

Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)

di Barbara L. Boschetti

Abstract: *Beyond Article 9 of the Constitution: a (resilient) right for the (ecological) transition* – The paper aims to set out the framework for a new resilient law (and regulatory approach) fit for the ecological transition. This resilient law needs to take up the challenge of trust in the existential urgency for the ecological transition, together with that of a justice in transition (even in respect to future generations); the challenge of new eco-systemic alliances, together with that of a transition as a service approach (TaaS). These many challenges can be faced by re-shaping regulatory approaches and policy responses based on the new space/time opened up by resilience in transitions.

Keywords: Resilience; Ecological transition; Law; Ecosystem; Justice.

1. Un diritto resiliente per la transizione ecologica

Viviamo in un tempo ambivalente: è il tempo degli *shock*, di crisi economico-finanziarie, sociali e pandemie sempre più ricorrenti; è però anche il tempo delle grandi transizioni, da quella ecologica e digitale, a quella culturale, epistemica, della conoscenza. I primi, in quanto pre-pongono le loro emergenze avanti ad altre emergenze e fini, ostacolano, frenano, disordinano; le seconde, all'opposto, in quanto pro-pongono orizzonti di cambiamento, dis-ostacolano, accelerano, e ri-ordinano. Ancora, sempre nel segno dell'ambivalenza: i primi, pur con il loro carattere ricorrente e, addirittura ricorsivo, si muovono su un piano orizzontale e sincronico; le seconde, invece, con il loro carattere prospettico verso il futuro, si muovono su un piano longitudinale e dia-cronico, inevitabilmente intergenerazionale.

Ebbene, l'ambivalenza di questo tempo, con le sue duplici tensioni, contribuisce a ri-definire lo spazio/tempo del diritto e a mutarne i caratteri e le forme. È significativo, in proposito, che questa ambivalenza si rifletta, in chiave sintetica, in quella nozione di “*resilienza*” di cui si è nutrita la narrativa/narrazione post-pandemica e che, da poco, è entrata a pieno titolo nell'universo della normatività, attraverso il diritto della ripresa – e resilienza, appunto: l'art. 2 del Reg. UE 241/2021 definisce, infatti, la resilienza come “*la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali*”

*e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo*¹. L'ambivalenza è risolta solo in quanto interiorizzata, fatta propria, riconosciuta e trasformata in forma (d'azione), anche sul piano del diritto.

Il diritto di questo tempo ambivalente è, dunque, un diritto resiliente, ad un tempo, preventivo/difensivo e proattivo/propulsivo, capace di re-agire in una dimensione spazio-temporale orizzontale e sincronica, ma, al tempo stesso, longitudinale e diacronica, perciò intergenerazionale. Resiliente è, e non può che essere, il diritto della transizione ecologica in quanto, appunto, chiamato ad assicurare un adattamento proattivo ai cambiamenti climatici e ambientali, capace di batterne sul tempo gli effetti negativi². Questo diritto (resiliente) della transizione ecologica deve dunque spingersi oltre un approccio precauzionale difensivo e attendista e farsi carico della costruzione di un ponte verso il futuro³.

2. Il diritto e l'urgenza esistenziale della transizione ecologica

La prima sfida che si pone al diritto (resiliente) della transizione ecologica è quella di rendere possibile, e ad un tempo facilitare, accompagnare in questo cambiamento *persistente e strutturale*. Ciò può sembrare in un certo senso ridondante.

Le grandi transizioni recano, infatti, in sé, un che di ineluttabile, inevitabile, necessario; si pro-pongono come meta-traiettorie di politica pubblica attraverso un inestricabile combinato di piani, programmi, proclami e fonti, che si nutrono l'uno della forza dell'altro; una forza cui la normatività finisce quasi per cedere (le recenti revisioni costituzionali dell'art. 9 e 41 non si sottraggono a questa censura, ed, anzi, appaiono quasi come tiepide concessioni⁴). Abbiamo davanti a noi un esempio evidente negli ultimi

¹ Per un approfondimento sulla resilienza, B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, in D. Palano, cur., *State of emergency. Italian democracy in times of pandemic*, Milano, 2022, 39; B. Boschetti, *Ecosistemi culturali (e giuridici) per la cura della città*, In *Rapporto della Fondazione Ambrosianum Milano 2021*; Ripartire: il tempo della cura, Milano, 2021, 85.

