Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Torino

Maura Mattalia

Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo

UNIVERSITÀ DI TORINO
Dipartimento di Giurisprudenza
Giappichelli

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino

6

Comitato scientifico:

Valeria Marcenò (*coordinatrice*)
Alessandra Algostino
Stefano Barbati
Roberto Cavallo Perin
Maurizio Cavanna
Federico Consulich
Elena D'Alessandro
Riccardo de Caria
Paolo Gallo
Michele Graziadei
Enrico Grosso
Daniela Izzi
Barbara Lavarini
Anna Mastromarino
Pier Giuseppe Monateri
Simona Novaretti
Michele Rosboch
Michele Vellano
Annamaria Viterbo
Georgia Zara
Ilaria Zuanazzi

IUSTITIAM COLIMUS

Maura Mattalia

Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo

UNIVERSITÀ DI TORINO
Dipartimento di Giurisprudenza
Giappichelli

© Copyright 2025 – G. Giappichelli Editore - Torino
10124 Torino, Via Po, 21 - Tel. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-1384-6
ISBN/EAN 979-12-211-6293-6 (ebook)

© Copyright 2025 – Università degli Studi di Torino
10124 Torino, Via Verdi 8
www.collane.unito.it/oa/
www.openaccess@unito.it

ISBN/EAN 978-88-7590-348-0

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei revisori (double blind peer review)*.*
La valutazione è stata affidata a esperti del tema trattato, nominati dal Comitato Scientifico della Collana in conformità al Regolamento delle pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. I revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

G. Giappichelli Editore

Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A
Costanzo, Natalina, Monica, Manuela e Marika
la mia famiglia

A
Elva (CN)
il mio Paese

Desidero esprimere la mia gratitudine ai Prof. Roberto Caranta,
Roberto Cavallo Perin
e Carlo Emanuele Gallo per avermi fornito
preziosi suggerimenti sulla ricerca.

Indice-Sommario

pag.

Capitolo I
Il cambiamento climatico nell'Accordo di Parigi e nella Convenzione di Aarhus

1. La questione climatica: un tentativo definitorio 1
2. La crisi climatica, una questione anche giuridica 15
3. L'Accordo di Parigi 23
4. I diritti climatici nell'Accordo di Parigi 33
5. La giustiziabilità dell'Accordo di Parigi 42
6. I tre pilastri della Convenzione di Aarhus 51
7. L'attuazione legislativa dell'Unione Europea dell'accesso alla giustizia nella Convenzione di Aarhus 63
8. La riforma del regolamento di Aarhus e l'accesso ai tribunali dell'UE nei casi ambientali 70

Capitolo II
La tutela giurisdizionale del clima in Europa

1. Il diritto europeo alla neutralità climatica 79
2. L'Unione Europea e le vie di accesso alla giustizia in materia climatica: un inquadramento 89
3. Accesso diretto davanti alla CGUE e la tutela dell'ambiente 93
4. I requisiti dell'accesso diretto 102
5. Il meccanismo di ricorso amministrativo e il successivo accesso alla CGUE ai sensi del regolamento di Aarhus 109
6. L'accesso indiretto alla CGUE attraverso i tribunali nazionali 117
7. Il ruolo della Commissione europea attraverso la *soft law* e le procedure di infrazione 123
8. La legittimazione ad agire nelle cause ambientali in Europa 127

pag.

Capitolo III
La Corte europea dei diritti dell'uomo:
un nuovo giudice per il contenzioso climatico

1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 131
2. L'efficacia della CEDU nell'Unione Europea e negli ordinamenti degli Stati membri 135
3. La vincolatività della giurisprudenza della Corte EDU nell'ordinamento interno 142
4. La tutela dell'ambiente nella CEDU 152
5. Lo *status* di vittima nel contenzioso CEDU 168
6. Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo 171

Capitolo IV
Il cambiamento climatico e la legittimazione
a ricorrere nel processo amministrativo

1. Posizioni giuridiche soggettive e contenzioso climatico 183
2. La tutela del clima tra diritto soggettivo e interesse legittimo 200
3. Il caso "Giudizio Universale" verso la giurisdizione del giudice amministrativo per il contenzioso climatico 214
4. La legittimazione a ricorrere come condizione dell'azione 228
5. Il chiunque e la *vicinitas* 233
6. L'emersione degli interessi diffusi e collettivi avanti al giudice amministrativo 242
7. La distinzione tra interessi collettivi e diffusi 246
8. La legittimazione delle associazioni ambientaliste 252
9. La legittimazione attiva degli enti pubblici 259

Capitolo V
L'amministrazione a tutela del clima

1. Gli atti generali tra norma regolamentare e provvedimento 261

pag.

2. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima e il Piano nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici 266
3. Il piano di risanamento della qualità dell'aria 286
4. L'impugnabilità degli atti generali e dei piani 294
5. L'azione avverso il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 298
6. Il sindacato sulla "discrezionalità ambientale" 305
7. Le azioni nel processo amministrativo alla prova del contenzioso climatico 306
8. Il silenzio inadempimento e gli atti amministrativi generali 309
9. Altro rimedio previsto: il ricorso per l'efficienza 319

Postfazione 325

Capitolo I
Il cambiamento climatico nell'Accordo di Parigi e nella Convenzione di Aarhus

SOMMARIO: 1. La questione climatica: un tentativo definitorio. – 2. La crisi climatica, una questione anche giuridica. – 3. L'Accordo di Parigi. – 4. I diritti climatici nell'Accordo di Parigi. – 5. La giustiziabilità dell'Accordo di Parigi. – 6. I tre pilastri della Convenzione di Aarhus. – 7. L'attuazione legislativa dell'Unione Europea dell'accesso alla giustizia nella Convenzione di Aarhus. – 8. La riforma del regolamento di Aarhus e l'accesso ai tribunali dell'UE nei casi ambientali.

1. *La questione climatica: un tentativo definitorio*

La *governance* globale del clima è diventata nel tempo il riferimento di un'ampia gamma di dibattiti e conflitti [1] su questioni che vanno dallo sviluppo [2] e dall'equità globale [3] alla politica energetica [4], alla pianificazione

[1] E. OSTROM, *Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change*, in *Global Envtl. Change*, 2010, 550; D. MARKELL-J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change In The Courts: A New Jurisprudence Or Business As Usual?*, in *Florida Law Review*, 2012, 64, 15 s.

[2] S. DALBY, *Political Geography and Climate Change: Introduction to a Virtual Special Issue of Political Geography on Climate Change and Political Geography, November 2015–February 2016*, in *Political Geography*, 2016, 71 s.; M. WARA, *Measuring the Clean Development Mechanism's Performance and Potential Symposium: Changing Climates: Adapting Law and Policy to a Transforming World*, in *UCLA Law Review*, vol. 55, 2007, 1759; R. WARLENIUS, *Decolonizing the Atmosphere: The Climate Justice Movement on Climate Debt*, in *The Journal of Environment & Development*, vol. 27, 2018, 131; N. STERN, *The Economics of Climate Change*, in *The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007, rapporto che fornisce un'analisi dei costi e dei benefici economici della lotta al cambiamento climatico, sottolineando l'importanza della riduzione delle emissioni per evitare danni economici e ambientali globali.

[3] R. BIFULCO, Rule of law *ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, 2025, IV s.; E. ATKIN, *France's Yellow Vest Protesters Want to Fight Climate Change*, in *New Republic*, 2018, affrontare il cambiamento climatico richiede di cambiare gli attuali modelli di comporta-

urbana[5], alla sicurezza e alla migrazione[6]. La presenza umana ha riscaldato l'atmosfera, l'oceano[7] e la terra[8], comportando cambiamenti diffusi e rapidi nella criosfera e nella biosfera[9].

---

mento in modo piuttosto radicale. Questo è economicamente e socialmente dirompente. Richiede la trasformazione delle infrastrutture, dei modi di fare impresa e del modo in cui le persone vivono la loro vita. Per le comunità che si sentono già in una posizione precaria, l'azione nei confronti del cambiamento climatico può farle sentire ancora più precarie. L'esempio paradigmatico è quello dei "*gilets jaunes*" (i gilets gialli) e della protesta contro l'aumento delle tasse sul carburante in Francia. Sui problemi di equità nella transizione climatica cfr.: Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica (GU C 243 del 27 giugno 2022, 35).

[4] S.C. AYKUT-L. MAERTENS, *The climatization of global politics: introduction to the special issue*, in *Int Polit.*, 2021, 501 s., https://doi.org/10.1057/s41311-021-00325-0; J. VOGLER, *Climate Change in World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016; D. BODANSKY-J.B. RUNNÉE-L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 2 s.

