettere in luce varie caratteristiche del nuovo compito di protezione dell'ambiente, fra le quali la centralità del principio di cooperazione e il ruolo dello Stato di coordinatore e organizzatore delle attività di

ISSN 1971-9892

Tuttavia, a differenza della categoria dello Stato di diritto e di quella dello Stato sociale, le anzidette proposte non hanno raccolto un consenso consolidato, probabilmente per il carattere "aperto" e ambivalente dei concetti cui fanno riferimento[41].

Per sintetizzare il ruolo "trasformativo" del compito costituzionale di tutela dell'ambiente[42] — anch'esso destinato a convivere con le garanzie dello Stato di diritto e dello Stato sociale — si è affermato, di preferenza, il concetto di "costituzionalismo ambientale"[43] e si è fatto riferimento al fenomeno di "ecologizzazione dell'ordinamento giuridico"[44], in modo da evidenziare, in particolare, come il diritto ambientale abbia influenzato e influenzi l'ulteriore sviluppo dell'ordinamento nel suo complesso con nuovi principi e strumenti, quali gli strumenti cooperativi, l'informazione, la partecipazione pubblica e la concentrazione procedimentale.

Le trasformazioni del sistema economico-produttivo e sociale progettate per la transizione energetica, come anticipato, per il loro impatto sulle libertà costituzionali sono certamente paragonabili alle transizioni storiche e sono specialmente legate al "costituzionalismo ambientale".

Tuttavia, nella prospettiva del diritto costituzionale, la transizione progettata dall'Unione europea presenta la rilevante differenza di non essere un fenomeno spontaneo che segue ritmi naturali e non predeterminati di sviluppo, sui quali il diritto interviene *in itinere* o *ex post* per

protezione, nonché la funzione di garanzia degli interessi di coloro che non sono rappresentati, come le generazioni future. Nell'esperienza italiana, la categoria dello Stato ecologico è stata suggerita di recente da F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercati,* Giappichelli, Torino 2023, alla luce della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. del 2022 e nel contesto profondamente modificato delle innovazioni "sistemiche" promosse dalla transizione ecologica avviata dall'Unione europea.

[41] Nel testo, ci si riferisce alle più risalenti proposte di concettualizzazione dei nuovi sviluppi ordinamentali in una forma di Stato; sarebbe prematura, invece, un'analoga valutazione della recente proposta di F. DE LEONARDIS, *Lo Stato*, cit. L'insuccesso delle prime formulazioni dipende, probabilmente, dal carattere "cangiante" e ambiguo dei compiti dello "Stato ambientale" e degli effetti che possono produrre rispetto ai diritti costituzionali, nel senso essi che possono essere interpretati, al tempo stesso, sia quali limiti sia quali presupposti di protezione dei diritti costituzionali, come è stato sin da subito intuito da M. KLOEPFER, *Eröffnungsvortrag,* in *Umweltstaat als Zukunft*, cit., 39 ss.

[42] Fra gli studi più significativi sul tema, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 1121 ss.

[43] È la prospettiva suggerita da M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012; J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022.

[44] Cfr. W. HOFFMANN-RIEM, *Verwaltungsrechtsreform - Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes*, in W. Hoffman-Riem, E. Schmidt-Aßmann (a cura di), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden 1999, 115 ss.; M. KLOEPFER, *Zur Rechtsumbildung durch Umweltrecht*, in T. Brandner, K. Meßerschmidt (a cura di), *Umweltschutz und Recht, Grundlagen, Verfassungsrahmen und Entwicklungen. Ausgewählte Beiträge aus drei Jahrzehnten*, Duncker & Humblot, Berlin, 47 ss.; D. MURSWIEK, *Die Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, Duncker & Humblot, Berlin, 1985.

ISSN 1971-9892

dare risposte graduali e mirate a specifiche e concrete istanze di tutela. La transizione energetica, infatti, prima di essere eventualmente il "risultato" cui aspira, è un "processo" deciso e regolato dal diritto secondario dell'Unione europea[45], il quale, portato ai limiti estremi della sua funzione promozionale[46] — anche attraverso una sapiente ma insidiosa opera di "narrazione"[47] — ha avviato trasformazioni che incidono profondamente sulle libertà costituzionali e, che, alla stregua del diritto della transizione, devono compiersi almeno entro il termine finale vincolante del 2050.

L'ulteriore garanzia delle libertà costituzionali è destinata ineludibilmente a confrontarsi con entrambi questi caratteri della transizione: risultati programmati per la transizione energetica e termini prestabiliti per raggiungerli[48].

Si intuisce che essa produce conseguenze rilevanti sul piano costituzionale, particolarmente nella prospettiva dello Stato di diritto e dello Stato sociale, tradizionalmente orientati alla gradualità e alla flessibilità temporale nel raggiungimento degli obiettivi attraverso il contemperamento degli interessi confliggenti, nessuno dei quali può pretendere di essere "tiranno"[49].

Prima di esaminare l'impatto della transizione energetica sulle libertà costituzionali con particolare riferimento ai compiti dello Stato sociale[50], è opportuno offrire un quadro, senza pretese di esaustività, delle istanze di garanzia di tali libertà, particolarmente sollecitate dalla transizione come processo deciso e regolato dal diritto.

---

[45] Tale processo è destinato ad essere attuato dagli Stati membri. Sulla fondamentale distinzione fra transizione come "risultato" e come "processo" nonché come "ordinamento", G. SEVERINI, *La "transizione"*, cit.

[46] Sulla funzione promozionale del diritto, N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

[47] Ci si riferisce all'opera di presentazione, contenuta soprattutto in numerose comunicazioni e nei considerando degli atti normativi, la quale è volta a promuovere il consenso sul processo di transizione e a orientare l'interpretazione della normativa, nonché a svolgere anche una funzione performativa, che in taluni casi rischia di essere fonte di non secondarie incertezze, cfr. G. SEVERINI, *La "transizione"*, cit. Sul tema, oltre al classico, J.L. AUSTIN, *How to do things with words*, London, 1962, con specifico riferimento alle strategie dell'Unione europea nel settore dell'energia, A. CORRELJÉA, M. GROENLEERB, D. SCHOLTENA, M. DIGNUMA, *Governing through visions: Evaluating the performativity of the European gas target models*, in Energy Research & Social Science, 35, 2018.

[48] Queste caratteristiche della "transizione verde" sono opportunamente messe in evidenza, nella prospettiva del diritto amministrativo, con particolare attenzione al rapporto fra risultati e risorse finanziarie, da F. FRACCHIA, *Transizione,* cit., 21 ss. e 33, che evidenzia l'esigenza di "garantire la 'tensione' verso i risultati".

[49] Così, Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85, che ne mette in luce il significativo caratterizzante l'ordinamento costituzionale, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in Costituzionalismo.it, 3/2015.

[50] Secondo la prospettiva che si è scelto di privilegiare nel presente contributo.

ISSN 1971-9892

4. *Istanze di garanzia delle libertà costituzionali nella transizione energetica: uno sguardo*

Le caratteristiche peculiari della transizione energetica come processo definito dal diritto richiedono in modo particolare un ruolo "proattivo" [51] della scienza giuridica e un'attenzione specifica ad alcuni profili relativamente nuovi.

Fra di essi, merita di essere riconsiderata, come anticipato, la dimensione temporale della responsabilità dello Stato per i presupposti giuridici e materiali delle libertà costituzionali[52], che nel caso della transizione energetica riguarda specialmente la disciplina giuridica e il supporto finanziario richiesti dalla trasformazione del sistema di produzione, distribuzione e consumo dell'energia, da realizzare entro i termini vincolanti predeterminati dal diritto della transizione. Come sarà meglio illustrato più avanti, il mancato tempestivo adempimento del dovere di assicurare tali condizioni può determinare anche per le generazioni viventi[53] una generalizzata compressione delle libertà costituzionali di cui l'energia è presupposto indispensabile. La dimensione temporale dei doveri costituzionali non rappresenta un profilo del tutto nuovo nell'assolvimento dei compiti dello Stato, che da tempo è tenuto a gestire sistemi complessi strutturati su equilibri di medio-lungo termine, si pensi, ad esempio, al sistema previdenziale. La transizione energetica introduce, tuttavia, la non secondaria complicazione di richiedere un processo di profonda ed estesa trasformazione sul piano giuridico e su quello materiale, il cui progredire incompiuto produrrebbe per di più effetti difficilmente reversibili nelle dinamiche reali, esponendo le libertà, anche per tale ragione, al rischio di gravi pregiudizi. Di conseguenza, la gestione del caratteristico "*Governing through visions*" dell'Unione europea[54] richiede assoluta consapevolezza della circostanza che, una volta avviate le trasformazioni, le libertà costituzionali interessate potrebbero essere gravemente pregiudicate nel caso in cui il progetto "visionario" dell'Unione dovesse fallire, sicché occorre un serio impegno per evitare che gli strumenti di attuazione da esso previsti non si concretizzino compiutamente e, di conseguenza i suoi obiettivi siano mancati. Si aggiunge il rischio che il "rovesciamento" del rapporto fra realtà e diritto — nel senso che è il diritto stesso a programmare una estesa trasformazione della realtà, che poi dovrà essere regolata anche per come effettivamente essa si presenterà — possa sollecitare gli effetti di una

[51] L'espressione è di D. BENRATH, *Climate Transition Law,* cit.,131.

[52] La questione della dimensione temporale della garanzia delle libertà costituzionali, seppur non con riferimento ai diritti sociali, è emersa nella già citata Decisione sul clima del *Bundesverfassungsgericht*, che sarà esaminata *infra* § 7.

[53] Per ragioni di spazio non saranno approfondite le specifiche questioni che riguardano la garanzia degli interessi delle generazioni future, che presentano profili peculiari. Sul tema, per una trattazione approfondita e aggiornata agli sviluppi più recenti, M. LIPARI, *L'interesse delle future generazioni e il nuovo art. 9 della Costituzione nelle prime applicazioni della giurisprudenza*, in *Giustamm.it*, 3/2025.

[54] L'espressione, corrente con riferimento alle strategie europee, è utilizzata con riferimento al settore energetico, da A. CORRELJÉA, M. GROENLEERB, D. SCHOLTENA, M. DIGNUMA, *Governing*, cit.

ISSN 1971-9892

consapevole sperimentazione di una sorta di "sogno lucido", nel quale ogni trasformazione appare vantaggiosa per tutti e priva di sacrifici per chiunque, secondo una lettura ingenua del "pensiero ottimistico" dello sviluppo sostenibile[55]. Quest'ultimo principio, invero, indica un obiettivo positivo, che presuppone l'avvenuta composizione degli interessi confliggenti, ma non indica gli strumenti per conseguirla.

Nella transizione energetica, il conflitto tra interessi ambientali, economici e sociali assume in realtà, livelli estremi e generalizzati, che sono destinati ad acuirsi là dove lo Stato non si attivi tempestivamente per adempiere alle sue responsabilità.

Un altro aspetto meritevole di attenzione è la possibilità — fisiologica, in un processo così lungo — che l'itinerario della transizione subisca modifiche per effetto di eventi sopravvenuti o di nuove valutazioni. In proposito, nella prospettiva del diritto costituzionale, la rilevanza degli investimenti e l'affidamento legittimo, che la programmazione genera, richiedono la massima trasparenza, coerenza e verificabilità delle eventuali modifiche o integrazioni dell'itinerario delineato dal diritto dell'Unione europea o delle relative misure di attuazione nell'ordinamento interno. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla controversa classificazione dell'attività di produzione di energia mediante impianti nucleari di nuova generazione quale "attività ecosostenibile" ai sensi del regolamento "Tassonomia", e, dunque, come "tecnologia ponte" per la transizione energetica, in ragione delle basse emissioni di CO_2[56], nonché alla

[55] La suggestiva immagine è suggerita da M. KLOEPFER, R. D. NEUGÄRTNER, *Liability,* cit.*,* 275 ss., 284, che la riferiscono al principio dello sviluppo sostenibile, rispetto al quale gli autori evidenziano il rischio dell'"iperintegrazione" e di un uso non sincero o ingenuo. Nel senso che il principio dello sviluppo sostenibile a tre anime, ambientale sociale e economico esprime in realtà un messaggio piuttosto banale, quello della doverosa composizione degli interessi confliggenti, ma rischia di occultare l'aspetto centrale ossia il riferimento al carattere durevole dello sviluppo, F. EKARDT, *Umweltverfassung und „Schutzpflichten"*, in *NVwZ*, 2013, 1105 ss.; R. BREUER, *Zielkonflikte im Umweltrecht*, in *NVwZ*, 2025, 113 ss.; D. MURSVIEK, *Klimapolitik und Grundgesetz*, in D. Cole, S. Schiedermair, E. Wagner, (a cura di), *Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag*, C. F. Müller, Heidelberg, 2022, 117 ss.

[56] Sulla classificazione dell'energia nucleare come attività ecosostenibile, 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 ad attività economiche. Con il cosiddetto Regolamento "Tassonomia", ci si riferisce al 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; tale regolamento, al fine di contrastare il fenomeno del *greenwashing*, determina quali attività economiche possano essere considerate ecosostenibili all'interno dell'Unione europea. L'anzidetta classificazione è controversa. In particolare, l'Austria ha presentato un articolato ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea per l'annullamento del regolamento delegato 2022/1214, (T-625/22), contestando l'inclusione dell'energia nucleare nel quadro del regolamento sulla tassonomia, per vari motivi, fra i quali, la violazione delle norme procedurali, l'omissione della valutazione d'impatto, il mancato rispetto del principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente (*Do No Significant Harm*), stabilito dall'articolo 17 del regolamento Tassonomia, nonché il superamento dei poteri delegati alla Commissione.