² Reg. UE n. 1119/2021, considerando (31): "L'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici. Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici rischiano potenzialmente di superare le capacità di adattamento degli Stati membri. Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero pertanto migliorare la loro capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, come previsto dall'articolo 7 dell'accordo di Parigi, nonché massimizzare i benefici collaterali derivanti da altre politiche e normative". Lo stesso richiamo all'adattamento e alla velocità del cambiamento prodotto dalle transizioni si ritrova anche nei documenti europei relativi alla transizione digitale, dal Libro bianco sulla intelligenza artificiale, COM(2020)65, alla Dichiarazione di Lisbona, *Democrazia digitale con uno scopo*, del giugno 2021 e, da ultimo, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, recante Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali per il decennio digitale, COM(2022) 27 final, del 26 gennaio 2022.

³ Cfr., sul punto, nota 40.

⁴ Per una dogmatica del mutamento costituzionale e sui mutamenti costituzionali

sviluppi della transizione ecologica a livello europeo: dal Green Deal, al Next Generation EU (con il suo apparato di norme), ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR⁵) e, ora, al diritto della ripresa e resilienza con cui il legislatore (il Governo, come nota Cassese⁶), cerca, a vario titolo e a più riprese di rendere possibile, facilitandola, la transizione ecologica, o, almeno, quanto di essa è nel PNRR (e in altri piani che beneficiano, se così si può dire, delle medesime facilitazioni⁷).

Eppure, paradossalmente, dietro questa ineluttabilità, la capacità di cambiamento ecologico, persistente e strutturale, rimane una sfida, la sfida per il diritto (resiliente) della transizione ecologica. La svolta ecologica è, infatti, una delle grandi emergenze nascoste⁸, costretta a giustificare se stessa e la propria urgenza, a fare i conti con le emergenze che nella dimensione sincronica e orizzontale incessantemente prendono il sopravvento, più ancora, con una società irrazionale che fatica a prendere sul serio questo cambiamento e la sua portata⁹. Non è un caso che la cd. legge europea sul clima (Reg. UE n. 1119/2021) si apra (considerando 1) con una formula che non lascia mezzi termini - quella climatica è una “*minaccia esistenziale*”; quindi (considerando 3), si preoccupi di offrire le basi scientifiche che giustificano la propria stessa esistenza e gli obiettivi ambiziosi (ma necessari) che essa si pone¹⁰; faccia i conti, interiorizzandole, (considerando 34) con alcune delle “altre” grandi emergenze, da quella energetica a quella alimentare¹¹; connetta in modo inequivocabile (considerando 30) fiducia e

attraverso atti e fatti costituzionali provenienti dall'esterno, attraverso il diritto internazionale ed europeo e il suo ingresso nell'ordinamento, A. Mangia, R. Bin (a cura di), *Mutamenti costituzionali*, in Dir. Cost., 2020, 1, vol. III e, ivi, in particolare, A. Mangia, *Moti della costituzione o Mutamento costituzionale?*, 75 ss..

⁵ M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, luglio 2021, in www.astrid-on-line.it.

⁶ S. Cassese, *Il governo legislatore*, in GdA, 2021, 27, 5, 557-558.

⁷ Il d.l. 77/2021, cd. decreto PNRR 1; d.l. 152/2021 e, da ultimo, il d.l. 30 aprile 2022, n. 36, cd. decreto PNRR 2.

⁸ Sulle emergenze nascoste, S. Zabala, *Essere dispersi. La libertà nell'epoca dei fatti alternativi*, Torino, 2021, *passim*.

⁹ Un quadro allarmante scaturisce dal Rapporto Censis 2021 sulla società italiana, intitolato *La società irrazionale*, disponibile all'indirizzo <https://www.censis.it/rapporto-annuale/sintesi-del-55%C2%B0-rapporto-censis/la-societ%C3%A0-irrazionale>).

¹⁰ Il richiamo è, in particolare, al Rapporto del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) e alla sua relazione speciale del 2018 concernente gli effetti del riscaldamento globale di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali - e relative traiettorie delle emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale nell'ambito del rafforzamento della risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, dello sviluppo sostenibile e degli sforzi per eliminare la povertà - quale “*solida base scientifica per affrontare i cambiamenti climatici*” ed evidenza della “*necessità di intensificare rapidamente l'azione per il clima e di continuare la transizione verso un'economia climaticamente neutra*”. L'importanza di politiche e di un diritto *evidence based* è al centro del documento della Commissione europea, Comunicazione al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Better regulation: joining forces to make better laws*, 29 aprile 2021, 5 ss.