[5] M. KHOR, *Climate Change, Technology and Intellectual Property Rights: Context and Recent Negotiations*, Research Paper, 2013, disponibile a: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/05/RP45_Climate-Change-Technology-and-IP_EN.pdf.

[6] J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 15 s.; M. FERRARI, *Il cambiamento climatico quale causa delle migrazioni forzate: un fenomeno ancora troppo trascurato*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2024, 359 s.; J. MORRISSEY, *Rural-Urban Migration in Ethiopia*, in *Forced Migration Review*, vol. 31, 2008, 28; T. KOHLER-M. GIGER-H. HURNI-C. OTT-U. WIESMANN-S. WYMANN VON DACH-D.MASELLI, *Mountains and Climate Change: A Global Concern*, in *Mountain Research and Development*, International Mountain Society, 2010, 30, 53 s.; M.E. MANN, *La nuova guerra al clima. La battaglia per riprendere il pianeta*, Edizioni Ambiente, San Giuliano Milanese, 2021, 13 s. evidenzia che «è in corso una campagna di distrazione di massa, che viene portata avanti con maestria ed è ispirata dalla lobby delle armi, dall'industria del tabacco e dalle aziende produttrici di bibite. Ha l'obiettivo di spostare la responsabilità dalle aziende alle singole persone. Le scelte individuali, dall'evitare di prendere l'aereo al veganesimo, vengono spacciate per le principali soluzioni da adottare per risolvere la crisi climatica. Nonostante valga senz'altro la pena di intraprenderle, fissarsi solo sulle azioni dei singoli indebolisce la pressione che è necessario esercitare sui governi affinché chiedano il conto alle grandi imprese inquinanti». D. HAGMANN-E. HO-G. LOEWENSTEIN, *Nudging Our Support for a Carbon Tax*, in *Nature Climate Change*, 9, 6, 2019, 484, l'enfasi sulle azioni personali può compromettere il sostegno alle politiche climatiche di cui necessitiamo davvero. C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione giustizia*, 17 maggio 2021.

[7] S. CARNIEL, *Oceani e clima*, in A. CAMEROTTO-S. CARNIEL (a cura di), Hybris: *i limiti dell'uomo tra acque, cieli e terre*, Mimesis, Milano, 2014, 69 s.

[8] R. PAVIA, *Tra suolo e clima: la terra come infrastruttura ambientale*, Donzelli Editore, Roma, 2019.

[9] Sixth Assessment Report (AR6), the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

I problemi legati al cambiamento climatico presentano caratteristiche peculiari [10] che li differenziano dalle tradizionali questioni ambientali [11]. Nelle controversie ambientali classiche, infatti, è possibile identificare una o più fonti specifiche di inquinamento, spesso (ma non necessariamente) riconducibili ad attività notoriamente pericolose. Questo consente di delimitare i soggetti esposti, individuare misure preventive o di mitigazione [12] del danno e stabilire un nesso di causalità tra l'inosservanza di tali misure e la violazione dei diritti delle vittime.

Al contrario, il cambiamento climatico rappresenta un fenomeno globale [13] e policentrico, che supera i confini nazionali e impone una trasformazione radicale degli stili di vita [14] e dei modelli economici [15]. Le emissioni di

---

[10] K. LEVIN, *Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change*, in *Pol'y Sciences*, vol. 45, 2012, 123.

[11] Quasi 800mila persone sono morte nel mondo negli ultimi 30 anni a causa di oltre 9.400 eventi meteorologici estremi, che hanno provocato danni economici per un totale di 4.200 miliardi di dollari (al netto dell'inflazione). Dominica, Cina e Honduras sono stati i Paesi più colpiti da alluvioni, tempeste e ondate di calore dal 1993 al 2022, mentre l'Italia, con perdite economiche per circa 60 miliardi di dollari e più di 38mila vittime, è stato il Paese più colpito in Europa. A indicarlo il «*Climate Risk Index* 2025» di Germanwatch, basato sui dati dell'*International disaster database* e su quelli socio-economici del Fondo monetario internazionale. Nello specifico, l'Italia è al quinto posto nella classifica dei Paesi più colpiti nei 30 anni e al terzo nel 2022. «Negli ultimi due decenni il Paese ha sperimentato numerose ondate di calore estremo, che hanno causato un numero eccezionalmente alto di vittime e gravi conseguenze economiche».