ISSN 1971-9892

circostanza che anche il Governo italiano ha preso in considerazione la costruzione in Italia di tali tipologie di impianti per contrastare la cosiddetta "povertà energetica"[57]. Con riferimento a simili evenienze, per le sopra ricordate esigenze di garanzia, nella valutazione strettamente giuridica del tempestivo adempimento dei doveri costituzionali possono essere presi in considerazione soltanto elementi supportati da un effettivo grado di fattibilità tecnica, economica e sociale: in mancanza, si rischia di occultare esigenze di protezione che, una volta emerse, potrebbero richiedere oneri economici sproporzionati, tali da imporre, secondo le circostanze, una non tollerabile compressione degli interessi confliggenti.

Non meno significativo, nel delicato equilibrio che caratterizza il diritto della transizione energetica, è il profilo — anch'esso di rilievo costituzionale — dell'incertezza alimentata dalla persistenza di diffuse "latenze" del diritto[58], ossia dai fenomeni di resistenza al cambiamento, in certa misura comprensibili come naturale reazione alle difficoltà create dalle novità — in particolare, la reinterpretazione di categorie giuridiche risalenti[59] o la rigidità delle prassi

[57] Sul disegno di legge del Governo italiano approvato in esame preliminare, *supra* nota 21. La "povertà energetica" è da ultimo intesa dall'Unione europea secondo la definizione di cui all'art. 2 (52) direttiva (UE) 2023/1791, cit., come «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni. Nell'ordinamento italiano manca, invece, una definizione giuridica del concetto di "povertà energetica", la quale è prevista nella rubrica ma non specificata nel contenuto dell'art. 11, d.lgs. 210/2021, rubricato Clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, che si riporta di seguito: 1. Sono clienti vulnerabili i clienti civili: a) che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita; c) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; d) le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; e) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; f) di età superiore ai 75 anni». Sull'energia nucleare quale strumento di contrasto alla "povertà energetica", si vedano le schede di presentazione del disegno di legge delega predisposte dal MASE.

[58] L'espressione è di D. BENRATH, *Herausforderungen,* cit., 308.

[59] Si pensi all'interpretazione del concetto di "scopo di lucro" alla luce del principio dello sviluppo sostenibile, nel contesto delle attività delle comunità di energia rinnovabile, le quali, come sarà illustrato più avanti, sono soggetti giuridici destinati ad essere protagonisti del sistema decentrato di produzione dell'energia disegnato dal diritto della transizione energetica, il cui obiettivo principale, ai sensi dell'art. 2, n. 16, lett. c), direttiva (UE) 2018/2001 è *fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari* e alla partecipazione ad esse degli ETS, ai quali per natura è preclusa la finalità lucrativa (art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017). Evidenzia una pluralità di prospettive interpretative per superare le difficoltà di costituzione delle CER, con effetti determinanti sull'attuazione del

ISSN 1971-9892

applicative — ma anche dalle non giustificabili omissioni del legislatore. I ritardi, infatti, possono compromettere la piena realizzazione di ciascuna componente dell'approccio olistico che sorregge il disegno della transizione, la cui attuazione coordinata è imprescindibile per il suo compimento.

Tenuto conto delle esigenze rilevate, nei paragrafi seguenti sarà esaminato l'impatto degli oneri economici della riconfigurazione dei sistemi di produzione, distribuzione e consumo dell'energia sulle effettive possibilità di godimento delle libertà costituzionali di cui l'energia è presupposto indispensabile, con particolare riferimento alla condizione di precarietà economica dei titolari. Si tratta di un nodo cruciale della transizione energetica, al punto da assumere i connotati di un rischio sociale di "povertà energetica" non più limitato alle fasce della popolazione in situazione di difficoltà economica, ma esteso anche ai redditi medi, come segnalato dalla stessa Unione europea[60], con il conseguente pericolo di effetti regressivi diffusi sullo Stato sociale ma anche sullo Stato di diritto.

L'auspicio è di contribuire a una corretta impostazione giuridica di questo problema centrale e, in una prospettiva complementare, alla verifica di come le garanzie costituzionali esistenti possano offrire strumenti utili a guidare l'attuazione della transizione e orientarne lo sviluppo futuro in armonia con i principi fondamentali della Costituzione.

5. *Energia e libertà nel progetto di transizione energetica e nell'ordinamento costituzionale*

Nel progetto di transizione energetica, come anticipato, il conflitto tra interessi ambientali, economici e sociali raggiunge livelli estremi e generalizzati poiché la riconfigurazione del settore energetico resa necessaria dal conseguimento della neutralità climatica comporta oneri economici molto rilevanti, i quali, come anticipato, almeno nel breve e medio periodo determinano un significativo innalzamento del costo dell'energia e un conseguente rischio sociale di "povertà energetica", non soltanto per una fascia marginale di persone in situazioni di precarietà economica ma anche per numerosi cittadini a medio reddito[61].

---

diritto europeo, A. BONAFEDE, *La "veste giuridica" sartoriale delle Comunità Energetiche Rinnovabili per un modello socio-economico nuovo a misura di cittadino e di impresa*, in S. Monticelli, A. Bonafede (a cura di), *Comunità,* cit., 44 ss.; con particolare riferimento agli ETS, A. PESTICCIO, *ETS e qualifica di Comunità Energetica Rinnovabile*, in *Cooperative e Enti non Profit*, 2/2024, 13 ss. ed ivi riferimenti alle opportune "aperture" interpretative dell'Agenzia delle entrate.

[60] In tal senso, Raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica, considerando n. 3.

[61] In particolare, il *carbon pricing* (realizzato in particolare attraverso il sistema di scambio di quote di emissioni di CO_2) e gli strumenti previsti per la graduale esclusione dei combustibili fossili producono rincari immediati di elettricità, gas e beni la cui produzione richiede un elevato impiego di energia. D'altra parte, l'accesso alle energie rinnovabili richiede alti investimenti per l'acquisti degli impianti per l'uso delle rinnovabili, come le pompe di

Considerato che l'energia è indispensabile per il godimento effettivo di pressoché ogni libertà costituzionale — non solo il "minimo esistenziale" per la dignità della persona[62], ma anche, ad esempio, il diritto all'istruzione, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto all'informazione, alla libertà di circolazione, la libertà di iniziativa economica privata, la libertà di esercitare una professione — alla transizione energetica è associato il rischio di una generalizzata compressione delle libertà costituzionali e della violazione del loro nucleo minimo garantito, nonché di un sensibile aggravamento delle diseguaglianze sociali.

Al tempo stesso, secondo le evidenze scientifiche attualmente disponibili, la "costosa" riduzione delle emissioni di CO_2 è purtuttavia necessaria per garantire sotto profili differenti le medesime libertà fondamentali, che, del pari, possono essere gravemente pregiudicate dai cambiamenti climatici. L'esperienza dei danni causati dagli eventi atmosferici estremi, riconducibili ai cambiamenti climatici, ha infatti già mostrato quanto tali libertà possano essere gravemente compromesse dall'ulteriore alterazione del clima imputabile anche alle attività umane che comportano emissione di CO_2, mentre l'aggravarsi della crisi climatica minaccia, in prospettiva, perfino la sopravvivenza della specie umana[63].

Per uscire dall'impasse, il disegno della transizione è molto chiaro e si fonda sulla netta distinzione delle misure strutturali, volte a rendere possibile "l'accesso all'energia" e ad assicurare l'efficienza energetica — le quali hanno carattere prioritario e sono strumenti di contrasto della "povertà energetica" —, dalle misure che semplicemente sostengono, in via temporanea, "l'accessibilità economica all'energia" (*bonus* energia e simili), senza incidere sulle cause di tale forma di povertà[64].

Al fine di contrastare la "povertà energetica", secondo il disegno della transizione, occorre rendere i cittadini il più possibile autosufficienti nella soddisfazione del proprio fabbisogno

---

calore o i pannelli fotovoltaici per uso domestico. Per un'analisi recente, V. COSTANTINI, C. MARTINI, B. MINA, M. ZOLI, *The EU Fit-for-55 climate action: a distributive analysis for Italy*, in *Energy Economics*, 143, 2025. Si aggiungono i rincari determinati dai conflitti in corso, in particolare quello russo-ucraino. Sul rischio di diffusione della "povertà energetica", Raccomandazione (UE) 2023/2407, cit., considerando n. 3. Nel testo si fa riferimento a un "rischio sociale", inteso, in senso sociologico, come relazione inadeguata fra sfide e risorse disponibili in un determinata realtà, cfr. E. CARRÀ, *Rischio sociale*, in P. Terenzi, L. Boccacin, R. Prandini (a cura di), *Lessico della sociologia relazionale*, il Mulino, Bologna, 2016, 253 ss.; la medesima relazione, infatti, si presta a descrivere il "rischio da transizione" come rischio che deriva dal diritto della transizione per i diritti costituzionali e che ricomprende sia il rischio di una generalizzata compressione dei diritti di libertà, sia il rischio di una negazione dei diritti umani e della violazione dell'eguaglianza sostanziale, nonché della giustizia sociale.

[62] Cfr. Corte cost., sent. 15 gennaio 2010, n. 10, che sarà illustrata più avanti nel testo.

[63] Sulla doverosità costituzionale della tutela precauzionale dei diritti fondamentali nel caso di rischi che minaccino la vita, si rinvia a S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale,* in L. Chieffi (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, *Atti del Convegno svoltosi sul belvedere di San Leucio (Caserta) nei giorni 6 e 7 giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 149 ss.

[64] La strategia europea è sintetizzata con chiarezza nella Raccomandazione (UE) 2023/2407, cit.; si veda specialmente la relativa Sezione II *Misure strutturali, accessibilità economica e accesso all'energia*.

ISSN 1971-9892

energetico, mettendoli in condizione di avere accesso diretto alle fonti rinnovabili, il quale garantisce che esse siano effettivamente convenienti sul piano economico. Tale accesso deve essere assicurato anche alle persone in condizione di vulnerabilità o di "povertà energetica", affinché esse non siano escluse dalla transizione, bensì possano parteciparvi attivamente in qualità di consumatori o, eventualmente, in qualità di produttori-consumatori (cosiddetti "*prosumer*")[65].

In tale prospettiva, l'Unione europea promuove un modello di produzione energetica decentrato e distribuito sul territorio, fondato su forme di autoconsumo individuale, collettivo e comunitario[66].

Nell'ambito di tale sistema, assumono particolare rilievo le comunità di energia rinnovabile (CER)[67], soggetti giuridici autonomi costituiti su base volontaria, per lo svolgimento di attività connesse alla produzione, all'autoconsumo, all'accumulo, alla condivisione e alla vendita di energia elettrica da fonti rinnovabili, nonché alla promozione dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e al contrasto alla "povertà energetica", nel rispetto dei criteri di prossimità geografica e solidarietà tra i membri, le quali hanno la finalità principale di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai propri membri o alle comunità locali, piuttosto che di generare profitti finanziari. Le CER sono aperte alla partecipazione di cittadini anche in condizione di vulnerabilità o di "povertà energetica", oltre alle piccole e medie imprese, agli enti territoriali e alle autorità locali, agli enti religiosi, agli enti del terzo settore, alle istituzioni scolastiche, di formazione o di ricerca, nonché alle amministrazioni pubbliche[68].

---

[65] Il termine deriva dalla fusione dei termini inglesi *producer* e *consumer*. Cfr. Raccomandazione 2023/2407, cit., considerando n. 35.

[66] Per un'analisi approfondita di tale modello, F. TUCCI, ALTAMURA, G. TURCHETTI, *Il progetto tecnologico-ambientale di comunità energetiche circolari: strumento per la rigenerazione urbana nell'orizzonte della neutralità climatica*, in S. Monticelli, A. Bonafede (a cura di), *Comunità,* cit., 13 ss.

[67] Le Comunità di energia rinnovabile sono state previste dalla direttiva (UE) 2018/2001, cit., successivamente modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, cit.; l'art. 22, par. 4, lett. f) prevede che *la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili*.

[68] L'autoconsumo individuale, collettivo e le comunità energetiche rinnovabili sono disciplinati nel nostro ordinamento dagli artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. 199/2021. Per l'operatività delle CER, sono fondamentali il decreto MASE 414/2023, che prevede i criteri e le modalità di accesso agli incentivi per il sostegno dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabile, nonché le regole operative dettate dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), (allegato 1 al decreto direttoriale MASE 22/2024 e successivi aggiornamenti), le quali disciplinano le procedure per l'accesso agli incentivi e contributi PNRR. Di recente, il decreto MASE del 28/5/2025 prevede un ampliamento degli incentivi già previsti per la costituzione di CER. Di recente, sulla partecipazione alle CER, cfr. anche il d.l. 19/2025 *Misure urgenti in favore delle famiglie e delle imprese di agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e gas naturale nonché per la trasparenza delle offerte al dettaglio e il rafforzamento delle sanzioni delle Autorità di vigilanza* convertito con modificazioni in l. 60/2025. Le CER sono altresì oggetto della disciplina di numerose leggi regionali, le quali hanno previsto come strumento di contrasto della "povertà energetica" la specifica tipologia della "CER solidale", che si caratterizza per la previsione di criteri prioritari di

ISSN 1971-9892

Attraverso l'accesso all'energia dei cittadini anche vulnerabili o in condizione di "povertà energetica", le comunità di energia rinnovabile rivestono un vero e proprio ruolo strategico "di promozione e salvaguardia" "dei diritti fondamentali coinvolti nella transizione energetica", oltre a realizzare congiuntamente, per l'oggetto stesso della loro attività, la tutela dell'ambiente mediante la produzione di energia rinnovabile e a influenzare positivamente lo sviluppo economico, per il ritorno a livello locale collegato alla loro costituzione[69].

