

La nullità della valutazione ambientale strategica del PNIEC per assenza di *Carbon Budget* residuo

di Giorgio Trivi

1. Il 20 dicembre 2024, il Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica (MASE) ha pubblicato l'Avviso di consultazione pubblica sulla valutazione ambientale strategia (VAS) del PNIEC, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima.

La VAS è prevista dagli artt. 11 e ss. del d.lgs. n. 152/2006. Il PNIEC, invece, è previsto dal Regolamento UE n. 2018/1999. Si tratta del principale strumento di pianificazione statale a supporto delle istituzioni nazionali, regionali e locali, al fine di fornire loro una base comune di dati, informazioni e metodologie di analisi e azione, utili ai percorsi settoriali e locali di mitigazione climatica nelle politiche energetiche, in conformità con gli obiettivi dell'art. 2 dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015¹. Esso, di conseguenza, mira prioritariamente alla tutela dell'ambiente di fronte all'emergenza climatica in atto – formalmente dichiarata dall'Unione Europea nel 2019 a fondamento dell'intero *Green Deal*. Ma mira anche (come si legge al punto 5.2 del citato Regolamento UE n.1999, con riguardo alla “*valutazione di impatto delle politiche e delle misure proposte*”), alla connessa tutela della salute umana, in ragione anche del prospettiva epistemica [One Health-Planetary Health](#), anch'essa fatta propria dall'UE (e dall'Italia).

Il PNIEC italiano risulta strutturato in cinque linee d'intervento, sviluppate in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

Nel mese di gennaio 2024, la Direzione Generale Infrastrutture e Sicurezza del MASE, in qualità di autorità proponente, ha presentato l'istanza per l'avvio della fase di *scoping* del Piano, conclusasi con l'elaborazione del Parere preliminare,

¹ A. Mitrotti, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC*, in *AmbienteDiritto*, [2, 2024](#), e F. Merenda, *Il Piano Nazionale integrato Energia e Clima (Pniec) del 2024: spunti per una prima riflessione*, in questo Osservatorio OCA, [26 luglio 2024](#).

emanato il 14 marzo 2024. L'11 dicembre 2024, la stessa Direzione Generale ha trasmesso la documentazione per la consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 13 comma 5 del d.lgs. n. 152/2006².

Dalla lettura dei documenti prodotti – proposta di Piano, il Rapporto ambientale, la Sintesi non tecnica del Rapporto ambientale e la Valutazione di Incidenza – emerge un dato piuttosto singolare: ancorché si affermi di voler contribuire, con il suddetto Piano, a «*contenere l'aumento della temperatura media globale entro 2°C, sostenendo ogni sforzo per contenerla entro 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali*», nulla è specificato su come siffatto obiettivo venga concretamente perseguito e monitorato nei tempi.

Tale lacuna è evidenziata solo in parte dal Parere preliminare della Commissione Tecnica di Verifica VIA-VAS (sottocommissione VAS n. 62 del 14/03/2024). In esso, a pag. 13, si suggerisce di tener conto, «*tra gli obiettivi ambientali pertinenti al PNIEC, i fattori climatici [del] Glasgow Climate Pact (politica che supera l'Accordo di Parigi e che è volta a contenere l'aumento medio della temperatura terrestre entro i +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali) [e quelli delle] emissioni di gas climalteranti [di cui al] Global Methane Pledge (Accordo per ridurre le emissioni globali di metano del 30% rispetto ai livelli del 2020 entro il 2030)*».

2

2. La lacuna, tuttavia, è più profonda e grave.

Nulla, infatti, viene detto sul calcolo del *Carbon Budget* residuo (c.d. [Remaining Carbon Budget](#)) e sulle altre misure, necessarie a garantire l'effettiva corrispondenza del PNIEC agli obiettivi dell'art. 2 dell'Accordo di Parigi, del *Glasgow Climate Pact* e del *Global Methane Pledge*, pur richiesti dal citato Parere preliminare della Commissione Tecnica di Verifica. Persino il *Rapporto ambientale* tace del tutto in argomento.