¹¹ L'emergenza energetica e alimentare scatenata dalla guerra Russia-Ucraina mostra

irreversibilità della transizione verso la neutralità climatica (peraltro, sfruttando, a questo fine, la dimensione dia-cronica)¹².

La prima scelta resiliente del diritto della transizione ecologica è, insomma, riconoscere, mantenere e rendere credibile, nel tempo, l'urgenza "esistenziale" della transizione ecologica, senza annacquarene, depotenziarne, il potenziale trasformativo che ad essa deve corrispondere per un "persistente cambiamento strutturale" dell'economia, della società, delle istituzioni.

3. Il diritto e l'urgenza di una giustizia nella transizione ecologica

L'urgenza "esistenziale" della transizione ecologica va presa sul serio anche perché ad essa si collega il ridisegno della società e delle istituzioni a livello europeo, un ridisegno del vivere comune che parte dalla casa comune¹³. Questo scenario trasformativo integrale ed (eco)sistemico trova conferma nella comunicazione della Commissione UE che va sotto il nome di Green Deal europeo, una vera e propria strategia di crescita orientata a trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà

la fragilità delle transizioni di lungo periodo e l'esigenza di mantenere un approccio dialogico tra la dimensione difensiva, di resistenza agli shock, e quella proattiva, di cambiamento sistemico persistente. Sul punto, interessanti spunti possono venire dalla Comunicazione della Commissione europea, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale e al comitato delle regioni, *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final, del 18 maggio 2022, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_3131, contenente il piano europeo per ridurre la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde.

¹² Reg. UE n. 1119/2021, considerando (30), ove si afferma: "Al fine di offrire prevedibilità e creare un clima di fiducia per tutti gli operatori economici, tra cui le imprese, i lavoratori, gli investitori e i consumatori, assicurare una riduzione graduale delle emissioni di gas a effetto serra nel corso del tempo come anche l'irreversibilità della transizione verso la neutralità climatica, la Commissione dovrebbe proporre un traguardo intermedio dell'Unione in materia di clima per il 2040, se del caso, al più tardi entro sei mesi dal primo bilancio globale eseguito a norma dell'accordo di Parigi". Analogamente, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, del 11 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF, ove si avverte: "Poiché la transizione determinerà cambiamenti sostanziali, la partecipazione attiva dei cittadini e la fiducia nella transizione sono fondamentali affinché le politiche possano funzionare e siano accettate. È necessario un nuovo patto che riunisca i cittadini, con tutte le loro diversità, le autorità nazionali, regionali, locali, la società civile e l'industria, in stretta collaborazione con le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE".

¹³ Papa Francesco, Enciclica *Laudato si*. Sulla cura della casa comune, 24 maggio 2015, https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

dissociata dall'uso delle risorse¹⁴. Nel raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica è dunque in gioco la “*finalité*” stessa dell'Europa¹⁵. In questa prospettiva si comprende perché la Commissione abbia sentito l'esigenza di completare il Green deal, inserendolo all'interno di un più ampio progetto culturale trasformativo - il nuovo Bauhaus europeo¹⁶ - il cui tratto più significativo è il riconoscimento del bisogno di quel tipo di bellezza e inclusività che solo il *buen vivir*¹⁷ è capace di restituire e, prima ancora, di una progettualità che abbia queste inusuali, quanto vivifiche, coordinate. La svolta ecologica, come ormai emerge in modo inequivocabile anche dagli UN SDGs, è, dunque, molto più di un tema ambientale. Questa consapevolezza, la consapevolezza della posta in gioco, è essenziale per prendere sul serio le transizioni: per svelarne l'urgenza, come nel caso della svolta ecologica; ovvero per riuscire a cogliere le emergenze (antropologiche ed ecologiche, ma anche epistemiche e della conoscenza) che in esse si nascondono, come è per la transizione digitale¹⁸. In ogni caso, per innestare in queste transizioni

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, cit..