Si aggiunge, per gli obiettivi della transizione, l'ulteriore vantaggio del coinvolgimento di capitali privati, in particolare delle piccole e medie imprese, nonché l'opportunità di favorire l'accettazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile, che, invece, di frequente, sono stati osteggiati dalle comunità locali a causa del loro impatto negativo sul paesaggio locale.

Alla luce del quadro sopra delineato, la strategia di prevenzione e contrasto della "povertà energetica" tracciata dal diritto della transizione risulta coerente con l'ordinamento costituzionale, che affida allo Stato il compito di garantire le condizioni giuridiche e materiali, comprese le infrastrutture necessarie affinché i cittadini possano effettivamente essere i primi responsabili dei loro diritti ed è in piena armonia con il paradigma che vede lo Stato sociale tenuto alla diretta erogazione delle provvidenze necessarie soltanto in via sussidiaria rispetto all'autoresponsabilità dell'individuo e agli interventi spontanei della comunità sociale, tanto più in un'epoca nella quale l'invecchiamento della popolazione rende sempre più difficoltoso il ricorso al reperimento delle risorse attraverso l'imposizione fiscale[70]. Nell'ordinamento costituzionale, infatti, lo Stato ha il monopolio della forza ma non quello dell'assistenza

attribuzione delle misure di promozione e di sostegno finanziario alle comunità di energia prioritariamente impegnate nel contrasto alla "povertà energetica", sulla base di una serie di indici predeterminati, ad esempio, la partecipazione alla CER di enti del terzo settore o di enti di edilizia residenziale pubblica o sociale. Si ricordano a titolo esemplificativo, le seguenti leggi: l.r. Liguria 13/2020; l.r. Toscana art. 42/2022; l.r. Veneto 16/2022; l.r. Lombardia 2/2022. Sulle CER solidali, G. SPINA, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte I*, in *Ambiente e Sviluppo*, 8-9/2023, 530 ss., 536. Si ricorda, infine, che sono state riconosciute come "antenato" delle CER talune cooperative elettriche storiche sorte fra fine dell'Ottocento e inizi del Novecento ed è stato evidenziato come, nonostante alcune differenze che non le rendono attualmente qualificabili come CER, tali esperienze rappresentano un modello, nonché una fonte di ispirazione per le CER che scelgano di costituirsi in forma cooperativa, cfr. R. RAO, *Le comunità energetiche rinnovabili (CER): delle "officine" per il diritto commerciale? Paper* presentato al XIV° Convegno annuale dell'associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale, "Orizzonti del diritto commerciale. Imprese, mercati e sostenibilità: nuove sfide per il diritto commerciale", Roma, 26-27 maggio 2023, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2/2024, 726 ss., 750 ss.

[69] Le frasi citate nel testo sono tratte da A. BONAFEDE, *La "veste giuridica",* cit., 27-28; oltre a mettere in luce il potenziale significato delle CER per la garanzia dei diritti costituzionali, l'Autore offre una dettagliata analisi delle problematiche privatistiche relative alla costituzione delle CER e della loro possibile soluzione a diritto vigente, delineando altresì le prospettive di un ulteriore sviluppo di tali comunità in vista degli obiettivi della transizione.

[70] Sul rapporto fra mercato e Stato sociale, M. LUCIANI, *Diritti,* cit., 4 ss. Sul ruolo dello Stato nel contesto attuale, G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma*, Bologna, 2022, *passim*.

ISSN 1971-9892

sociale[71], l'assistenza privata è libera (art. 38, comma 5 Cost.). La partecipazione dei cittadini ad attività di interesse generale è "favorita" (art. 118, comma 5, Cost.), non semplicemente promossa, sia nella forma individuale, sia nella forma dell'organizzazione di comunità solidali[72]. Si aggiunge che, secondo i più recenti sviluppi dell'ordinamento, per gli enti del terzo settore si prospettano gli innovativi spazi di co-programmazione e co-progettazione con la pubblica amministrazione, particolarmente significativi nell'ambito della transizione energetica[73].

Nella prospettiva in precedenza delineata, pur in mancanza di una competenza per l'armonizzazione della legislazione sociale, l'Unione ha assunto un significativo ruolo di promozione, coordinamento e di importante sostegno finanziario della legislazione degli Stati membri — da impiegare soprattutto in un'ottica di welfare "strutturale" e generativo[74] — nel perseguimento degli obiettivi di giustizia sociale assunti dal diritto della transizione e di promozione del benessere e di protezione sociale sanciti dagli artt. 2 e 3 TUE[75]. Resta da precisare che nella "narrazione" della transizione, l'Unione europea ha fatto riferimento all'"energia elettrica come diritto fondamentale per i consumatori vulnerabili"[76], benché

[71] Lo evidenzia nel quadro di un'analisi teorica dedicata allo Stato, J. ISENSEE, *§ 190*, cit., 347 ss., con riferimenti alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, in particolare *BVerfGE* 22,180 (204); 29, 221 (236).

[72] A tal proposito, nel contesto della transizione energetica, assume un importante significato la recente modifica, introdotta dal d.lgs. 199/2021, dell'art. 5, comma 1, lett. e) del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), che nella nuova formulazione prevede fra le attività di interesse generale, gli *interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi* nonché *alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199* e, per le imprese sociali, l'analoga disposizione prevista dall'art. 2 del d.lgs 112/2017, in seguito alla modifica di cui al d.lgs. 199/2021. Sul principio di sussidiarietà, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 603 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 51 ss.

[73] Cfr. art. 55 Codice del Terzo settore, cit. Sul ruolo del terzo settore, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2022, *passim*; sul tema, con riferimento allo sviluppo impresso dalla giurisprudenza costituzionale, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione*. *Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, 3/2020; G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in federalismi.it, 8/2024, in particolare 81 ss. Per un esempio di co-progettazione in materia di produzione di energia rinnovabile F. CAPPELLARO, G. BARBERIO, G. D'AGOSTA, *Circolarità e Comunità di Energia Rinnovabili: sinergie ed esperienze sul campo*, in S. Monticelli, A. Bonafede (a cura di), *Comunità,* cit., 3 ss., 11 ss.

[74] Sulle misure di *welfare* strutturale nella transizione energetica, G. SPINA, *CER come modello strategico*, cit., 536; sul *welfare* generativo, M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della "povertà energetica". L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in Dirittifondamentali.it, 2/2023, 455 ss.

[75] Sul ruolo assunto per questa via dall'Unione europea in ambito sociale, interessanti considerazioni in A. LEOPOLD, *Grundsätze und Prinzipien des koordinierenden EU-Sozialrechts*, in *SRa*, 2022, 165 ss.

[76] Per l'espressione citata nel testo cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Interventi a breve termine nei mercati*

ISSN 1971-9892

nessun diritto di tale genere — che propriamente inteso si riferisce a pretese incondizionate a una determinata prestazione — sia previsto o sia desumibile dalle fonti europee[77]. Peraltro, l'Unione ha anche indicato l'accesso all'energia a prezzi sostenibili semplicemente per ricordare agli Stati membri l'"idea che l'accesso all'energia rappresenta un diritto sociale fondamentale"[78].

Il riferimento al "diritto all'energia" è corrente anche nel dibattito internazionale[79] e in quello interno.

---

dell'energia e miglioramenti a lungo termine dell'assetto del mercato dell'energia elettrica del 18 maggio 2022, COM/2022/236 final; analogo riferimento è contenuto nelle versioni in lingua inglese, tedesca e francese «Electricity as a basic right for vulnerable consumers», «Stromversorgung als Grundrecht für schutzbedürftige Verbraucher», «L'électricité, droit fondamental pour les consommateurs vulnérables».

[77] Sul tema si veda l'approfondita indagine di S. STORR, *Ein Grundrecht auf leistbare Energieversorgung?* in *NLMR* 2023, 3 ss. In particolare, l'Autore osserva, con riferimento agli artt. 8 e 2 CEDU, come l'approvvigionamento energetico a prezzi accessibili possa essere considerato un mezzo di protezione della vita, ma gli Stati hanno un margine di discrezionalità sulle modalità di garanzia, sicché non sussiste alcun diritto fondamentale in senso proprio; né un simile diritto è riconosciuto dal Pilastro europeo dei diritti sociali, il cui principio n. 20 prevede: «Ogni persona ha diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, le comunicazioni digitali»; il Pilastro, invero, è un documento privo di valore normativo, né un simile diritto è desumibile dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966) adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, il cui art. 11, prevede che *Gli Stati Parti riconoscono il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, inclusi un'alimentazione, un vestiario e un alloggio adeguati*, poiché tale Patto contiene impegni assunti dagli Stati ma non situazioni soggettive direttamente applicabili; né, a giudizio dell'Autore, è desumibile un diritto incondizionato al "minimo esistenziale" dagli artt. 34 e 2 della Carta dei diritti, data la discrezionalità che compete agli Stati membri nell'attuazione delle misure necessarie a garantire la dignità umana; infine, secondo l'Autore, la garanzia di un diritto fondamentale propriamente inteso non si evince dall'art. 36 della Carta dei diritti, che nel prevedere il fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, *riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, all'accesso ai servizi di interesse economico generale*, sicché indica, piuttosto, un principio, ma rinvia espressamente alla disciplina degli Stati membri per l'eventuale individuazione *de lege ferenda* di un diritto all'approvvigionamento energetico a prezzi accessibili.

[78] Così, già nella Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 - *Un "new deal" per i consumatori di energia,* considerando n. 34.

[79] Nel dibattito internazionale, è delineata anche la distinzione fra il cosiddetto "diritto umano all'energia" ("*a human right to energy*"), per indicare la pretesa all'energia necessaria per la sopravvivenza minima (ad esempio, l'energia per il cibo di base), e l'energia richiesta dalla giustizia sociale (*"social justice*"), che realizza l'eguaglianza sostanziale, ossia un livello superiore di eguaglianza e inclusione sociale (ad esempio, l'energia sufficiente per preparare un pasto tradizionale), cfr. P. FAGAN, *The Social Justice and Human Rights Benefits of Domestic Renewable Energy*, in *Advances in Environmental and Engineering Research*, 16 febbraio 2023, 8 ss.; l'Autore evidenzia, in conclusione, come i sistemi centralizzati di distribuzione dell'energia nel Regno Unito abbiano fallito l'obiettivo della garanzia anche del minimo "diritto umano all'energia", mentre i sistemi decentralizzati di energie rinnovabili domestiche, come quelli progettati dalla transizione energetica, potrebbero sostenere il livello più alto di inclusione della giustizia sociale.

ISSN 1971-9892

Il paragrafo seguente è dedicato all'esame delle ipotesi secondo cui sarebbe configurabile un "diritto costituzionale all'energia" nell'ordinamento italiano.

6. *Denaro e libertà costituzionali: un autonomo diritto costituzionale all'energia?*

L'energia possiede indubbiamente una rilevanza costituzionale, come dimostra l'esplicita menzione nell'art. 43 Cost. delle imprese che si riferiscano a fonti di energia, richiamo che è stato opportunamente valorizzato nel contesto della liberalizzazione del mercato energetico, alla luce della sua incidenza sulle libertà costituzionali e delle implicazioni sociali connesse a un accesso equo ai servizi energetici essenziali, esigenza da tempo presente nelle politiche europee, non soltanto per i cittadini, ma anche per le piccole imprese[80].

Più di recente, in occasione della transizione energetica, la rilevanza costituzionale dell'energia è stata trasposta nella configurazione di un autonomo diritto all'energia, un "diritto di quarta generazione che nasce dalla specificazione di altri diritti", avente la fisionomia di "un diritto sostanziale trasversale o transdisciplinare, un diritto di quarta generazione che nasce dalla convergenza e dalla specificazione delle altre discipline sostanziali"[81] ovvero ha condotto all'enucleazione di una situazione soggettiva avente la fisionomia di "un autonomo diritto sociale all'energia", precisamente, un "nuovo diritto" sociale appartenente alla categoria dei diritti strumentali, fondato sugli artt. 2, 3 e 43 Cost., che ha per oggetto l'accesso al servizio energetico da parte di coloro che si trovano in condizione di "povertà energetica" o di vulnerabilità, sia attraverso erogazioni statali di sostegno del reddito, sia mediante il finanziamento di misure di accesso diretto alle energie rinnovabili.