In pratica, si ritiene essere in presenza della “lacuna critica”, nel metodo statale di mitigazione climatica, riconosciuta illegittima – perché lesiva dell'art. 8 della CEDU – dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella nota Sentenza sul caso “[Verein KlimaSeniorinnen](#)”³.

² Cfr. <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Info/1042>

³ In merito a tale specifico profilo della decisione CEDU, cfr. i due scritti di M. Carducci: *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE online*, [64\(2\) 2024](#); e *La soglia di sicurezza del pieno godimento ed esercizio dei diritti non patrimoniali della persona umana tra diritto civile, diritto climatico, “non nuocere” del Green Deal e sentenza Cedu “KlimaSeniorinnen”: il ruolo indefettibile*

È noto, infatti, che la Corte di Strasburgo ha dettato una sorta di *vademecum* su come procedere alla mitigazione climatica nel rispetto dell'art. 2 dell'Accordo di Parigi e a tutela dei diritti umani presidiati dall'art. 8 CEDU.

In via generale, il giudice europeo, in primo luogo, ha accertato l'esistenza di un obbligo positivo statale di attuare misure sufficienti per combattere i cambiamenti climatici a tutela del diritto degli individui a una protezione effettiva dai gravi effetti negativi sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita, riconducibili all'art. 8 CEDU. Ha quindi sancito il “dovere primario” (*Primary Duty*) dello Stato di adottare, applicare e dimostrare, efficacemente nella pratica, misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri, potenzialmente irreversibili, dei cambiamenti climatici, a garanzia anche delle generazioni future. Ha poi elencato cinque “requisiti necessari” da tenere in debita considerazione da parte delle autorità statali, di qualunque natura esse siano, al fine di scongiurare “*lacune critiche*” (*Critical Lacunae*) nell'azione di contrasto all'emergenza climatica e sancendo contestualmente la centralità, tra i suddetti “requisiti necessari”, della quantificazione, attraverso un bilancio del carbonio nazionale (*Carbon Budget* residuo) o metodo analogo, delle limitazioni nazionali delle emissioni di gas serra rispetto ai tempi di esaurimento dello stesso bilancio a livello globale, in conformità con i metodi, considerati insostituibili, dell'IPCC, in quanto organismo internazionale di ricognizione scientifica acconsentito dagli Stati e da questi non contestato. Infine, ha ribadito la necessità di tener conto della “*quota storica di responsabilità emissiva*” dello Stato, in quanto fattore causale dell'aumento della concentrazione, per accumulazione, dei gas serra climalteranti.

La sintesi di questi passaggi è offerta dai §§ 441-444, dal § 571 e dal § 550 della Sentenza. Infatti, nel § 441 si legge che «*ogni Stato ha la propria quota di responsabilità nell'adottare misure per affrontare il cambiamento climatico e che l'adozione di tali misure è determinata dalle capacità dello Stato stesso piuttosto che da un'azione (o omissione) specifica di un altro Stato*», mentre, nel § 444, si specifica che il «*test rilevante*» [della capacità dello Stato nella sua mitigazione climatica] è quello di «*avere una reale prospettiva di alterare l'esito o di mitigare il danno [del cambiamento climatico antropogenico]*». Collegato al § 444 è poi il § 571, dove si riconosce che l'IPCC «*ha sottolineato l'importanza dei bilanci del carbonio*» (ossia il *Carbon Budget*

residuo), nel quadro del «*principio delle responsabilità comuni ma differenziate ai sensi dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi*», che «*richiede agli Stati di agire sulla base dell'equità e in conformità con le rispettive capacità*». Infine, nel § 550 si elencano i cinque “requisiti” necessari affinché quanto indicato nei §§ 441-444 e § 571 sia concretamente realizzato⁴.

Tutto questo, conclude il giudice europeo, limita dall'esterno il “margine di apprezzamento” dello Stato membro, a garanzia appunto dell'effettività intertemporale e intergenerazionale dell'art. 8 CEDU.