[12] T. LOVEJOY, *Mitigation and Adaptation for Ecosystem Protection*, in *Environmental Law Report*, 2009, 10.072, 10.073; D.L. MARKELL-J.B. RUHL, *op. cit.*

[13] L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022, 6 s. individua nel riscaldamento climatico una delle emergenze globali che l'umanità si trova di fronte capace, se non verrà arrestato, di mettere in pericolo la sua stessa sopravvivenza. Coloro che «di queste emergenze e di queste minacce sono i responsabili – i governanti delle maggiori potenze e i grandi attori dell'economia mondiale – sono totalmente consapevoli che il cambiamento climatico, l'innalzamento dei mari, la distruzione della biodiversità, gli inquinamenti e i processi di deforestazione e desertificazione stanno travolgendo l'umanità e sono dovuti ai loro stessi comportamenti. Eppure, continuiamo tutti a comportarci come se fossimo le ultime generazioni che vivono sulla Terra».

[14] Di estremo interesse è il lavoro di M. CAFAGNO, *Integrare la tutela giuridica dell'ambiente con le scienze comportamentali. Un'analisi introduttiva,* Giappichelli, Torino, 2025, 7 s., che ricorda che "quando si tratti di valutare, l'ago della bilancia pende di consueto dalla parte delle soluzioni che offrono benefici prossimi, a scapito delle conseguenze lontane".

[15] Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)), con cui il Parlamento europeo ha dichiarato l'emergenza climatica e ambientale, stabilendo anche che tutte le proposte della Commissione siano «pie-

gas serra provengono da molteplici fonti [16] e, interagendo in maniera complessa e imprevedibile, danno origine a effetti che possono colpire intere popolazioni con gradi di intensità differenti [17].

Gli ultimi quattro decenni sono stati più caldi di qualsiasi altro decennio da quando, dopo il 1850, la registrazione delle temperature superficiali globali è stata in media di 1,09 °C [da 0,95 a 1,20 °C] più alta nel periodo 2011-2020 rispetto al periodo 1850-1900 [18]. Il 2024 è stato il sesto anno più caldo mai registrato, continuando la tendenza dei 10 anni più caldi registrati a partire dal 2010 [19].

Il cambiamento climatico è un fenomeno causato dalle attività umane e dal processo di sviluppo avviatosi con la Rivoluzione industriale [20]. Gli studi scientifici hanno infatti rilevato un aumento medio delle precipitazioni globali sulla terraferma dal 1950 e del livello medio globale del mare di 0,20

---

namente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento climatico entro 1.5 °C e non contribuiscano alla perdita di biodiversità».

[16] European Environment Agency, *Trends and projections in Europe 2024*, 2024, 35 s.

[17] G. GRASSO, *'Oltre' "Klima Seniorinnen": la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico*, in *Dir. pub. comp.*, 2024, 1007 s.; D. CASTAGNO-M.P. GASPERINI, *Procedural Hurdles of Climate Change Litigation in Italy: Prospects in Light of the ECtHR Decision in the KlimaSeniorinnen Case*, in *The Italian Law Journal*, special issue, 2024, 91 s. Si parla di rischio climatico che si compone dall'intersezione di tre variabili: l'evento climatico; l'esposizione; la vulnerabilità: cfr. F. PONGIGLIONE, *L'emergenza climatica. Ripensare l'individuo in un mondo che cambia*, Il Mulino, Bologna, 2025, 29 s.

[18] Nel 1967 Syukuro Manabe e Richard Wetherald sono stati coautori di un articolo pubblicato sul Journal of Atmospheric Sciences, Thermal Equilibrium of the Atmosphere with a Given Distribution of Relative Humidity, in cui si stimava che un raddoppio delle concentrazioni di CO_2 nell'atmosfera avrebbe provocato un riscaldamento di circa 2 °C. Nel 1988, la soglia dei 2 °C è emersa come limite di riscaldamento in un rapporto dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale, intitolato *Developing Policies for Responding to Climatic Change* ("*Sviluppare politiche per rispondere ai cambiamenti climatici*"); sul punto cfr.: A. RODGERS-L.E. SANCKEN-J. MARLOW, *The Injustice Of 1.5°C-2°C*, in *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 40, 2022, 102 s.