[80] Lo evidenzia in un contributo dedicato alla liberalizzazione del mercato elettrico, F. FOSCHINI, *Brevi cenni di riflessione sul tema del diritto dell'energia, sulle sue fonti comunitarie e sulle recenti riforme legislative*, in *Rivista della comunicazione*, 1/2011, 4 ss., 5 ss., la quale ricorda anche che già l'art. 3, comma 3, direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, prevedeva che: «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i clienti civili e, se gli Stati membri lo ritengono necessario, le piccole imprese (vale a dire aventi meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro) usufruiscano nel rispettivo territorio del servizio universale, cioè del diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti. Per garantire la fornitura del servizio universale, gli Stati membri possono designare un fornitore di ultima istanza. Gli Stati membri impongono alle società di distribuzione l'obbligo di collegare i clienti alla rete alle condizioni e tariffe stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 23, paragrafo 2»; v. p. 11, per il riferimento, nella legislazione europea, alla nascita di "un vero e proprio diritto alla prestazione energetica".

[81] Le espressioni citate sono tratte dallo studio di L.M. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in AmbienteDiritto.it, 4/2021, 1 ss., 10 e ss., che argomenta la tesi sostenuta anche con riferimenti al dibattito internazionale.

ISSN 1971-9892

L'enucleazione di tale autonomo "nuovo" diritto sociale sarebbe utile a garantire l'accesso all'energia sottraendolo alle mutevoli e contingenti volontà politiche[82].

Rispetto al riconoscimento di un nuovo diritto costituzionale, è tuttavia preferibile attenersi all'orientamento seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2010, ove il fabbisogno energetico è considerato una componente essenziale del diritto al "minimo esistenziale"[83], sicché l'energia è implicitamente collocata nell'ambito della figura dogmatica dei "presupposti dei diritti" (*Grundrechte Voraussetzungen*), elaborata dalla letteratura tedesca[84] e correntemente utilizzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[85], essendo

[82] Le espressioni citate sono tratte dal saggio di M. GRECO, *Prime note*, cit., specialmente 437 ss., 446, 447 ss., 449, 450, 452 ss.; 451, 459-460. L'Autore precisa che «Tuttavia, l'espressione viene qui adoperata nel senso indicato da F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 2, secondo il quale la Costituzione italiana "non favorisce l'emersione di diritti nuovi non ricompresi nelle sue previsioni», quanto piuttosto «la enucleazione ed esplicitazione di diritti impliciti, come necessarie o possibili conseguenze dei diritti enumerati; […] al di là da disposizioni espresse enuncianti diritti, questi [nuovi diritti] possono ben essere costruiti come diritti strumentali rispetto agli enumerati, nel senso che senza di essi questi ultimi risulterebbero poco significativi o tutelati; […] infine, muovendo dall'evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali, è possibile rinvenire in esse il fondamento positivo di diritti per l'innanzi non contemplati in quanto non (ancora) riconoscibili». Lo studio di M. Greco contiene un'approfondita disamina della problematica ed è pertanto ricco di spunti anche per conclusioni differenti da quelle raggiunte dall'Autore.

[83] Cfr. Corte cost., sent. 15 gennaio 2010, n. 10, relativa al Fondo acquisti istituito dall'art. 29, d.l. 112/2008 per il "soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti"; p. 6.3 del considerato in diritto per il riferimento al nucleo irriducibile della dignità umana e p. 6.4 con riferimento alla rilevanza costituzionale dello straordinario innalzamento del costo delle bollette energetiche. Per una diversa interpretazione della medesima sentenza, M. GRECO, *Prime note,* cit., 452-453, il quale ravvisa un rapporto di "continenza e complementarietà" fra il diritto al minimo esistenziale e gli altri diritti, fra i quali, le prestazioni alimentari, sanitarie e l'energia.

[84] La categoria dei presupposti dei diritti fondamentali e più in generale delle disposizioni costituzionali, è stata elaborata da H. KRÜGER, *Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen*, in H. Ehmke, J.H. Kaiser (a cura di), *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot Berlin, 1973, 285 ss.; per i successivi sviluppi e riferimenti giurisprudenziali, J. ISENSEE, *§ 190*, cit., 282 ss.

[85] Particolarmente significativa, con riferimento sia ai presupposti giuridici che a quelli materiali necessari per l'effettivo godimento delle libertà costituzionali, Corte cost., sent. 5 dicembre 2019, n. 254, in particolare, p. 6 del considerato in diritto, per l'affermazione che: «La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (sent. n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del citato principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)». In un differente caso ma con analoga argomentazione, facendo ricorso alla figura dogmatica dei presupposti dei diritti, si era già espresso il Tribunale costituzionale federale della Germania, cfr. *BVerfGE* 41, 29 (49), con il rilievo che l'art. 4, commi 1 e 2, della Legge fondamentale *non contiene soltanto un diritto individuale di difesa, che vieta allo Stato di interferire nella sfera più personale dell'individuo, ma impone anche in senso*

ISSN 1971-9892

rimasto isolato l'iniziale rifiuto di tale concetto, motivato con la sua asserita estraneità al diritto positivo[86]. I presupposti dei diritti costituzionali — talora indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come "doveri positivi" o come "requisiti" — sono le condizioni giuridiche e materiali indispensabili per l'effettiva possibilità di esercizio delle libertà costituzionali, ma non coincidono con esse e sono elementi esterni alle disposizioni costituzionali cui si riferiscono[87]. I presupposti o requisiti dei diritti costituzionali, infatti, non sono espressamente previsti dal testo scritto, non fanno parte dell'ambito di protezione della libertà garantita, cioè della situazione o comportamento tutelato, né del contenuto della relativa norma costituzionale, non sono elementi costitutivi della fattispecie costituzionale[88]. Il caso preso in considerazione dalla sentenza n. 10 del 2010 è esemplare: l'energia di per sé non si lascia di certo riconoscere come rappresentazione della dignità umana, non è esplicitamente prevista dalle disposizioni di garanzia delle libertà, né appartiene al loro ambito di protezione; lo stesso vale per il fabbisogno alimentare. Eppure, entrambi sono presupposti materiali indispensabili per la garanzia del diritto al minimo esistenziale per un'esistenza dignitosa.

La mancanza della disponibilità di un presupposto materiale indispensabile per il godimento di un diritto, la quale dipenda da ragioni di ordine economico è esattamente uno di quegli "ostacoli" che la Repubblica ha il compito di rimuovere perché, limitando "di fatto" le libertà, impedisce il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)[89].

---

positivo di garantire spazio per l'esercizio attivo della convinzione religiosa e per la realizzazione della personalità autonoma nell'ambito ideologico-religioso.

[86] Ci si riferisce a Corte cost., sent. 15 luglio 1983, n. 252, in particolare, p. 4 del considerato in diritto, dove con riferimento alla categoria dei presupposti — invocata nell'ordinanza di rimessione unitamente alla legislazione tedesca e francese in materia di locazione — la Corte afferma che si tratterebbe di una «costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo». Tale impostazione è stata successivamente abbandonata e la categoria dei presupposti materiali e giuridici dei diritti costituzionali è costantemente utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, 2016, 337 ss.; G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale e pubblica, in Rivista AIC*, 3/2017.

[87] L'espressione "dovere positivo" indica la questione dalla prospettiva della responsabilità statale ed è usato, ad esempio, nella già ricordata sent. n. 254 del 2019, cit., Il termine "requisito" è una delle possibili traduzioni del termine "*Voraussetzung*", cfr. *Il nuovo dizionario di tedesco Zanichelli*, formato digitale, *sub* 2; peraltro, la scelta del termine "requisito", fra le alternative interpretazioni linguistiche, non è particolarmente felice nel contesto in esame poiché dell'elemento materiale che intende indicare oscura proprio il fondamentale carattere esterno rispetto alla disposizione costituzionale cui esso si riferisce. Tuttavia, si tratta del termine scelto in numerose pronunce, ad esempio, Corte cost., sent. 25 febbraio 1988, n. 217 e sent. 17 luglio 2023, n. 145 sul diritto all'abitazione.

[88] H. KRÜGER, *Verfassungsvoraussetzungen,* cit., 285 ss. 287; J. ISENSEE, *§ 190*, cit.*,* 282 ss. Per esemplificare i presupposti giuridici, si pensi ai codici di rito per l'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio.

[89] Su tale disposizione, nella vastissima letteratura, oltre ai contributi citati *supra*, nota 35, ci limitiamo a ricordare, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam,

ISSN 1971-9892

Tenuto anche conto che quest'ultima disposizione conferisce generale rilevanza costituzionale ai presupposti di fatto per l'esercizio delle libertà garantite, nelle costellazioni nelle quali l'energia è indispensabile per il godimento delle libertà costituzionali, non viene in considerazione un "nuovo diritto costituzionale"[90], si tratta, piuttosto, di assicurare la effettiva garanzia di diritti già riconosciuti esplicitamente dalla Costituzione (ovvero, come nel caso del diritto al "minimo esistenziale", già riconosciuti in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale[91]).

Sotto questo profilo, considerata la scarsità delle risorse finanziarie disponibili e la circostanza che i diritti costituzionali possono "incidere" sul bilancio dello Stato — ma soltanto per la garanzia del loro nucleo essenziale, sottratto alla discrezionalità del legislatore[92] —, al fine di fondare una pretesa all'erogazione di una prestazione sociale, risulta in ogni caso decisiva la considerazione della specifica libertà costituzionale della quale l'energia costituisce il presupposto materiale, sì da poter verificare in che misura, tenuto conto delle "priorità" costituzionali e, eventualmente, secondo quali modalità di erogazione, il fabbisogno di energia sia riconducibile a tale nucleo, che, ovviamente, è differente per ogni libertà[93].

Alla luce delle riflessioni fin qui svolte, l'individuazione di un "diritto all'energia" quale nuovo diritto sociale strumentale ad altri diritti non persuade.

Peraltro, l'enucleazione di un autonomo diritto sociale all'energia non è né necessario né utile a sottrarre l'effettiva garanzia dei presupposti materiali delle libertà alle mutevoli e contingenti variazioni del quadro politico poiché tali presupposti possono essere oggetto di corrispondenti istanze di garanzia soltanto nel nucleo essenziale riferito a ciascuna libertà, il

---

Padova, 1984; L. CARLASSARE, *Diritti*, cit.*;* M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, *passim*; M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Carocci, Roma, 2017. Sull'art. 3, comma 2, Cost. nel significato di garanzia costituzionale della libertà intesa come fenomeno reale, secondo l'omonima teoria, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia a A. GRAGNANI, *Garanzia costituzionale della «libertà reale» e controllo accentrato di costituzionalità (in margine all'ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale)*, in Dirittifondamentali.it, 2/2019, 499 ss.

[90] E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, cit., chiarisce la logica del riconoscimento di "nuovi diritti" nel senso che il relativo catalogo costituzionale non può essere considerato esaustivo dei bisogni da tutelare e evidenzia come la legislazione ordinaria attuativa del dettato costituzionale allorché "mette a fuoco situazioni e condizioni meritevoli di particolare tutela", "può anche ampliare l'ambito di tutela costituzionalmente garantito, assicurando la soddisfazione di bisogni non espressamente considerati".

[91] Cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013.

[92] Tale concetto corrisponde alla garanzia costituzionale della intangibilità del contenuto essenziale dei diritti fondamentali sancita espressamente nella Legge fondamentale tedesca, cfr. art. 19, comma 2, *GG*, sul quale P. HÄBERLE, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19, Abs. 2 GG*, C.F. Müller, Heidelberg, II[a] ed., 1972. Sulla garanzia del nucleo essenziale dei diritti costituzionali, oltre alla già ricordata sent. n. 10 del 2010, fra le molte altre, Corte cost., sent. 16 dicembre 2016, n. 275; sul tema, A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit.,

[93] Sulle priorità costituzionali, L. CARLASSARE, *Diritti,* cit.

ISSN 1971-9892

quale, peraltro, in certa misura può essere influenzato dal contesto economico e sociale cui sempre si riferisce la libertà oggetto di protezione costituzionale[94].

Si aggiunge, ad ulteriore precisazione, che in mancanza di esplicite indicazioni costituzionali, al legislatore compete un'ampia prerogativa di scelta delle misure strutturali necessarie a soddisfare tempestivamente il dovere di garantire "l'accesso all'energia" secondo i requisiti sostanziali relativi alle fonti di produzione stabiliti dal diritto della transizione e pur tenuto conto delle esigenze temporali ad essa correlate. Di conseguenza, non sarebbe plausibile nemmeno l'ipotesi di una pretesa costituzionale ad ottenere l'erogazione di finanziamenti per l'accesso diretto all'energia attraverso specifiche forme di autoconsumo individuale o collettivo o comunitario o di altre forme del cosiddetto welfare generativo, quali il reddito energetico.

In definitiva, l'autonomo "nuovo diritto" costituzionale all'energia non aggiunge nulla alla garanzia delle libertà costituzionali già riconosciute per il cui esercizio l'energia costituisce un presupposto materiale indispensabile, le quali, in assenza di uno Stato direttamente fornitore di energia, richiedono la disponibilità del più elementare presupposto di molte libertà costituzionali: il denaro necessario per acquistarla o per acquistare gli impianti per l'autoproduzione o la tecnologia per l'impiego delle energie rinnovabili, nonché per l'efficientamento energetico[95].