3. Ora, nulla di tutto questo si legge nel PNIEC e nei documenti preliminari della VAS. Nello specifico, mancano le indicazioni non solo sul *Carbon Budget* residuo, ma anche sulle prove «*che dimostrino che si stanno debitamente rispettando, o si è in procinto rispettare, gli obiettivi di riduzione dei gas serra pertinenti*».

Il PNIEC, in una parola, non adempie affatto ai doveri (“obblighi positivi”) a base dell'art. 8 CEDU. D'altra parte, il mancato adempimento di questi “obblighi positivi” era stato accertato già dall'ISPRA, in sede di risposta a un apposito FOIA⁵, in quanto unica fonte di informazione ambientale ufficiale e valida ai sensi dell'art. 3 n. 1 *lett. c* della l. n. 132/2016. In quella sede, ISPRA aveva informato il pubblico sul fatto che l'Italia non è dotata di linee guida di calcolo delle emissioni da abbattere per la quantificazione della propria “*quota storica di responsabilità emissiva*”, come invece richiesto dai §§ 441-444 e § 571 della decisione CEDU “*Verein KlimaSeniorinnen*”, non ha mai definito il proprio *Carbon Budget* residuo né altro metodo equivalente ai “*requisiti necessari*”, indicati sempre dal citato § 550, e non ha

⁴ «[Spetta a ciascuno Stato individuare]

(a) *il carbon budget residuo, o un altro metodo equivalente di quantificazione delle future emissioni di gas serra, in linea con l'obiettivo generale degli impegni nazionali e/o globali di mitigazione dei cambiamenti climatici;*

(b) [gli] *obiettivi e percorsi intermedi di riduzione delle emissioni di gas serra (per settore o altre metodologie pertinenti) che siano ritenuti in grado, in linea di principio, di soddisfare gli obiettivi nazionali complessivi di riduzione dei gas serra entro i tempi stabiliti nelle politiche nazionali;*

(c) [le] *prove che dimostrino che si stanno debitamente rispettando, o si è in procinto rispettare, gli obiettivi di riduzione dei gas serra pertinenti;*

(d) *l'aggiornamento degli obiettivi di riduzione dei gas serra pertinenti con la dovuta diligenza e sulla base delle migliori prove disponibili;*

(e) [la descrizione delle azioni per intervenire] *tempestivamente, in modo appropriato e coerente nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti*».

⁵ Cfr. Cedeuam, *Le «lacune critiche» della mitigazione climatica italiana nelle informazioni ISPRA su Carbon Budget e quota storica di responsabilità emissiva dello Stato, 2024*, in <https://www.cedeuam.it/promozione-sociale-tirocini-amicus-curiae/amicus-curiae-e-reporting/>.

neppure fornito le “*prove*” dell’efficacia della propria decarbonizzazione, fatta salvo il solo [Inventario nazionale delle emissioni](#), dal quale, tuttavia, sempre ISPRA, come si legge nel Rapporto n. 399/2024 intitolato “*Le emissioni di gas serra in Italia. Obiettivi di riduzione al 2030*”, deduce che «*le azioni di mitigazione climatica rimangono insufficienti per raggiungere gli obiettivi dell’Accordo di Parigi, di contenere il riscaldamento globale entro +2°C o meglio +1.5°C alla fine del secolo*», rendendo «*poco promettenti gli scenari al 2030*».

Insomma, al cospetto del PNIEC, sussistono proprio tutte le “*lacune critiche*” di violazione dell’art. 8 CEDU, mentre le uniche “*prove*” disponibili sono addirittura di segno negativo.

4. Alla luce di questo quadro informativo, la domanda che insorge è la seguente: è legittima una VAS del PNIEC con siffatte premesse?