¹⁵ Così E. Chiti, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59, 19-48, 2022, e specificamente, pp. 19-20: “The European Green Deal (EGD) is about the finalité of Europe. Far from dealing only with environmental protection, it is a wide-ranging and ambitious regulatory project, calling for a renewal of the European construct beyond the consolidated acquis. [...] Climate neutrality is conceived as a target with a highly transformative force, pointing to the establishment of “a new European society”, which the Commission describes at the same time as fair and prosperous, sustained by a more advanced growth model and founded on a positive and harmonious relationship between human beings and the environment”.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuovo Bauhaus europeo. Bello, sostenibile, insieme* COM(2021) 573 final 15.9.2021, disponibile all'indirizzo https://europa.eu/new-european-bauhaus/system/files/2021-09/COM%282021%29_573_IT_ACT.PDF.

¹⁷ Sul concetto di *buen vivir* come nuovo modello di sviluppo, S. Caria, e R. Domínguez. “Ecuador’s ‘Buen Vivir’: A New Ideology for Development”, in *Latin American Perspectives*, 43, no. 1 (2016): 18-33, disponibile all'indirizzo <http://www.jstor.org/stable/24574845>; sul concetto di *buen vivir* nella Costituzione dell'Ecuador M. V. Berros, *The Constitution of the Republic of Ecuador: Pachamama Has Rights*, in *Environment & Society Portal, Arcadia* (2015), no. 11. Rachel Carson Center for Environment and Society. <https://doi.org/10.5282/rcc/7131>. Per i riferimenti testuali contenuti nella costituzione dell'Ecuador al concetto di *buen vivir*: preambolo; artt 14 e 15 che collocano il *buen vivir* (che include il recupero degli spazi naturali degradati e lo sviluppo di tecnologie ambientalmente neutre) tra i compiti primari dello Stato; art. 385, che lo inserisce tra i compiti del “sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales; artt. 413-415. Più mite la formulazione contenuta nella Costituzione della Bolivia.

¹⁸ L. Floridi, *The Fourth Revolution: How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, OUP, 2014; Id, *Quale progetto umano per l'era digitale?*, Udine 6 giugno 2017, disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=vr-lkUiZ8Cg>; Id., *Il verde e il blu. Idee ingenuie per migliorare la politica*, Raffaello Cortina Editore, 2020; B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in SPPC, 2021, 2, 53; B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit.

una progettualità costitutiva e costituzionale, una fucina sperimentale e trasformativa che ci renda, capaci di futuro (*future-proof*¹⁹) e non, piuttosto, *lost in transition(s)*²⁰.

Deve però essere chiaro che la giustizia del vivere comune, e nella casa comune, attraverso equità, sostenibilità e inclusione, non si pone solo come scenario a tendere, da inverare, secondo uno schema radicato nella tradizione costituzionale europea: essa è, piuttosto, e più significativamente, una costante, un canone d'azione, un modo di essere in transizione, non privo di una propria cogenza giuridica, che appartiene al diritto (resiliente) della transizione ecologica. Non a caso, la resilienza (del diritto e attraverso il diritto) o è equa, sostenibile e inclusiva o, semplicemente non è: la capacità di resistere agli shock e di attuare persistenti cambiamenti strutturali non può, allora, che avvenire, come ci ricorda l'art. 2 Reg. UE 241/2021, *in modo equo, sostenibile e inclusivo*.

Questo approccio si ritrova, in termini identici, nel Green Deal, ove subito dopo aver enunciato l'esigenza di strategia per una società giusta e prospera, la Commissione sottolinea: “*allo stesso tempo, questa transizione deve essere giusta e inclusiva e non deve lasciare indietro nessuno*”. La legge europea sul clima fa eco al Green Deal (considerando 2), facendosi carico non tanto, e solo, di una neutralità climatica per una società giusta e prospera, ma di una transizione verso la neutralità climatica equa, sostenibile e inclusiva. La dimensione proattiva, longitudinale e diacronica - comune alle transizioni resilienti - offre dunque lo spazio/tempo, dilatato e aumentato, per la garanzia di una transizione aperta ad una giustizia (eco)sistemica e inter-generazionale. Su questo si tornerà in seguito (par. 6).

4. Il diritto e l'urgenza di una sinergia ecosistemica e comunitaria

Gli shock e le transizioni con cui si misura questo diritto (resiliente) della transizione ecologica hanno carattere sistemico. Questa dimensione olistica è del resto inclusa nei termini *shock* e *persistente cambiamento strutturale* utilizzati dal legislatore europeo nella definizione di resilienza. Nulla, e nessuno, è fuori, può chiamarsi fuori, può essere lasciato fuori. In questa prospettiva, la sfida che si pone al diritto (resiliente) della transizione ecologica, è quella di riconoscere il bisogno di un vero e proprio *engagement* (eco)sistemico e comunitario nella transizione ecologica.