Per la garanzia della disponibilità del denaro necessario per il godimento delle libertà costituzionali, la Costituzione prevede, innanzitutto, il diritto di ciascun lavoratore a una retribuzione, in ogni caso, sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), una delle rare disposizioni, quest'ultima, cui la giurisprudenza riconosce efficacia diretta anche nei rapporti fra privati[96]. Se del caso, viene in considerazione, altresì, il diritto al mantenimento per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, nonché il diritto dei lavoratori a che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 Cost.), nonché il principio dello Stato sociale, espresso dall'art. 3, comma 2 Cost., attraverso l'esplicito collegamento della garanzia delle libertà agli ostacoli di fatto, da intendersi, ovviamente, non come clausola generatrice di nuovi diritti, bensì come piena tutela dei diritti riconosciuti (eventualmente in via interpretativa ai sensi dell'art. 2 Cost.)[97].

---

[94] Cfr. Si vedano le differenti interpretazioni di G. PITRUZZELLA, *Le crisi e la rottura dell'equilibrio: il nuovo volto dei diritti sociali*; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti,* cit., rispettivamente a 19 ss.; 563 ss., 613 ss.

[95] Sul denaro come presupposto di numerose libertà costituzionali, J. ISENSEE, *§ 190*, 282 ss., 297 ss.

[96] Lo ricorda P. CARETTI, *Considerazioni,* cit.; più di recente sul tema, G. AMOROSO, *La garanzia costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36, primo comma, Cost.)*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4/2024, 2 ss.

[97] Cfr. sent. n. 10 del 2010, p. 6.4 del considerato in diritto per il riferimento agli artt. 2, 3, comma 2, e 38 Cost., quale fondamento del diritto al "minimo esistenziale", comprensivo del fabbisogno energetico garantito dal legislatore statale, nella costellazione oggetto del giudizio, mediante l'esercizio della competenza per i livelli

ISSN 1971-9892

Proprio queste considerazioni mettono in evidenza che l'impatto della transizione energetica sui compiti dello Stato sociale è rappresentato in modo soltanto parziale sia dal concetto di "povertà energetica"[98] — che, si ricorda, è intesa dall'Unione europea come *l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni*[99] — sia dal concetto di cliente vulnerabile, definito dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, alternativamente con riferimento a condizioni economicamente svantaggiate, a un età superiore a 75 anni, a gravi condizioni di salute, a utenze ubicate nelle isole minori non interconnesse o in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi[100].

L'impostazione incentrata esclusivamente sul profilo del consumo individuale di energia in ambito essenzialmente domestico, infatti, trascura l'incidenza sistemica del costo dell'energia sull'intero assetto economico-sociale, essendo essa indispensabile non solo per gli usi domestici, ma anche per l'attività produttiva delle imprese. I costi energetici industriali si riflettono, a loro volta, sul prezzo finale dei beni di consumo — compresi i generi alimentari, i farmaci e altri beni essenziali — incidendo indirettamente su molteplici altri presupposti materiali per l'esercizio effettivo delle libertà costituzionali.

La prospettiva di osservazione che correla il "diritto all'energia" alla "povertà energetica" o alle situazioni di vulnerabilità, inoltre, risulta eccessivamente limitata rispetto alla reale portata costituzionale del bene energia, che, come si evince dall'art. 43 Cost., impegna la responsabilità dello Stato non soltanto per le persone in stato di bisogno economico, bensì per tutti gli individui in relazione a tutti i diritti costituzionali dei quali l'energia sia presupposto[101], oltre che per finalità di interesse generale, la cosiddetta "sicurezza energetica"[102].

essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2 lett. m), Cost.; con riferimento a quest'ultimo specifico profilo, si veda L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti,* cit., 103 ss.

[98] Per una convincente analisi della povertà come problema di diritto costituzionale, Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1/2019, oltre al già citato contributo di M. LUCIANI, *Diritti,* cit., 5-6.

[99] Cfr. l'art. 2 (52) direttiva (UE) 2023/1791, cit.

[100] Cfr. art. 11, d.lgs. 210/2021.

[101] M. LUCIANI, *Diritti,* cit., 8, ricorda che in realtà tutti i diritti sono finanziariamente condizionati e tutti i diritti sono diritti a prestazione nel senso che richiedono che vengano apprestati i mezzi materiali per il loro godimento come un servizio giustizia per l'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio o mezzi per la manifestazione del proprio pensiero.

[102] Cfr. Commissione, *Il Green Deal europeo,* cit.

ISSN 1971-9892

Di conseguenza, la transizione energetica non sollecita l'espansione delle garanzie costituzionali mediante il riconoscimento di "nuovi diritti", bensì l'effettiva e più intensa garanzia dei diritti già riconosciuti, mediante una scrupolosa riconsiderazione della dimensione temporale della responsabilità dello Stato per i presupposti giuridici e materiali delle libertà costituzionali, nonché per l'adempimento degli altri compiti di cura degli interessi costituzionali ad esso affidati, fra i quali la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nazionale.

Soltanto una tempestiva attivazione dei poteri statali, adeguatamente coordinata con le scadenze temporali stabilite dal diritto della transizione energetica può assicurare l'effettività della garanzia delle libertà costituzionali e degli altri interessi coinvolti nella transizione energetica.

In proposito, con specifico riferimento ai compiti dello Stato sociale, non deve essere trascurata la circostanza che con l'ulteriore progredire della transizione, non ogni fonte di produzione dell'energia potrà ancora essere presupposto materiale giuridicamente idoneo a garantire le libertà costituzionali, dovendo essere progressivamente eliminate dall'uso domestico le fonti che producono emissioni di Co_2, sicché dovranno essere precluse anche le misure di supporto alla mera accessibilità economica all'energia correlate a tali fonti. L'esclusione delle fonti fossili non può implicare, ovviamente, l'esclusione delle persone in situazioni di vulnerabilità o di "povertà energetica" dall'accesso all'energia e in definitiva dalla transizione energetica, che l'Unione europea vuole giusta e inclusiva[103].

La scansione temporale prevista per la transizione energetica, con la predeterminazione giuridica di obiettivi intermedi e di un termine finale per il suo compimento, richiede, in definitiva, una rigorosa considerazione delle esigenze di garanzia delle libertà costituzionali non nella prospettiva istantanea, focalizzata sul bisogno nel breve periodo, bensì proiettata nell'intero arco temporale della transizione.

Considerato che proprio con riferimento alle misure statali di contrasto ai cambiamenti climatici, la dimensione temporale delle libertà costituzionali — benché non con riferimento ai compiti dello Stato sociale — è stata oggetto della nota "Decisione sul clima" del Tribunale costituzionale federale della Germania (*Bundesverfassungsgericht*), è opportuno richiamarne gli esiti, limitando l'attenzione agli aspetti strettamente rilevanti, sia pure solo indirettamente, per le questioni qui oggetto di indagine[104].

[103] Sul carattere doverosamente inclusivo della transizione energetica, cfr. Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit.

[104] Un esame di ogni aspetto della decisione è offerto da A. DI MARTINO, *Intertemporalità*, cit.

ISSN 1971-9892

7. *La dimensione temporale dei diritti fondamentali nella "Decisione sul clima" del* Bundesverfassungsgericht

Nella "Decisione sul clima", il *Bundesverfassungsgericht* [105] ha qualificato le prevedibili conseguenze nel futuro della *Bundes-Klimaschutzgesetz* (Legge federale sulla protezione del clima, di seguito *KSG*) come un "effetto preliminare assimilabile a un'ingerenza" ("*Eingriffsähnliche Vorwirkung"*), ossia a una limitazione delle libertà dei ricorrenti, come tale bisognosa di giustificazione sul piano costituzionale[106].

Il rilievo si fonda sulle seguenti premesse: la *KSG* intende contribuire al raggiungimento entro il 2050 di un obiettivo di temperatura ben al di sotto dei 2 °C, preferibilmente a 1,5 °C rispetto all'epoca preindustriale, secondo quanto stabilito dall'Accordo di Parigi; è costituzionalmente doveroso contrastare i cambiamenti climatici, in modo da scongiurare il raggiungimento dei "punti di non ritorno"; la *KSG* ha stabilito obiettivi intermedi di riduzione delle emissioni fino al 2030; il *budget* residuo di emissioni di CO_2 che ancora possono essere emesse entro il 2050, senza pregiudicare il contrasto ai cambiamenti climatici, è limitato. Di conseguenza, il *Bundesverfassungsgericht* afferma che le disposizioni giuridiche che nel presente autorizzano emissioni possono comportare un pericolo irreversibile per la libertà futura poiché spostano nel futuro gli sforzi di riduzione delle emissioni[107].

Il Tribunale, utilizza l'espressione "effetto preliminare assimilabile a un'ingerenza" ("*Eingriffsähnliche Vorwirkung*"), per indicare ingerenze future nella libertà generale d'azione dei ricorrenti (art. 2, comma 1, *GG*), che è plausibile ipotizzare quale conseguenza futura degli effetti prodotti sino al 2030 dalla *KSG*, ma che attualmente non sono reali, bensì soltanto virtuali[108]. Come è stato chiarito da uno fra i più autorevoli studiosi di diritto ambientale a livello internazionale, autore di una monografia pioneristica sugli effetti preliminari delle leggi (*Vorwirkung von Gesetzen* del 1974[109]), inoltre, «[n]el caso di specie non si discute di reali effetti preliminari di concreti progetti di legge, bensì della valutazione di leggi che si presentano come ineluttabili in un lontano futuro, in definitiva della prevenzione di ingerenze»

[105] *BVerfG*, decisione del 24 marzo 2021 - 1 *BvR* 2656/18 e al., in *BVerfGE*, 157, 30, cit.

[106] Cfr. *BVerfG*, decisione, cit., *RN* 184 (*Randnummer*, *RN*, ossia numero a margine); M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit., 315. Gli Autori offrono una lettura pienamente condivisibile della decisione in esame e rilievi critici del tutto convincenti. Nelle pagine che seguono, finalizzate unicamente a comprendere gli approdi del dibattito tedesco sul tema, dai quali possono trarsi spunti utili per le questioni qui affrontate, ci si limiterà principalmente a sintetizzare la ricostruzione da loro proposta, con minime integrazioni necessarie a chiarire passaggi che presuppongono la conoscenza di elementi poco noti nella nostra esperienza. Si includeranno, altresì, osservazioni formulate da altri Autori, ove funzionali ai fini della presente analisi, nonché i riferimenti al testo della decisione, necessari per verificarne direttamente almeno i passaggi fondamentali sintetizzati.

[107] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung*, cit., 316 ss.; *BVerfG*, decisione cit., *RN*, 117 ss.

[108] Lo osserva J. BERKEMANN, *"Freiheitschancen über die Generationen" (Art. 20a GG) – Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel*, in *DÖV*, 2021, 701 ss., 707 ss.

[109] M. KLOEPFER, *Vorwirkung von Gesetzen*, Beck, München, 1974.

ISSN 1971-9892

nei diritti fondamentali[110]. In altri termini, nel caso in esame, il Tribunale non può nemmeno prendere in considerazione reali effetti preliminari di leggi future, poiché di una futura legge non esiste nemmeno un semplice progetto. In proposito, conviene ricordare che alla luce dell'anzidetta elaborazione dottrinale, nel diritto costituzionale sono tradizionalmente denominati "effetti preliminari" di un atto quelli eventualmente scaturenti dall'esercizio della competenza finalizzata alla sua adozione e antecedenti l'esistenza dell'insieme dei requisiti richiesti per la "piena efficacia" dell'atto stesso. Il riconoscimento di una categoria unitaria è giustificato dal tratto comune degli effetti preliminari, che consiste in varie forme di condizionamento dell'applicazione del diritto vigente o di altre attività, il quale deriva da un atto ancora privo della sua piena efficacia giuridica o, persino, da un atto futuro nel suo (incerto ma probabile) divenire, come ad esempio la pubblicizzazione della presentazione di un disegno di legge, che ben può produrre effetti fattuali non necessariamente privi di qualsiasi rilevanza giuridica, come lo è, ad esempio, l'effetto di orientamento che talora scaturisce dalla pubblicizzazione di disegni di legge in materia ambientale relativi all'impiego di determinate tecnologie. Il fenomeno dell'anticipazione dell'efficacia di un atto è collegato alla conoscenza (anche parziale) del suo (prevedibile) contenuto, attraverso atti del procedimento preordinato alla sua formazione ovvero tramite altre attività[111].

Il riferimento del Tribunale al concetto di "effetti preliminari" non si colloca, pertanto, all'interno della omonima categoria nel significato tradizionalmente riconosciuto, poiché al momento della decisione la legge futura non esiste nemmeno allo stato di progetto, sicché, in tale senso, non esistono nella realtà neppure effetti preliminari della legge futura.

Benché non esistano in concreto nemmeno effetti futuri della *KSG*, potendo essere formulate soltanto ipotesi plausibili sulle sue conseguenze fattuali future — le quali, contrariamente a quanto asserito dal Tribunale, ancora non sono state mediate dal diritto, sicché non esiste nemmeno un effetto indiretto della legge — nell'argomentazione del *Bundesverfassungsgericht*, l'ipotesi di effetti preliminari di future ingerenze nei diritti costituzionali dei ricorrenti scaturenti dalla *KSG* è di fondamentale importanza perché, secondo un principio fondamentale della giustizia costituzionale tedesca, allorché venga in considerazione un'ingerenza del potere in una sfera di libertà garantita dal diritto costituzionale, la cognizione del Tribunale si estende alla verifica della compatibilità della disposizione censurata con qualsiasi precetto costituzionale, non soltanto con le disposizioni che riconoscono un diritto ma anche con le norme che affidano allo Stato un compito di

[110] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit.*,* 316 nota 71.