[19] Come ha certificato il Servizio per il Cambiamento Climatico di Copernicus (Copernicus Climate Change Service – C3S), nel rapporto annuale *Global Climate Highlights* 2024, "Quanto sono cresciute le temperature". La temperatura media globale 2024 di 15.10 °C è stata di 0.72 °C superiore alla media del periodo compreso tra il 1991 e il 2020 e di 0.12 °C superiore al 2023, il precedente anno più caldo. Ciò equivale a 1.6 °C al di sopra del periodo 1850-1900: il 2024 è diventato, dunque, il primo anno solare ad aver superato di oltre 1.5 °C il livello preindustriale. Inoltre, ognuno degli ultimi 10 anni (2015-2024) è stato uno dei 10 anni più caldi mai registrati.

[20] L. BUTTI-S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesis, Udine, 2022.

[0,15-0,25] metri tra il 1901 e il 2018; un ritiro globale dei ghiacciai a partire dagli anni '90 e una diminuzione dell'area del ghiaccio marino artico; un cambiamento osservato nella salinità dell'oceano vicino alla superficie; il riscaldamento dell'oceano superiore globale (0-700 metri) a partire dagli anni '70; e i cambiamenti nella biosfera terrestre dal 1970, con uno spostamento delle zone climatiche verso il polo in entrambi gli emisferi [21].

Queste e altre tendenze climatiche stanno portando a rischi come siccità, ondate di calore [22], forti piogge e inondazioni, che si verificano con maggiore intensità e frequenza [23]. Anche i cambiamenti della biosfera, come l'innalzamento del livello del mare, l'erosione del suolo [24], la deforestazione [25] e la

---

[21] NASA, World of Change: Global Temperatures, https://earthobservatory.nasa.gov/world-of-change/global-temperatures; L. ALFIERI-L. FEYEN-F. DOTTORI-A. BIANCHI, *Ensemble flood risk assessment in Europe under high end climate scenarios Global Environmental Change*, 2015, 199-212, https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.09.004; J.I. BARREDO-G. CAUDULLO-A. MAURI, *Mediterranean habitat loss under RCP4.5 and RCP8.5 climate change projections – Assessing impacts on the Natura 2000 protected area network*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, https://doi.org/10.2760/622174; C. CAMMALLERI-P. BARBOSA-F. MICALE-J.V. VOGT, *Climate change impacts and adaptation in Europe, focusing on extremes and adaptation until the 2030s*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

[22] F. BONI CASTAGNETTI-P. SALIZZONI-V. GARBERO-G. GENON-G. SOULHAC, *La modellizzazione dell'inquinamento atmosferico in aree urbane su scala locale: un esempio di applicazione in un quartiere di Torino,* in *Geam. Geoingegneria ambientale e mineraria,* 2008, 63-76; P. SALIZZONI-S. FELLINI-H. GAMEL-M. MARRO-L. SOULHAC, *Atmospheric Dispersion Downstream a Two-Dimensional Obstacle: Experimental Evaluation of Turbulence Closure Models,* in *Boundary Layer Meteorology,* 2025, 191 s.

[23] G. SANNA, *Cambiamenti climatici ed eventi estremi*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *Tutele parallele. Norme processuali*, Cedam, Padova, 2015, 69 s.

[24] S. NESPOR-P. BRAMBILLA, *Rischio e danni da catastrofe: i compiti dello Stato*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 621 s.; L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 15 s.; F. COMITI, *Cambiamento climatico e rischio geo-idrologico: reinventare la ruota senza mai agire*, in *Rgaonline.it*, maggio 2024; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 219 s.

[25] Tra il 1990 e il 2020 si è registrata a livello globale la perdita di circa 420 milioni di ettari di foreste, secondo quanto riportato nel Rapporto FAO 2024 (disponibile al seguente link: https://openknowledge.fao.org/login). Per un inquadramento complessivo si veda M. BORGHETTI-R. GIANNINI-F. MAGNANI, *Ecologia e genetica per la gestione sostenibile degli ecosistemi forestali*, in O. CIANCO-S. NOCENTINI (a cura di), *Il bosco. Bene indispensabile per*

desertificazione, stanno accelerando. Interi ecosistemi potrebbero collassare, provocando la rottura dei sistemi agricoli [26]. La vulnerabilità [27] si aggrava ulteriormente quando questi rischi si intersecano tra loro [28]. Le conseguenze del cambiamento climatico non sono uniformi in ciascun luogo e conseguentemente il suo impatto cambia significativamente da zona a zona [29].