¹⁹ Il connubio tra carattere strutturale delle riforme e il loro essere “a prova di futuro” (*future-proof*) emerge nei documenti accompagnatori della Resilience and Recovery Facility, a partire dalla Linee guida del 12 gennaio 2021.

²⁰ Questa la conclusione cui si giunge in B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit.: “Either way, we have the opportunity to be fit for the future (*future-proof*), or simply *lost in transition(s)*”. Sulla progettualità come dimensione in cui prende forma la persona, G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, Milano, 2021.

La pandemia da Covid-19 è servita, in qualche modo, da palestra, esperienziale e sperimentale, per una cooperazione (eco)sistemica, comunitaria, anche, e non ultimo, sul piano della normatività²¹. Come sottolineato in modo alto dall'allora Presidente della Corte costituzionale, oggi Ministro, Marta Cartabia, la leale cooperazione (pubblico-pubblico, pubblico-privato e privato-privato) costituisce la via costituzionale per l'uscita dall'emergenza pandemica²². Nella prospettiva della transizione ecologica, l'urgenza di questa chiamata corale e di una alleanza (eco)sistemica deve, e può, essere affrontata fuori da una prospettiva emergenziale e, appunto, prospettica, proattiva, diacronica.

Il tema meriterebbe un approfondimento capace di rintracciare le nuove matrici e forme di questa collaborazione (eco)sistemica e comunitaria. In questa occasione, ci si può limitare a sottolineare come nei documenti in cui si delinea la strategia per la transizione ecologica (il Green Deal in primis²³) vi è espresso riconoscimento della necessità di misurare la capacità di trasformazione dell'economia e della società in chiave collettiva, a partire dalla presa d'atto della insufficienza del solo settore pubblico (anche, ma non solo, in termini di risorse economiche²⁴) e, in conseguenza, della necessità di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori (e settori) e di valorizzarne la capacità trasformativa e di contributo alla transizione. Emblematici, a tempo esemplificativo, gli approcci contenuti nella legge europea per il clima²⁵, nella proposta di direttiva sulla responsabilità sociale europea²⁶, nello

²¹ A. Cantaro, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021; B. Boschetti, M.D. Poli, *A Comparative Study on Soft Law. Lessons from the Covid-19 Pandemic*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2021, 1-34; B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit.

²² M. Cartabia, relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020, disponibile sul sito della Corte.

²³ Nell'introduzione al Green Deal europeo, la Commissione significativamente afferma: "L'UE dispone collettivamente della capacità di trasformare la sua economia e la sua società, indirizzandole su un percorso maggiormente sostenibile. Può fare leva sui suoi punti di forza in quanto leader mondiale nelle misure per il clima e l'ambiente, la protezione dei consumatori e i diritti dei lavoratori. Un'ulteriore riduzione delle emissioni

costituisce una sfida che richiederà massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando nel contempo la dipendenza da pratiche insostenibili. L'UE deve essere in prima linea nel coordinamento degli sforzi internazionali verso la creazione di un sistema finanziario coerente che promuova soluzioni sostenibili. Questo investimento iniziale rappresenta inoltre un'opportunità per avviare stabilmente l'Europa su un nuovo percorso di crescita sostenibile e inclusiva. Il Green Deal europeo permetterà di accelerare e sostenere la transizione necessaria in tutti i settori. L'ambizione ambientale del Green Deal non potrà essere concretizzata dall'Europa, se essa agirà da sola".

²⁴ Commissione europea, *Strategy for financing the transition to a sustainable economy*, COM/2021/390 final, del 6 luglio 2021.

²⁵ Reg. UE n. 1119/2021, cit.

²⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE)

scenario regolatorio collegato al Green Deal²⁷ e alla strategia per finanziare lo sviluppo sostenibile (ESG)²⁸.