Gli scenari di risposta sembrano essere tre. Prima di tutto, sembra profilarsi il vizio di nullità, *ex art.* 21-septies l. 241/1990, della VAS e consequenzialmente del PNIEC, per violazione dell’art. 8 CEDU (rilevante ai sensi dell’art. 117 c.1 Cost. e dell’art. 6 TUE), in ragione dell’accertata – dall’ISPRA – esistenza delle “*lacune critiche*” indicate come illegittime da *KlimaSeniorinnen*. Nello specifico, la nullità risiederebbe nel “difetto assoluto di attribuzione” del potere di VAS-PNIEC, dato che la Corte europea, nel citato § 550 di *KlimaSeniorinnen*, pone il conteggio del *Carbon Budget* residuo e la produzione di “*prove*” quali presupposti dell’esercizio del potere (*rectius*, limiti esterni al “margine di apprezzamento” statale⁶) e non invece quali oggetti nella discrezionale disponibilità politica. In ogni caso, insorge l’illegittimità sopravvenuta del PNIEC medesimo, data la sopravvenuta qualificazione dell’art. 8 CEDU, quale parametro della mitigazione climatica statale non dannosa nei termini dei §§ 441-444 e 571 sempre di *KlimaSeniorinnen*.

Non si vedono alternative a questi sbocchi, anche perché i due scenari prefigurati trovano comunque conforto nella Costituzione italiana, in particolare a seguito dell’interpretazione dei riformati artt. 9 e 41 Cost., offerta dalla Corte costituzionale nella Sent. n. 105/2024⁷.

⁶ Cfr. M. Cunha Verciano, *Il doppio limite del potere di mitigazione climatica dell’Italia dopo le sentenze CEDU del 9 aprile 2024*, in www.giustiziasieme.it, [22 gennaio 2025](#).

⁷ Sulle diverse letture della sentenza costituzionale n. 105/2024, convergenti comunque sul “monito”, rivolto ai poteri pubblici e privati, a tutela delle generazioni future, cfr. i commenti del [25 giugno 2024](#), in questo Osservatorio OCA, rispettivamente di M. Carducci e di G. Giorgini

Se la VAS non si farà carico di rimediare alle “*Critical Lacunae*” contrarie alla CEDU, nuovi probabili contenziosi climatici si profilano all’orizzonte, non solo perché la VAS è comunque autonomamente impugnabile⁸ e l’onere della prova è *ictu oculi* soddisfatto sia dalle indicazioni di Strasburgo sull’art. 8 CEDU sia dalle informazioni ambientali rese dall’ISPRA *ex lege*⁹, ma soprattutto perché compito della VAS è quello di individuare le alternative di compatibilità¹⁰ di qualsiasi piano – PNIEC incluso – al fine di «*assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica*» (art. 4 n. 3 d.lgs. 152/2006).

È indiscutibile che, in una situazione di emergenza climatica, le “condizioni” di sviluppo sostenibile non possano che essere quelle del contenimento dell’aumento della temperatura media globale all’interno delle soglie, concordate con l’art. 2 dell’Accordo di Parigi: lo riconosce il PNIEC medesimo. Pertanto, dato che l’unico metodo per rispettare quel contenimento consiste nel conteggio del *Carbon Budget* residuo, e considerato che quell’unico metodo è stato concordato in sede di IPCC con il consenso pure della rappresentanza italiana¹¹, diventa difficilmente confutabile il profilo del grave vizio della “lacuna critica”, su cui la VAS del PNIEC italiano si sta impiantando.

Pignatiello, nonché, da ultimo, G. Vivoli, *L’eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale*, in *AmbienteDiritto*, [4/2024](#).

⁸ Sull’autonoma impugnazione della VAS, cfr. A. Sorpresa, *Sulla possibilità o meno d’impugnativa della VAS indipendentemente dal piano cui è riferita*, in *MoltoComuni*, [15 luglio 2022](#).

⁹ Sull’onere della prova nelle impugnazioni della VAS, cfr. F. Vanetti, C. Ciuffa, *VIA e VAS: considerazioni sulla sottile linea di demarcazione tra i due istituti alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *RGA online*, [2 novembre 2023](#).

¹⁰ Sul tema delle opzioni alternative in sede VAS, si veda Consiglio di Stato, Sez. II, sent. n. 6152/2021.

¹¹ Cfr. IPCC-Focal Point for Italy, [Budget di carbonio](#).