[111] Si riporta nel testo una sintesi della ricostruzione della categoria degli effetti preliminari che tiene conto di M. KLOEPFER, *Vorwirkung von Gesetzen*, cit., e di altri studi nell'ambito della giustizia costituzionale, già presentata in A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, 531ss., 532-535, 534, nota 9, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

ISSN 1971-9892

protezione o il perseguimento di una determinata finalità, come, l'art. 20a *GG*, che lo investe della responsabilità di proteggere i fondamenti naturali della vita anche nell'interesse delle generazioni, nonché con le disposizioni che ripartiscono i poteri fra i supremi organi dell'ordinamento e ne disciplinano l'esercizio[112].

Le disposizioni della *KSG* — ad avviso del Tribunale — non violano l'art. 20a *GG* poiché, come richiesto da tale disposizione, esse perseguono nel lungo termine lo scopo della neutralità climatica, né è possibile accertare un sottodimensionamento della tutela rispetto alla soglia minima di protezione che ai sensi di tale disposizione vincola le prerogative discrezionali del legislatore[113].

Il Tribunale precisa anche che dal principio di proporzionalità deriva "l'obbligo di ripartire nel tempo" le misure di protezione del clima, costituzionalmente necessarie in modo lungimirante e il meno possibile invasivo dei diritti fondamentali e osserva che la quantità di emissioni di CO_2 attualmente autorizzata dalla *KSG* è tale che porterebbe ad esaurire in larga parte il budget residuo disponibile entro il 2030. Di conseguenza, dopo tale data, per mantenere il dovere di protezione di cui all'art. 20a GG, sarebbero necessari «sforzi di riduzione […] di entità non tollerabile». Ciò sarebbe incompatibile con la funzione dei diritti fondamentali come "garanzia intertemporale della libertà". Pertanto, il legislatore è tenuto ad avviare tempestivamente la transizione verso la neutralità climatica[114].

Rispetto all'impegnativa premessa di carattere generale sul dover essere costituzionale, sorprendentemente, il vizio che colpisce il § 4, comma 6, *KSG* fa riferimento alla violazione di una differente disposizione, sicuramente ricompresa, per l'anzidetto principio processuale, nei poteri di cognizione del *Bundesverfassungsgericht*. Il Tribunale rileva che il § 4 della *KSG* si è limitato a prevedere che l'aggiornamento, nel 2025, degli obiettivi di riduzione delle emissioni successivi al 2030 avvenga mediante un atto normativo (*Rechtsverordnung*) del Governo federale (soggetto ad approvazione parlamentare). Ad avviso del Tribunale, l'anzidetto § 4 viola con ciò i requisiti di determinatezza di cui all'art. 80, comma 1 frase 2 GG[115], poiché non contiene alcuna prescrizione sull'entità degli obiettivi di riduzione e, inoltre, non precisa in quale misura il percorso di riduzione delle emissioni debba essere proseguito. Si tratta di decisioni che nell'ordinamento costituzionale devono essere adottate dal legislatore con l'approvazione di una legge in un procedimento legislativo e non mediante un semplice atto di approvazione di una decisione presa dal Governo federale con una *Rechtsverordnung*. Il

[112] Cfr. M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit.*,* 316 ss.

[113] *BVerfG*, decisione, cit., *RN* 196 ss.

[114] *BVerfG*, decisione, cit., *RN* 182 ss., 192 ss.

[115] Cfr. art. 80 *GG*, di cui si offre una traduzione: «Con legge possono essere autorizzati il Governo federale, un Ministro federale o i Governi dei Länder ad emanare *Rechtsverordnung*. In tal caso, il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione conferita devono essere determinati nella legge. Il fondamento giuridico deve essere indicato nella *Rechtsverordnung*. Qualora la legge preveda che l'autorizzazione possa essere ulteriormente delegata, tale delega richiede a sua volta una *Rechtsverordnung*».

ISSN 1971-9892

Bundesverfassungsgericht richiede al legislatore anche di determinare prima del 2025 l'ulteriore percorso di riduzione delle emissioni poiché un termine di cinque anni è troppo esiguo per avviare in tempo gli ulteriori sviluppi necessari per raggiungere la neutralità climatica[116].

Seppure attraverso un percorso argomentativo che non persuade, in sostanza, il Tribunale pone al centro dell'attenzione la fondamentale questione delle decisioni politiche non compatibili con il principio dello sviluppo sostenibile, nella versione tedesca *Nachhaltigkeitprinzip* (letteralmente *Nach* significa dopo, *Haltigkeit* deriva da *halten* che significa mantenere)[117]. Si tratta di una formulazione che esprime efficacemente il cuore del problema: garantire la responsabilità a lungo termine dello Stato, innanzitutto del legislatore, ossia evitare che le decisioni politiche presenti, per così dire "di legislatura", possano determinare nel futuro conseguenze irreversibili gravemente pregiudizievoli, come quelle che comporterebbero il blocco del processo di sviluppo o persino la sua inversione verso livelli inferiori di civiltà giuridica.

Come anticipato, tuttavia, le argomentazioni del Tribunale costituzionale non persuadono[118].

In primo luogo, la decisione del *Bundesverfassungsgericht* si contrappone alla dogmatica consolidata, la quale non consente di equiparare la tolleranza dello Stato per le attività che emettono CO_2 a un'ingerenza (futura) nei diritti fondamentali, che, altrimenti, risulterebbe capovolto il principio di ripartizione fra le sfere delle libertà e le competenze statali, su cui si fonda lo Stato di diritto. Ciò che è tollerato, infatti, non corrisponde a una limitazione ma, al contrario, coincide con l'esistenza di una libertà o eventualmente una libertà di fatto, se il comportamento è irrilevante per l'ordinamento[119]. Semmai tale tolleranza può determinare limitazioni di interessi differenti, ma allora, secondo la dogmatica tradizionale[120], si discute di altro, cioè della eventuale violazione di un dovere di protezione di interessi confliggenti. Oltretutto, il Tribunale si discosta in tal modo anche dall'istanza dei ricorrenti, i quali, in

[116] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit., 315 ss.; *BVerfG*, decisione, cit., *RN*, 257 ss., 259 ss.; G. SEVERINI, *La "transizione",* cit., evidenzia che il carattere della durevolezza dello sviluppo è l'aspetto importante del principio e come esso sia efficacemente espresso anche dall'espressione francese "développement durable".

[117] Cfr. *ZDL* (*Zentrum für digitale Lexikographie der deutschen Sprache*) per la complessa storia del significato del termine, nonché per l'indicazione della forma *nachhaltend* risalente al trattato di H.C. VON CARLOWITZ, *Sylvicultura oeconomica*, 1713, nella parte relativa agli orientamenti per la coltivazione degli alberi, in considerazione della futura domanda di legname; sul punto anche M. KLOEPFER, R.D. NEUGÄRTNER, *Liability,* cit., 275 ss., 281. Per la traduzione italiana citata nel testo, L. GIACOMA, S. KOLB, *Il nuovo dizionario di Tedesco*, Zanichelli, 2019, versione digitale.

[118] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit., 318 ss.

[119] Sul concetto di libertà di fatto, A. CERRI, *Rimeditazioni sulla c.d. «libertà di fatto»*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, cit., 167 ss.

[120] Si precisa che sono possibili differenti ricostruzioni, sulle quali qui per ragioni di spazio non è possibile intrattenersi.

ISSN 1971-9892

sostanza, non domandavano che fosse limitato l'esercizio del potere statale, bensì avanzavano la pretesa di una sua doverosa attivazione[121].

In secondo luogo, il riferimento alla funzione dei diritti fondamentali di "garanzia intertemporale della libertà" è suggestivo poiché produce sul piano comunicativo una certa suggestione di espansione della protezione. Tuttavia, "intertemporale" significa "che si colloca fra due tempi" e nella tradizione tedesca, sul piano tecnico-giuridico, il termine "intertemporale" è principalmente, utilizzato nell'ambito dei conflitti fra norme che si succedono nel tempo, in ogni caso, secondo autorevole opinione non è un termine adeguato ad esprimere l'orientamento al futuro della protezione dei diritti sottesa al principio di sostenibilità[122], benché sia stato utilizzato anche in passato in quest'ultimo senso[123].

Più opportunamente, la dimensione futura avrebbe potuto essere considerata dal Tribunale nel sindacato sull'osservanza dei doveri costituzionali di "protezione del clima", riconducibili ai doveri di tutela dell'ambiente imposti dall'art. 20a *GG* al legislatore[124]. In proposito, il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato che non sussiste una violazione di tali doveri perché il legislatore ha adempiuto alla garanzia della soglia minima richiesta da tale disposizione e può provvedere in futuro alle ulteriori esigenze. Con ciò, tuttavia, ha omesso di considerare che il legislatore è tenuto all'adempimento dei doveri costituzionali di protezione adottando, al tempo stesso, le misure meno invasive dei diritti costituzionali che subiscono limitazioni per effetto dell'intervento di protezione di interessi confliggenti. Nel contesto in esame un intervento non tempestivo richiederà proprio mezzi più invasivi per conseguire il livello di protezione costituzionale predeterminato in relazione al *target* di temperatura dell'Accordo di Parigi. In un quadro caratterizzato da elementi di incertezza scientifica sugli aspetti di dettaglio, si aggiunge la difficoltà di stabilire quale sia questo momento futuro ancora utile all'adozione di misure di protezione efficaci, sicché si introduce anche il rischio di vanificare la protezione necessaria[125].

Questi rilievi critici sulla decisione del *Bundesverfassungsgericht* risultano di particolare interesse — sia pur indirettamente — per la questione dal quale ha preso avvio l'esame di tale pronuncia, ossia la responsabilità dello Stato sociale per la garanzia delle libertà costituzionali nel corso della transizione energetica[126].

---

[121] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung*, cit., 316 ss.; E. HOFMANN, *Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG*, in *NVwZ*, 2021, 1587 ss.

[122] *Ibid.*, 318 ss.

[123] Cfr. F. EKARDT, *Umweltverfassung*, cit., 1106.

[124] C. CALLIESS, *Das „Klimaurteil" des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung" des Art. 20 a GG?*, in *ZUR*, 2021, 355 ss.; ID., *Schutzpflichten § 44*, in D. Merten, H.-J. Papier (a cura di), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band II, C. F. Müller, Heidelberg, 2006, 964 ss.

[125] M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung,* cit., 312 ss.

[126] Per la portata generale della "garanzia intertemporale delle libertà" anche nel sistema pensionistico, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali, sul presupposto che anche in tali contesti ricorrono condizioni

Ad essa è dedicato il parametro seguente.

8. *Stato sociale, rischi da transizione e dimensione temporale dei doveri costituzionali*

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, e come confermato dal dibattito emerso in relazione alla "Decisione sul clima" del *Bundesverfassungsgericht*, nelle costellazioni in cui devono essere raggiunti obiettivi prestabiliti entro un termine vincolante, la tempestività dell'attivazione dei poteri statali per assicurare i presupposti giuridici e materiali delle libertà costituzionali è fondamentale per garantire la composizione degli interessi confliggenti con il minor sacrificio possibile di ciascuno di essi, come richiesto dal principio di proporzionalità[127].

Segnatamente, nel contesto della transizione energetica vengono in considerazione rapporti di carattere multipolare[128]: lo scopo di contrastare i cambiamenti climatici indotti dalle attività umane deve essere perseguito tenuto conto dell'esigenza di contemperare, al tempo stesso, una molteplicità di interessi confliggenti, ossia garantire la tutela dell'ambiente nel suo complesso (non soltanto per gli aspetti climatici), nonché le libertà costituzionali inerenti allo sviluppo economico e le istanze di giustizia sociale. Secondo il *test* di proporzionalità applicato anche dalla Corte costituzionale — sia pure in formulazioni di frequente meno rigide rispetto al modello applicato dal *Bundesverfassungsgericht*[129] — il

analoghe a quelle cui il Tribunale costituzionale federale ha dato rilevanza e che si prospetta un corrispondente rischio di "punti di non ritorno", G. KIRCHHOF, *Intertemporale Freiheitssicherung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2022. Di contrario avviso con riferimento al sistema delle assicurazioni sociali, T. SPITZLEI, *Der Klimabeschluss des BVerfG – Intertemporale Verteilung von Freiheitschancen auch im Sozialversicherungsrecht?*, in *NZS* 2021, 945. Sul tema anche, S. SCHLACKE, *Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung*, in *NVwZ* 2021, 912 ss. A tal proposito, si precisa che la problematica che sarà esaminata nel prossimo paragrafo è limitata alle questioni relative al tempestivo adempimento del compito dello Stato sociale di contrastare la cosiddetta "povertà energetica" nel corso della transizione, sicché resta concettualmente distinta dalle complesse questioni indagate dagli Autori citati, né implica analoghe conclusioni su tali tematiche.

[127] Sulla rilevanza del principio di proporzionalità anche nell'ambito del sindacato sui doveri costituzionali, C. CALLIESS, *Schutzpflichten,* cit.; M. KLOEPFER, J-L. WIEDMANN, *Die Entscheidung*, cit., 312 ss.