Questa interdipendenza (eco)sistemica e comunitaria presuppone un salto culturale rispetto alla percezione, reciproca, del ruolo dello stato e dei privati (individui, imprese, privato sociale), con il superamento di un approccio difensivo e di sostanziale sfiducia che pure ha condizionato a lungo anche la lettura del testo costituzionale (e che forse connota anche il (nuovo) art. 41)²⁹: la retorica dello Stato buono, della buona pubblica amministrazione, contenuta nel PNRR, si inserisce in questo orizzonte di cambiamento³⁰ e altri segnali fanno ben sperare anche sul fronte dell'impresa e del terzo settore. Essa presuppone, però, anche un salto culturale rispetto alla tradizionale dicotomia soggetto-oggetto, necessaria a trasformare il senso dell'essere in relazione nell'ecosistema e, dunque, tra tutte le sue componenti. Non può, allora, che guardarsi con interesse all'ambivalente valorizzazione della natura e degli animali sul piano della soggettività giuridica, da un lato, e della dimensione oggettiva e doverosa della tutela dell'ambiente (dei fondamenti della vita) e degli animali, delle future generazioni, dall'altro³¹.

Come anticipato, questa sinergia (eco)sistemica e comunitaria si sviluppa in una dimensione, diacronica, dunque, non emergenziale e inevitabilmente intergenerazionale. Ebbene, in questa dimensione spazio-temporale, come può desumersi dal testo di numerose carte costituzionali e dallo steso art. 9, co. 3, della nostra Costituzione, la collaborazione può essere valorizzata anche in chiave oggettiva e doverosa, dando vita a innovative e potenti operazioni di bilanciamento di interessi e di giustizia intergenerazionale, così come a nuove forme di comproprietà intergenerazionale e/o fiduciaria³², essenziali a rendere equa, sostenibile e

2019/193, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 final, 2022/0051 (COD).

²⁷ Green Deal europeo, cit., introduzione. In dottrina E. Chiti, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process.*, cit.

²⁸ Commissione europea, *Strategy for financing the transition to a sustainable economy*, cit.

²⁹ Per un approfondimento M. Clarich, B. Boschetti, *Ai confini del terzo settore (e dei suoi diritti)*, in F. Giglioni, A. Fici e L. Gallo, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli 2020.

³⁰ B. Boschetti, *Dalle riforme alla governance. La pubblica amministrazione nel PNRR*, in *Pandora Rivista*, 2021, n. 2, 158.

³¹ Emblematico, nel 2017, il riconoscimento della personalità giuridica del fiume Whanganui River, sacro per i Maori, come entità vivente: questo nuovo essere legale si chiama Te Awa Tupua, ed è “*un insieme indivisibile e vivente dalle montagne al mare, che incorpora il fiume Whanganui e tutti i suoi elementi fisici e metafisici*”. Nel 17 giugno del 2020 la Corte suprema di giustizia della Colombia ha dichiarato il Parco nazionale Isla de Salamanca soggetto di diritti. Quindi, il 2 marzo del 2020, è la volta del lago Sukhna, minacciato dall'inquinamento, dichiarato persona giuridica. Per un approfondimento https://www.huffingtonpost.it/entry/rane-contro-miniere-fiumi-contro-dighe-la-natura-vince-in-tribunale_it_6094ff7fe4b0b37f89476788/.

³² L. Floridi, *Il verde e il blu*, cit. Si deve anche fare riferimento all'esperienza della Yasuni-ITT Initiative per la conservazione della foresta amazzonica.

inclusiva (il cammino verso) la transizione ecologica³³. A parte l'imprescindibile riferimento alla decisione della Corte costituzionale tedesca sulla legge sul clima³⁴, è doveroso segnalare alcune decisioni della Corte costituzionale italiana, anteriori alla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41³⁵.

5. Il diritto e l'urgenza di un approccio as a service (aaS) alla transizione ecologica

La capacità di cambiamento sistemico richiesta dalla transizione ecologica consente di vivificare anche il senso di una diversa forma di interazione, quella tra i poteri coinvolti nel ciclo regolatorio, dalla preparazione e formazione della norma, alla sua attuazione e applicazione. E' significativo che l'art. 20a della Carta tedesca³⁶, nell'affermare la responsabilità dello Stato nei confronti delle generazioni future, menzioni espressamente, e separatamente, il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario come sedi naturalmente, e costituzionalmente, deputate a tutelare "*i fondamenti naturali della vita e gli animali*". In un certo senso, questa chiamata corale, che si spinge addirittura oltre le istituzioni pubbliche, è presente nel nostro art. 9 laddove individua nella Repubblica il riferimento del dovere di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Il recupero di questa forma di cura della legge lungo tutto il corso del suo ciclo di vita³⁷ si

³³ L. Cuocolo, *La Costituzione e i diritti che cambiano*, Il Secolo XIX, 11 Febbraio 2022; Fracchia, F. (2005) *The Legal Definition of Environment: From Rights to Duties*, Bocconi Legal Studies Research Paper no. 06-09, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=850488> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.850488>.