La scienza [30] ha riconosciuto che "le emissioni di gas serra [31] nell'ultimo

---

un presente vivibile e un futuro possibile, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 2019, 39 s.; A. CIATTI CÀIMI, *Corso di diritto agrario*, Zanichelli, Bologna, 2022, 118, nel cap. IV, *L'azienda agricola: il bosco*, ricorda che i boschi possono essere oggetto di proprietà privata; sulle più recenti strategie normative di contrasto alla deforestazione si veda M. FLICK, *Il regolamento deforestation: nuove forme di contrasto alla deforestazione*, in *Riv. giur. amb.*, 37, 2022.

[26] Sia consentito il rimando a: M. MATTALIA, *I principi d'amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, ESI, Napoli, 2019, cap. I, ove è posto in luce il collegamento agricoltura-ambiente.

[27] L. RE, *Politica e istituzioni al tempo del cambiamento climatico. Il paradigma della vulnerabilità come proposta di trasformazione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2020, 296.

[28] Bene ricordare F. FRACCHIA, *Il giurista deve tacere sul climate change, ma deve irritarsi: problemi di confine e indicazioni metodologiche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 45, «il giurista, in quanto studioso del diritto (e nella misura in cui attivi le relative operazioni di comunicazione), non può parlare del *climate change* come se fosse uno scienziato».

[29] F. PONGIGLIONE, *op. cit.*, 17 s.

[30] Nei Trattati si possono segnalare norme rilevanti in relazione all'importanza delle risultanze scientifiche in materia ambientale cfr.: F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2024, 7 s.; A. BONOMO, *L'approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2024, 53 s.; M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enc. dir.*, *I tematici: Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2023, 1059 s.; ID., *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Riv. fil. dir.*, 2, 2012, 313 s.; R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Dir. ec.*, 3, 2022, 359 s. Sull'interazione tra il diritto e le altre scienze e la necessaria ripresa del dialogo tra giuristi e "scienziati", cfr. anche A. IANNUZZI, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE*, 3, 2020, 3277 s.; ID., *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Riv. BioDiritto*, 1, 2020, 119 s.; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 1 s.; D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pacini Editore, Pisa, 2019; E. D'ORLANDO, *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE*, 2022, 347 s. Da una parte l'art. 191, par. 3, TFUE che prevede che «le politiche ambientali devono basarsi sui dati tecnico-scientifici disponibili» e, dall'altra, l'art. 114, par. 5, TFUE che prevede l'obbligo di corrispondenza tra misure di armonizzazione per il mercato e nuove prove scientifiche.

[31] Regolamento (UE) 2024/1787 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno

decennio sono ai livelli più alti della storia dell'umanità" e che, in assenza di un'azione urgente in tutti i settori, l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C sarà irraggiungibile [32].

Si afferma che il cambiamento climatico indotto dall'uomo è la conseguenza di oltre un secolo di emissioni di gas a effetto serra derivanti da fonti energetiche non sostenibili, dall'uso del suolo e da modelli di consumo e produzione. Si riconosce inoltre che i cambiamenti climatici continuano a minacciare la salute [33], i mezzi di sussistenza e la sicurezza delle persone in tutto il mondo, la salute degli ecosistemi e la biodiversità [34].

Il cambiamento climatico è un processo che si verifica per accumulo e ha un andamento esponenziale: gli effetti a cui stiamo assistendo derivano dalle emissioni del passato, mentre gli effetti delle emissioni di oggi saranno sperimentati nel futuro [35].

2024 *sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia e che modifica il regolamento (UE) 2019/942.*

[32] F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i «paradossi» delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in *Riv. dir. giur. agr. alim. amb.*, 6, 2016, 7 s.; K. FRIELER, *Assessing the impacts of 1.5 °C global warming – simulation protocol of the Inter-Sectoral Impact Model Intercomparison Project (ISIMIP2b)*, in *Geoscientific Model Development*, vol. 10, 2017, 4321-4345, https://doi.org/10.5194/gmd-10-4321-2017.

[33] T. CARLETON, *Valuing the Global Mortality Consequences of Climate Change Accounting for Adaptation Costs and Benefits*, University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics, Working Paper No. 2018-51, 2018, https://doi.org/10.2139/ssrn.3224365.