[128] C. CALLIESS, *Das „Klimaurteil",* cit.*;* ID., *Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis*, in *JZ*, 2006, 321 ss.; F. EKARDT, F. HEß, *Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss*, in *ZUR* 2021, 579 ss., 582 ss. Con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr. Corte cost., sent. 25 giugno 2019, n. 160, sulla quale si rinvia a A. GRAGNANI, *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale»*, in questa *Rivista*, Studi 2020/I, 84-91. Nella prospettiva del diritto amministrativo, D. G. GALETTA, M. IBLER, *Decisioni amministrative 'multipolari' e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di Diritto comparato (Italia – Germania)*, in *federalismi.it*, 9/2015.

[129] M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità: oltre l'eguaglianza delle leggi*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, vol. III, 2375 ss. Per una prospettiva di diritto

sindacato inizia con la verifica della legittimità dello scopo regolativo perseguito dalla disposizione legislativa; prosegue con la valutazione della sua idoneità a conseguirlo; segue la verifica della "necessità" delle limitazioni dei diritti costituzionali previste da tale disciplina, ossia la verifica dell'inesistenza di mezzi egualmente efficaci, ma meno invasivi delle garanzie costituzionali, capaci di conseguire il medesimo risultato. È in questo passaggio che il controllo di proporzionalità è più complicato riguardo ai rapporti multipolari perché la questione relativa all'inesistenza di alternative meno pregiudizievoli delle garanzie costituzionali deve dare una risposta che valga, per quanto possibile, contestualmente per ciascuna delle situazioni in conflitto, ossia il mezzo prescelto deve essere il meno invasivo per la sfera di autonomia garantita e, al tempo stesso, deve soddisfare per quanto possibile le esigenze di protezione contrapposte. Infine, il giudice costituzionale procede al controllo di adeguatezza, cioè della tollerabilità e ragionevolezza per l'ordinamento costituzionale del sacrificio imposto ai diritti costituzionali in rapporto allo specifico scopo regolativo perseguito.

In particolare, nel contesto della transizione energetica, lo spostamento in avanti nel tempo degli interventi di garanzia dell'accesso all'energia attraverso misure strutturali di contrasto alla "povertà energetica" determina la concentrazione nel futuro delle attività per realizzare le trasformazioni materiali necessarie ma anche dell'imposizione fiscale necessaria per finanziare tali misure e, di conseguenza, si lascia prevedere che darà luogo, molto probabilmente, a un carico di oneri sociali eccessivo, se non intollerabile, proprio perché non adeguatamente distribuito nel tempo; dall'altra parte, nel frattempo, in mancanza di misure strutturali che garantiscano l'accesso all'energia, la "povertà energetica" è destinata ad estendersi ulteriormente. Invero, le misure strutturali di "accesso all'energia", la cui realizzazione da parte degli Stati-membri è sollecitata e finanziata dall'Unione europea, hanno proprio lo scopo di prevenire la diffusione della "povertà energetica", prevista come specifico rischio da transizione.

Resta da precisare che la tempestività dell'adempimento dei compiti dello Stato sociale mediante misure strutturali di contrasto alla "povertà energetica" può assumere una specifica rilevanza sul piano dei doveri costituzionali indipendentemente dalla contestuale esistenza di corrispondenti pretese individuali giustiziabili, ossia pur tenuto conto che le provvidenze dello Stato sociale possono essere oggetto di diritti giustiziabili soltanto se sono correlate a uno stato di bisogno attuale, se del caso estremo, sul quale, diversamente dalle previsioni relative alla popolazione nel suo complesso, sarebbe improprio fare delle prognosi rilevanti sul piano giuridico, poiché la condizione economica del singolo individuo può migliorare in tempi e modalità non prevedibili, anche all'improvviso. Invero, la circostanza che non siano attualmente riconoscibili i presupposti per una pretesa individuale all'adozione delle misure

amministrativo, A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, 697 ss., 703 ss.

ISSN 1971-9892

strutturali di "accesso all'energia" non esclude affatto automaticamente una contestuale e attuale responsabilità dello Stato sociale per la programmazione e la realizzazione di simili interventi in misura idonea alla prevenzione del rischio di un'ulteriore diffusione della "povertà energetica", proprio in considerazione da una parte, degli anzidetti termini vincolanti e, dall'altra, del notevole scarto tra la realtà materiale del sistema di produzione e consumo dell'energia, nonché dei problemi di efficienza energetica del patrimonio edilizio nazionale e gli obiettivi da conseguire, che prevedono il graduale abbandono delle fonti fossili, sicché diventeranno di conseguenza impraticabili le misure di accesso economico all'energia ad esse associati, come i *bonus* energia e gas. Come fu messo in luce oltre quarant'anni fa, in uno studio divenuto una pietra miliare sul tema della "responsabilità di lungo termine dello Stato" per "i rischi di lungo periodo", l'esistenza di doveri statali oggettivi, che lo Stato è tenuto ad adempiere indipendentemente dalla circostanza che i beneficiari siano o non siano legittimati a convenirlo in giudizio per far valere una pretesa, è una tipica responsabilità di diritto pubblico e costituzionale[130], che contempla anche doveri senza reciprocità[131] e tutela "diritti umani imprescrittibili"[132], espressione quest'ultima, divenuta sempre meno frequente nella letteratura giuridica, ma che, nella prospettiva qui esaminata, si presta a indicare con precisione i diritti inviolabili proprio nella loro dimensione temporale.

[130] Mette in luce il significato dei doveri costituzionali ai quali non corrispondono pretese individuali giustiziabili, H. HOFMANN, *Rechtsfragen der atomaren Entsorgung*, Klett-Cotta, Stuttgart 1981, in particolare 258 ss., 261-262. In tale monografia, dedicata alle questioni giuridiche sollevate dai rifiuti nucleari, è tematizzata la responsabilità a lungo termine dello Stato, 258 ss., per la protezione del *Nachwelt*, il "mondo futuro", 280 (con la precisazione che letteralmente *Welt* significa mondo e *Nach* dopo, ossia il "mondo dopo"). Tale responsabilità fondata dall'Autore sull'art. 2, comma 2, *GG*, che tutela il diritto alla vita e all'integrità corporale, non essendo all'epoca prevista nella Legge fondamentale tedesca la responsabilità dello Stato per gli interessi delle generazioni future, introdotta nel 1994, con l'art. 20a *GG*. Del medesimo Autore, il contributo in tema di "rischi di lungo periodo e Costituzione", pubblicato in una raccolta di suoi saggi, *Langzeitrisiko und Verfassung* in *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1995, 326 ss.; sul tema e sull'influenza di Hofmann sui successivi sviluppi dell'ordinamento tedesco, O. LEPSIUS, *Nachweltschutz und Langzeitverantwortung im Verfassungsrecht*, in H. Dreier (a cura di), *Repräsentation und Legitimität im Verfassungs- und Umweltstaat, Gedächtnissymposion für Hasso Hofmann,* Duncker & Humblot, Berlin, 2022, 37 ss. Nella letteratura italiana, sulla responsabilità statale anche con riferimento alle generazioni future, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 2008, 145 ss.; per gli sviluppi più recenti, M. LIPARI, *L'interesse*, cit. Sul concetto di *Nachwelt*, che nei termini di "ambiente anche futuro" è oggetto di protezione giuridica ai sensi dell'art. 3-*quater*, comma 3, del cosiddetto "Codice dell'ambiente" (d.lgs. 152/2006 e ss. mm. ii.), si rinvia anche a A. GRAGNANI, *La codificazione del diritto ambientale*, in *Giustamm.it*, 8/2008; S. DE FELICE, *L'articolo 9 della Costituzione tra cultura e ambiente*, 2023, pubblicato sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa.

[131] All'esistenza di doveri statali svincolati da condizioni di reciprocità nel nostro ordinamento, fa riferimento, ad esempio, Corte cost., sent. 2 luglio 2021, n. 137, che riconosce il diritto alle prestazioni assistenziali anche ai condannati in via definitiva per gravi reati, i quali versino in stato di bisogno, benché si tratti di persone giudicate responsabili di aver gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile.

[132] H. HOFMANN, *Rechtsfragen,* cit.*, 266 ss.*

ISSN 1971-9892

La medesima logica della responsabilità di lungo termine dello Stato, in presenza dei vincoli temporali e di risultato espressi secondo gli obiettivi in precedenza indicati — imposti alla discrezionalità del legislatore dal diritto derivato europeo — vale dunque anche con riferimento ai rischi da transizione, che si prospettano in un arco temporale predeterminato non a breve termine, sebbene non in un futuro remoto, non soltanto per gli interessi delle generazioni future ma anche per gli interessi di quelle viventi, ancorché tali interessi siano attualmente privi della consistenza di pretese giustiziabili.

In mancanza di una lesione attuale o quanto meno imminente del nucleo indefettibile delle libertà, occorre riconoscere che la discrezionalità spettante al legislatore sulle modalità di esercizio del proprio potere, anche sotto il profilo temporale, pur tenuto conto dei vincoli discendenti dal diritto europeo, rende assai difficile individuare il momento esatto in cui il legislatore è tenuto ad attivarsi al fine di garantire una tutela piena ed effettiva di tutti gli interessi coinvolti. Tuttavia, come evidenzia la decisione del *Bundesverfassungsgericht* in precedenza esaminata, la stessa mancanza di una puntuale programmazione legislativa (art. 41, comma 3 Cost.) può essere lesiva dei precetti costituzionali allorché un congruo esercizio delle responsabilità che competono al Parlamento richieda una tempestiva pianificazione. A maggior ragione, tale eventualità si prospetta allorché risultino elementi che lascino temere il serio rischio di un inadempimento delle responsabilità statali, benché non si possa rilevare un'assoluta inerzia del legislatore.

Significativa in tal senso, una dichiarazione che si legge nel "Piano nazionale integrato per l'energia e il clima" (PNIEC) aggiornato a giugno 2024: la "principale misura specifica di contrasto alla "povertà energetica" in Italia" è "la tipologia di strumenti destinati alla riduzione della spesa energetica delle famiglie: si tratta dei bonus sociali elettrico e gas naturale, rivolti alle famiglie in condizioni di disagio economico"[133].

Al tempo stesso, considerato anche il rigore mostrato dalla giurisprudenza costituzionale nel sindacato sulle "leggi proclama"[134], sarebbe oggi del tutto prematura — sul piano della

[133] Le citazione è tratta dal PNIEC nella versione aggiornata a giugno 2024, sezione "3.4.4. povertà energetica", 346, preceduta a 354 dalla seguente ricognizione: «in generale, le politiche di contrasto alla 'povertà energetica' possono essere classificate in diverse tipologie: - politiche per ridurre la spesa energetica delle famiglie (e.g. bonus o tariffe sociali); - politiche per migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni, riducendone il fabbisogno energetico (applicazione di regolamenti, incentivi, attestati di prestazione energetica, energy tutor, ecc.); - sussidi a famiglie con redditi bassi». Di recente, nuove misure di "accesso economico all'energia" sono state previste dal d.l. 19/2025, cit.

[134] Ci si riferisce a Corte cost., sent. 30 ottobre 2019, n. 227, p. 2 del considerato in diritto, che dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo 28/2018 *Abruzzo 2019 - una legge per L'Aquila capoluogo*, in considerazione del "patente contrasto" delle modalità di copertura indicate della legge con l'art. 81 Cost., data l'inattendibilità evidente delle stime effettuate dal legislatore, sotto il profilo della fattibilità giuridica ed economico finanziaria, in contrasto con i principi della contabilità pubblica. In tal modo la Corte ha inteso contrastare il rischio di alterazione del funzionamento dei meccanismi di controllo democratico: «evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico *ex ante*

ISSN 1971-9892

valutazione giuridica — la considerazione, quale misura strutturale in via di attuazione, della futura produzione in Italia di energia nucleare sostenibile, la quale, secondo le già ricordate iniziative preannunciate dal Governo, potrebbe rappresentare uno strumento di contrasto alla "povertà energetica"[135]. Oltre alle questioni controverse che investono la classificazione di ecosostenibilità degli impianti di produzione dell'energia nucleare di nuova generazione (oggetto del ricorso dell'Austria in precedenza ricordato)[136], è decisivo il dato fattuale che la progettazione tecnica, la costruzione e la messa in funzione di tali impianti richiedono, come noto, tempi particolarmente lunghi. Si aggiunge la circostanza che, pur trattandosi di tecnologie di nuova generazione, non può affatto escludersi che la diffidenza della popolazione, già espressa in occasione di due *referendum* abrogativi, non continuerà a ostacolare lo sviluppo del nucleare nel contesto italiano[137].

Occorre, ricordare, altresì, che la responsabilità dello Stato non si esaurisce nella garanzia dei presupposti materiali delle libertà attraverso la predisposizione delle cosiddette "infrastrutture dello Stato di diritto"[138] e nella erogazione di sussidi o di finanziamenti per le persone in stato di bisogno, bensì richiede anche la garanzia dei presupposti giuridici, cioè la disciplina necessaria a rendere possibile l'esercizio dei diritti di libertà per tutti gli individui, indipendentemente dall'esistenza di uno stato di bisogno economico e per prevenire la diffusione di situazioni di indigenza correlate alle trasformazioni richieste dalla transizione energetica.