³⁴ BVerfG, Ord. 24 marzo 2021 - 1 BvR 2656/18, disponibile all'indirizzo https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html, in relazione agli artt. 2 (Ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica. La libertà della persona è inviolabile. A questi diritti possono essere recate limitazioni soltanto in base ad una legge) e 20a (Protezione dei fondamenti naturali della vita e degli animali. *Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto*) della Legge fondamentale. L'art. 20a è stato inserito dalla Legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146 e successivamente modificato dalla Legge per la modifica della Legge fondamentale (Finalità pubblica della protezione degli animali) del 26 luglio 2002, I 2862. In dottrina L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2021, disponibile all'indirizzo https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_4_08_Bartolucci.pdf; C. Fraenkel-Haeberle, *La resilienza ai cambiamenti climatici nella gestione del territorio: uno sguardo al sistema tedesco*, *AmbienteDiritto* 1/2021, 983. Come base di riferimento per il diritto pubblico comparato, L. Cuocolo, *Costituzioni*, Milano, 2021.

³⁵ Il riferimento è Corte cost., sentenze nn. 228/2021 (in tema di domini collettivi come forma di proprietà intergenerazionale), 288/2012 e 378/2007.

³⁶ *Retro*, nota 30.

³⁷ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Better regulation: joining forces to make better laws*, 29 aprile 2021, cit.

estrinseca anche in nuove strategie regolatorie che definiscono, in quanto lo caratterizzano, il diritto delle transizioni e, dunque, anche quello della transizione ecologica. A parte la valorizzazione della dimensione infrastrutturale e organizzativa – che porta alla nascita di una governance per la transizione ecologica in coordinamento con quella per la ripresa e resilienza (definita già dal PNRR) e della transizione digitale – si assiste al tentativo del diritto di assi-curare la sua attuazione ed effettività, in quanto essenziale alla capacità di persistenti cambiamenti strutturali. A questo fine si originano regimi semplificati e a termine (*sunset rules*), che vanno di pari passo con la fissazione di *milestone* e *target* (obiettivi finali e temporali), con lo stanziamento di risorse finanziarie ed economiche (secondo il principio DNSH³⁸) e di personale (in questo emblematico l'approccio PNRR), finanche di veri e propri percorsi di accompagnamento nella transizione (*transition as a service*). Quasi delle unità autosufficienti pensati per realizzare frammenti del nuovo mondo³⁹.

Come si è visto, le transizioni si delineano e si legittimano largamente al di fuori della dimensione normativa (dunque, al di fuori dei circuiti della normatività), queste prove di resilienza del diritto ci obbligano a prendere sul serio la capacità ordinante del diritto, da intendersi, in senso etimologico, come capacità di moto verso, di futuro e, più specificamente, di transizione (ecologica). In questa prospettiva, non vi è solo un tema di ineffettività⁴⁰, ma, in termini sostanziali, di incapacità del diritto di contribuire alla trasformazione economica e sociale, di essere un diritto (ri)generativo e, dunque, credibile⁴¹.

Questo significa, però, anche interrogarsi sull'attuale ruolo dei Parlamenti, specie se si ammetta, come ha recentemente fatto la Corte costituzionale tedesca, che essi rimangono, forti della loro speciale legittimazione democratica, la sede deputata ad assumere responsabilmente le scelte politiche di fondo che coinvolgono interessi di alto e altissimo rango, necessarie a dare corso agli attesi persistenti cambiamenti strutturali⁴².

³⁸ Il principio "non arrecare un danno significativo" si basa su quanto specificato nella "Tassonomia per la finanza sostenibile" (Regolamento UE 2020/852) adottata per promuovere gli investimenti del settore privato in progetti verdi e sostenibili nonché contribuire a realizzare gli obiettivi del Green Deal. Costituisce un pilastro della Resilience and Recovery facility (Reg. UE n. 241/2021) e del PNRR (richiamato anche nei decreti-legge di attuazione, a partire dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, cit.).

³⁹ Per una compiuta ricostruzione, sia consentito rinviare a B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit.

⁴⁰ G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022.

⁴¹ Cfr. reg. Ue n. 1119/2021, sulla necessità di una pianificazione trasparente e di un monitoraggio costante, con la previsione di tappe intermedie come base per assicurare la fiducia nella transizione verso la neutralità climatica. Per un approfondimento sulla relazione tra trasparenza, fiducia e democrazia, E. Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia*, Bologna, 2022.