[34] U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2025, 1 s.; M. BENOZZO-F. BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, in *Riv giur. amb.*, 2009, 172 s.; il Global Risks Report by del World Economic Forum del 2023 ha incluso 5 "Rischi ambientali" tra i primi 10 rischi globali a breve termine (2 anni) e 6 su 10 a lungo termine (10 anni). Il rapporto ha riconosciuto che i rischi climatici e ambientali sono tra quelli a cui il mondo è meno preparato. Il World Economic Forum ha anche riconosciuto che ci sono segnali positivi e prove crescenti di azione per il clima, tra cui: la disponibilità di opzioni in tutti i settori che possono almeno dimezzare le emissioni entro il 2030; i costi delle energie rinnovabili sono diminuiti, offrendo ulteriori opportunità di incorporarle come parte dell'economia circolare; l'uso di fonti e tecnologie di energia rinnovabile continua a essere in crescita, con un potenziale di grandi riduzioni delle emissioni di gas serra; l'innovazione ha consentito ulteriori riduzioni dei costi e ha sostenuto l'adozione globale di tecnologie a basse emissioni, con l'opportunità di sfruttare la digitalizzazione per ridurre le emissioni, se opportunamente governata. M. CAFAGNO, *Princìpi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., 425 s.

[35] K. PONETI, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, 2019, 116 s.

Il "processo di climatizzazione" trae origine dai fallimenti della *governance* passata [36], incrementando l'urgenza e aumentando la portata dei cambiamenti necessari [37], non impedendo o anche solo rallentando il pericoloso riscaldamento globale. Di conseguenza, sempre più aspetti della società globale [38] sono interessati dalle conseguenze e dagli scenari di decarbonizzazione [39], richiedendo e imponendo cambiamenti sempre più drastici nelle pratiche economiche e sociali globali [40].

Si è rilevato che il clima al momento è un concetto che – privo di una specifica definizione giuridica [41] – trova definizione in altri settori scientifici [42].

Come scienza dell'atmosfera, la climatologia [43] si occupa dello studio del clima e dei diversi sistemi climatici che si sono succeduti nel tempo. Il clima è individuato sulla base di alcune caratteristiche fattuali, rilevanti per la scienza giuridica. Anzitutto, nella variabile spazio-temporale della temperatura, produttiva di complesse interazioni causali di medio-lungo periodo, riguardanti tutte le forme di vita. Inoltre, il clima opera come «funzione

---

[36] Climate Action Tracker, EU Summary, https://climateactiontracker.org/countries/eu. Cfr. anche UNEP, *Emissions Gap Report 2022*, https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022.

[37] P. SANDS, *Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law*, in *Journal of Environmental Law*, 1, 2016, 19 s.

[38] P.F. CANNAVO, *Ecological citizenship, time, and corruption: Aldo Leopold's green republicanism*, in *Environ Politics*, 2012, 21-81.

[39] E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubb.*, 2021, 416 s.

[40] Fondamentale il lavoro di: E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2024, con ampia ricostruzione e analisi.

[41] V.M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2021, 51 s.

[42] A. PISANÒ, *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, in *Ars Interpretandi*, 2022, 29 s., riprende sapientemente le parole di Baldassare Pastore, «la positivizzazione dei diritti è il punto terminale dei processi argomentativi che li giustificano e che permettono di precisare i termini del loro riconoscimento nonché del loro esercizio e della loro tutela», B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, Torino, 2021.

[43] Sulla climatologia: A. DOSIO, *Projections of climate change indices of temperature and precipitation from an ensemble of bias-adjusted high-resolution EURO-CORDEX regional climate models*, in *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, 2016, 5488.

ecosistemica» di regolazione di beni e servizi della natura, necessari anche alla vita umana e alle sue relazioni socio-giuridiche [44].

Il diritto potrebbe limitarsi a recepire ciò che emerge direttamente dalla natura stessa, con norme di rinvio alla «scienza», considerata come sapere specializzato riguardo alle modalità con cui l'umanità può mitigare gli effetti del cambiamento climatico [45]. La scienza, attraverso l'osservazione e l'analisi dei fenomeni naturali definisce strategie per ridurre l'impatto negativo delle dinamiche naturali, ivi compreso il cambiamento climatico [46].

---

[44] N. STHER-A. MACHIN-R. GURASHI, *Società e clima: trasformazioni e cambiamenti*, Armando, Roma, 2020, 53 s.; A. PASINI, *La sfida climatica. Dalla scienza alla politica: ragioni per il cambiamento*, Codice, Torino, 2025.