Nel contesto attuale, si tratta specialmente del quadro normativo necessario per dare piena attuazione al progetto di "Grande riconfigurazione" del sistema produttivo, che il diritto della transizione prevede anche come strumento di contrasto alla "povertà energetica": il decentramento del sistema di produzione dell'energia, con le relative forme di autoconsumo individuale, collettivo e comunitario; l'efficientamento energetico degli edifici e il risparmio energetico.

Devono in proposito essere superate diverse "latenze" del diritto, ossia la resistenza dell'ordinamento a radicali ed estese trasformazioni, l'inerzia del legislatore o la sua non sufficiente o non tempestiva attivazione.

---

ed *ex post* degli elettori». La sentenza è esaminata da G. DI PLINIO, *Leggi-fake di spesa e razionalità finanziaria al tempo dei vincoli quantitativi di bilancio*, in *federalismi.it*, 21/2019.

[135] Ci si riferisce al disegno di legge delega in materia di nucleare sostenibile, approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei ministri, come indicato nel comunicato stampa n. 116, del 28 febbraio 2025, cit. Sull'energia nucleare quale strumento di contrasto alla "povertà energetica", si vedano le già ricordate schede di presentazione del disegno di legge delega predisposte dal MASE.

[136] Cfr. *supra*, nota 56.

[137] Cfr. sul tema, S. NESPOR, *Mai dire mai: il nucleare è tornato*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2011, 1 ss. e F. COSTANTINO, *De profundis sul nucleare: le lezioni per il futuro (e cosa rimane in piedi)*, in *Rivista AIC*, 3/2011.

[138] T. WISCHMEYER, *Die Kosten der Freiheit. Grundrechtsschutz und Haushaltsautonomie,* Mohr Siebeck, Tübingen, 2015.

ISSN 1971-9892

Lentezze e difficoltà nell'attuazione normativa del diritto europeo sono state riscontrate soprattutto nella disciplina attuativa delle CER[139], pur essendo altresì noti i *deficit* del patrimonio edilizio nazionale sotto il profilo delle "prestazioni energetiche".

Fra gli strumenti di garanzia offerti dalla Costituzione per vincere tali "latenze" e promuovere la garanzia dei presupposti giuridici e materiali delle libertà, si deve considerare, anche nel contesto della transizione energetica, quello dell'irradiamento dei valori costituzionali attraverso l'interpretazione conforme a Costituzione della legislazione privatistica, ovviamente entro i limiti della sua compatibilità con il tenore letterale della legge, oltre il quale diventa, invece, ineludibile, l'approvazione di nuove discipline.

In definitiva, nel quadro esistente, di una più puntuale e concreta programmazione delle misure necessarie per realizzare il progetto europeo di transizione energetica, se del caso mediante l'approvazione di una legge quadro, beneficerebbe la garanzia delle libertà costituzionali, sia alla luce del principio dello Stato di diritto che delle garanzie proprie dello Stato sociale.

Sotto quest'ultimo profilo, l'inadeguata attuazione della transizione energetica mette a rischio il principio di non arretramento dello Stato sociale, che nel nostro ordinamento — pur entro i margini delle differenti opzioni interpretative — incontra il limite invalicabile, sancito dalla giurisprudenza costituzionale, dell'intangibilità del nucleo minimo indefettibile delle libertà costituzionali[140].

Invero, secondo la clausola dello Stato sociale, espressa dall'art. 3, comma 2, Cost., lo Stato deve rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto le libertà, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. La scarsità delle risorse, eventualmente, può influenzare anche la concreta determinazione del nucleo minimo riconosciuto in un certo contesto socioeconomico, ma non può mai giustificare lo svuotamento della garanzia dei diritti costituzionali.

Di conseguenza, allorché non fosse più possibile assicurare il nucleo indefettibile delle libertà fondamentali — se non con misure intollerabili e irragionevoli — sarebbe da rimettere in discussione sul piano costituzionale il "peso" dello scopo di contrastare i cambiamenti climatici indotti dalle attività umane nei termini previsti dal diritto della transizione, dato che il medesimo scopo è funzionale alla garanzia di differenti presupposti delle medesime libertà,

[139] Lo evidenzia con chiarezza A. BONAFEDE, *La "veste giuridica",* cit., particolarmente 27 e 42 ss. per l'esigenza di valorizzare tutti gli elementi di "flessibilità" della disciplina delle CER in modo da renderla capace di realizzare i diritti, non soltanto economici dei suoi membri; 33 ss. per l'evidenza di una eccessiva rigidità della disciplina italiana delle CER rispetto agli stessi obiettivi normativi; 45 ss. sull'interpretazione dello "scopo di lucro" nel mutato contesto del sistema decentrato e del ruolo ivi assegnato alle CER; 48 ss. per la necessaria valutazione di nuovi interventi normativi, allorché non sia altrimenti possibile la piena realizzazione del modello europeo.

[140] Si vedano sul tema, G. PITRUZZELLA, *Le crisi,* cit.; A. D'ALOIA, *I diritti*, cit.; P. CARETTI, *Considerazioni*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti,* cit., rispettivamente a 19 ss.; 563 ss., 613 ss. Sulla garanzia del nucleo minimo indefettibile dei diritti costituzionali si ricorda, fra le altre pronunce della Corte costituzionale, la già citata sent. n. 275 del 2016.

ISSN 1971-9892

anche a non considerare l'eventualità che il *target* di temperatura fissato dall'Accordo di Parigi non possa essere raggiunto per la mancanza della collaborazione di altri paesi[141].

Laddove, alla luce delle considerazioni svolte, un'adeguata istruttoria tecnica conducesse a ritenere concretamente giustificato il sospetto di una violazione del dovere oggettivo dello Stato di attivarsi per assicurare — anche attraverso una puntuale programmazione temporale — da un lato la garanzia nel tempo dei presupposti materiali delle libertà costituzionali inviolabili, nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ambiente, dello sviluppo economico e delle istanze sociali, ai sensi degli artt. 2, 3, comma 3, 9, comma 3, e 41, comma 3 Cost., e dall'altro il perseguimento degli obiettivi della transizione energetica imposti dal diritto dell'Unione europea, occorre riconoscere che l'accesso alla giustizia costituzionale al fine di accertare eventuali violazioni risulterebbe comunque non semplice in assenza di un ricorso individuale diretto alla Corte costituzionale[142]. Tuttavia, anche senza considerare i possibili spazi aperti nel contenzioso Stato-Regioni[143], là dove si pongano reali esigenze di effettività della protezione degli interessi costituzionali, gli ostacoli processuali, generalmente, sono stati superati da una sapiente interpretazione delle regole processuali.

9. *Conclusioni*

L'indagine svolta ha mostrato che l'impegno richiesto allo Stato dalla transizione energetica progettata dall'Unione europea è molto intenso e coinvolge sia lo Stato di diritto che lo Stato sociale poiché l'estesa e profonda trasformazione del sistema produttivo, economico e sociale, da realizzare nel termine vincolante del 2050, incide estesamente sui presupposti giuridici e sui presupposti materiali delle libertà costituzionali di cui l'energia è presupposto indispensabile — anche indipendentemente dall'esistenza di situazioni di particolare precarietà economica — oltre a essere un interesse pubblico fondamentale per la sicurezza nazionale.

La programmazione e attuazione accorta e trasparente degli interventi riconducibili alle responsabilità di medio e lungo periodo dello Stato è fondamentale per assicurarne la

[141] D. MURSVIEK, *Klimapolitik,* cit., evidenzia come lo scopo costituzionale di contrastare i cambiamenti climatici non ha un valore assoluto e, d'altra parte, il carattere globale dell'obiettivo di Parigi non può essere raggiunto da un singolo Stato, circostanza quest'ultima che deve essere tenuta in considerazione nella valutazione dei sacrifici imposti ai cittadini in vista di tale obiettivo.

[142] Sul punto, con riferimento ai diritti sociali, già P. CARETTI, *Considerazioni*, cit. Non si affronta qui, per ragioni di spazio, la problematica della cosiddetta "giustizia climatica", ossia i limiti nei quali alla giurisdizione costituzionale competa una responsabilità di garanzia congrua al suo ruolo istituzionale.

[143] Sugli ultimi sviluppi del contenzioso Stato-Regioni, si veda N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in federalismi.it, 13/2023.

ISSN 1971-9892

tempestività, considerata anche la notevole complessità dell'approccio olistico del progetto di transizione delineato dal diritto dell'Unione europea.

I principali risultati dell'indagine svolta possono essere formulati nei termini seguenti:

1. Il diritto della transizione energetica, mediante il quale l'Unione europea persegue lo scopo della neutralità climatica nel termine vincolante del 2050, è ampiamente ispirato alla logica anticipatoria del principio di precauzione nel suo significato polifunzionale di gestione dei rischi nei contesti caratterizzati dall'incompletezza delle conoscenze scientifiche e in presenza di soglie critiche dovute al progressivo accumulo di agenti inquinanti (i "punti di non ritorno"), nonché di gestione accorta delle risorse naturali.

2. Benché il diritto della transizione energetica incida profondamente sui presupposti giuridici e materiali delle libertà costituzionali di cui l'energia è un presupposto indispensabile, l'enucleazione di un autonomo nuovo "diritto sociale all'energia" ad esse strumentale non è né necessario né funzionale alla loro effettiva garanzia. A tal fine, viene in considerazione, piuttosto, la responsabilità di medio e lungo periodo dello Stato per il tempestivo adempimento dei doveri costituzionali di protezione delle libertà costituzionali, in armonia con la logica anticipatoria del principio precauzionale, sulla quale si fonda il progetto di transizione energetica dell'Unione europea.

3. La doverosa tempestività nell'attivazione del potere statale rileva anche rispetto all'adempimento dei compiti propri dello Stato sociale, indipendentemente dall'esistenza attuale di pretese individuali a specifiche provvidenze, che restano comunque legate a uno stato di bisogno concretamente rilevabile nel presente. Nel diritto pubblico e costituzionale esistono, infatti, doveri statali svincolati da pretese soggettive e da obblighi di reciprocità. Tali doveri sono funzionali a superare il conflitto fra la responsabilità di "legislatura" del legislatore e la responsabilità di medio e lungo periodo dello Stato per la garanzia dei diritti costituzionali imprescrittibili, ossia inviolabili anche nella loro dimensione temporale.

4. Lo Stato è già attualmente responsabile della garanzia delle libertà costituzionali anche per i rischi da transizione, che richiedono di essere affrontati con la predisposizione di un adeguato quadro normativo e sollecitano il suo dovere di attivarsi per l'assolvimento dei compiti di tutela sociale ad esso affidati dalla Costituzione, ancorché tali rischi si prospettino non nell'immediato bensì nel medio e lungo termine, per gli interessi delle generazioni viventi e non soltanto di quelle future.

5. La previsione, contenuta nel diritto derivato dell'Unione europea, di un termine vincolante entro il quale deve essere realizzata la transizione energetica — comprensiva anche del risultato descritto in termini di contrasto alla "povertà energetica" e di inclusione sociale, mediante misure strutturali di accesso all'energia — restringe di conseguenza la discrezionalità, anche temporale, del legislatore nei compiti di garanzia dello Stato sociale. Essa costituisce, pertanto, un elemento rilevante ai fini dell'accertamento dell'esistenza di una

ISSN 1971-9892

responsabilità costituzionale attuale, nel senso che alla scadenza così prevista deve essere commisurata la prognosi sulla sufficienza delle misure adottate.

6. La prontezza degli interventi statali necessari a prevenire il rischio di un'ulteriore diffusione della cosiddetta "povertà energetica" riveste un rilievo fondamentale per il contrasto al cambiamento climatico. Quest'ultima finalità ha certamente una propria rilevanza costituzionale dato che concorre a garantire delle condizioni materiali che costituiscono, altresì, presupposti indispensabili per l'effettivo godimento delle libertà costituzionali. Tuttavia, il solo contrasto al mutamento climatico non ha un valore costituzionale assoluto: se lo Stato non riesce contestualmente ad assicurare, con adeguate misure di contrasto della "povertà energetica", anche gli altri presupposti necessari delle libertà, in relazione alla garanzia del loro nucleo indefettibile, il "peso" costituzionale dell'obiettivo di contrasto al cambiamento climatico non potrebbe che essere riconsiderato sul piano costituzionale, ma resterebbero i pregiudizi da quest'ultimo derivanti, che minacciano l'intera società.

7. L'azione anche preventiva dello Stato sociale, in linea con la logica anticipatoria del principio precauzionale sotteso al progetto di transizione energetica, è fondamentale per la realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile, inteso nel suo significato di garanzia della continuità del grado di civiltà acquisito e del suo ulteriore accrescimento. Con esso è incompatibile la direzione dell'arretramento dello Stato sociale.

8. Nella prospettiva dello sviluppo sostenibile può trovare una migliore attuazione anche il più elementare presupposto di tutte libertà costituzionali: il diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

9. Le peculiarità della transizione energetica — nella quale il diritto, anziché intervenire *ex post*, anticipa, guida e "narra" la trasformazione della realtà in un'estensione, probabilmente, sino ad ora mai conosciuta — sollecitano specifiche esigenze metodologiche, tra le quali, oltre alla costante considerazione della dimensione temporale delle garanzie costituzionali, una particolare attenzione agli strumenti di contrasto delle "latenze" del diritto e un atteggiamento critico rispetto a malintesi approcci "visionari" nell'ambito delle libertà costituzionali.

ISSN 1971-9892