⁴² BVerfG, Ord. ord. 19 novembre 2021, 781/21, in cui si è affermato che se, a causa dell'imponderabilità delle conoscenze scientifiche, le possibilità del legislatore di

6. Il diritto e l'urgenza di un nuovo spazio/tempo giuridico per la transizione ecologica

Il diritto (resiliente) per la transizione ecologica ha bisogno anche di nuovi strumenti adatti a potenziare la capacità trasformativa del sistema, nella dimensione prospettica e diacronica e, più, specificamente, a gestire lo scenario di cambiamento di medio e lungo termine. Se alcune delle grandi transizioni appartengono ormai al tempo presente – gli obiettivi della bussola digitale europea scadono al 2030 e alcuni degli obiettivi dirimenti della transizione ecologica al 2025⁴³ – è anche vero che le transizioni richiedono traiettorie di medio-lungo periodo verso le quali far convergere l'intero (eco)sistema. Del resto, è proprio in questo orizzonte temporale che si sviluppa la dimensione proattiva e diacronica del diritto (resiliente) della transizione ecologica.

Ebbene, il dato che si può ricavare, e che sembra trovare importanti conferme, è che questa capacità trasformativa prospettica e diacronica ha bisogno passa attraverso pianificazioni di lungo periodo, quale certamente è quella contenuta nel Green Deal (piano d'azione per la riduzione del 90% delle emissioni nel settore dei trasporti) e nella legge europea per il clima con il suo obiettivo di neutralità climatica al 2050 e di emissioni negative successivamente a tale data (art. 2, commi 1 e 2). Le transizioni hanno, insomma, bisogno di strumenti diversi, diversi da quelli dell'emergenza, in quanto diverso è lo spazio-tempo nel quale esse si muovono e in cui si muove il diritto (resiliente) delle transizioni. Questa dimensione prospettica e diacronica di medio e lungo periodo consente di reinterpretare, in chiave non attendista e proattiva, l'approccio precauzionale e preventivo, delegittimando, al tempo stesso, i tentativi di affrontare sbrigativamente, con gli strumenti della straordinarietà emergenziale sincronica e difensiva, le sfide delle grandi transizioni. Questo è l'insegnamento che si può trarre dalla oramai nota sentenza con cui il giudice amministrativo ha riconosciuto non esservi spazio per il ricorso ad ordinanze contingibili e urgenti per affrontare problemi permanenti e, dunque, prevedibili⁴⁴. Alle stesse conclusioni, seppure con riferimento alla transizione digitale, è giunto il

formarsi un quadro sufficientemente certo sono limitate, è quindi sufficiente che si lasci guidare da una valutazione adeguata e giustificabile delle informazioni e delle possibilità di conoscenza di cui dispone. Questo margine di manovra si basa sulla responsabilità assegnata dalla Legge Fondamentale al legislatore, legittimato democraticamente in modo speciale, di decidere sui conflitti tra interessi di alto e altissimo rango nonostante una situazione incerta. In dottrina, N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, Federalismi.it, 12 gennaio 2022.

⁴³ Questa la timeline entro cui raggiungere il non superamento dei 2 gradi nel surriscaldamento del pianeta, secondo l'ultimo UN IPCC Report 2022, *Impacts, adaptation and vulnerability*, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>.

⁴⁴ La sentenza del T.R.G.A. Trento 16 aprile 2021, n. 56 è stata confermata da Cons. Stato, sez. IV, sentenza 17 marzo 2022, n. 1937.

Consiglio europeo, nelle sue linee guida sull'eVoting⁴⁵: l'aver fatto ricorso emergenziale alle tecnologie nella gestione di alcuni passaggi elettorali in fase pandemica, non sottrae alla necessità di pianificazioni di lungo periodo per il passaggio alla completa digitalizzazione dei sistemi elettorali. Come ha dimostrato la sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla (in)costituzionalità della legge federale per il clima, i piani si giustificano anche perché per essi passa quella giustizia intergenerazionale che segna la resilienza della transizione ecologica e, dunque, la responsabilità verso le future generazioni.

Barbara L. Boschetti
Dip.to di Scienze politiche e sociali
Università Cattolica
barbara.boschetti@unicatt.it

⁴⁵ CoE, Committee of Ministers, *Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States*, 14²⁴th meeting, 9 febbraio 2022, par. 12.