[45] European Environment Agency, https://www.eea.europa.eu: «Mitigazione» significa rendere meno gravi gli impatti dei cambiamenti climatici prevenendo o diminuendo l'emissione di gas a effetto serra (GES) nell'atmosfera. La mitigazione si ottiene riducendo le fonti di questi gas (ad esempio mediante l'incremento della quota di energie rinnovabili o la creazione di un sistema di mobilità più pulito) oppure potenziandone lo stoccaggio (ad esempio attraverso l'aumento delle dimensioni delle foreste). In breve, la mitigazione è un intervento umano che riduce le fonti delle emissioni di gas a effetto serra e/o rafforza i pozzi di assorbimento. M. DELSIGNORE, *Introduzione al convegno "Il cambiamento climatico: tra mitigazione e adattamento"*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 1 s.; S. NESPOR, *Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, *ivi*, 7 s.

[46] M. DELSIGNORE, *Il ruolo del giudice nel decostruire l'applicazione della scienza nelle controversie di diritto ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 133 s.; 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) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), art. 3 *Consulenza scientifica sui cambiamenti climatici*. 1. Il comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici istituito a norma dell'art. 10-*bis* del regolamento (CE) 401/2009 («comitato consultivo») funge da punto di riferimento per l'Unione sulle conoscenze scientifiche connesse ai cambiamenti climatici in virtù della sua indipendenza e delle sue competenze scientifiche e tecniche. 2. I compiti del comitato consultivo includono: a) esaminare le più recenti conclusioni scientifiche delle relazioni dell'IPCC e i dati scientifici sul clima, in particolare in relazione alle informazioni pertinenti per l'Unione; b) fornire consulenza scientifica e presentare relazioni sulle misure esistenti e proposte dell'Unione, sugli obiettivi climatici e sui bilanci indicativi di gas a effetto serra e sulla loro coerenza con gli obiettivi del presente regolamento e con gli impegni internazionali dell'Unione nel quadro dell'Accordo di Parigi; c) contribuire allo scambio di conoscenze scientifiche indipendenti nei settori della modellizzazione, del monitoraggio, della ricerca promettente e delle innovazioni che contribuiscono a ridurre le emissioni o ad aumentare gli assorbimenti; d) identificare le azioni e le opportunità necessarie per conseguire con successo gli obiettivi climatici dell'Unione; e) sensibilizzare riguardo ai cambiamenti climatici e ai loro effetti nonché stimolare il dialogo e la cooperazione tra gli organi scientifici dell'Unione, integrando il loro

In questo senso, il diritto è volto a legare la conoscenza scientifica e la vita sociale, garantendo che le leggi siano informate e fondate su una comprensione approfondita delle realtà naturali [47].

Due sono le strategie: indicazione della cultura scientifica per la mitigazione e l'adattamento del clima [48]. La mitigazione interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste in interventi idonei a contenere e ridurre le emissioni di gas serra prodotte dall'attività dell'uomo fino al raggiungimento di livelli di emissioni sostenibili. L'adattamento [49] consiste in inter-

---

lavoro e i loro sforzi attuali. 3. Il comitato consultivo è guidato nel suo lavoro dalle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili, comprese le ultime relazioni dell'IPCC, dell'IPBES e di altri organi internazionali. Esso segue una procedura pienamente trasparente e mette le sue relazioni a disposizione del pubblico. Può prendere in considerazione, laddove disponibile, il lavoro degli organi consultivi nazionali sul clima di cui al par. 4. 4. Al fine di potenziare il ruolo della scienza nell'ambito della politica climatica, ciascuno Stato membro è invitato a istituire un organo consultivo nazionale sul clima, responsabile di fornire consulenza scientifica di esperti sulla politica climatica alle competenti autorità nazionali come disposto dallo Stato membro interessato. Se decide di istituire tale organo consultivo, lo Stato membro ne informa l'AEA.

[47] H. THORÉN-N. SOININEN-N. KOTAMAKI, *Scientific models in legal judgements: The relationship between law and environmental science as problem-feeding*, in *Environmental Science and Policy*, 2021, 478.

[48] S. NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 30; J.B. RUHL, *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems – With Applications to Climate Change Adaptation*, in *N.C. L. Rev.*, 2011, 1373, disponibile: https://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol89/iss5/3. In genere, le cause si distinguono in base al tipo di azione climatica perseguita, cioè se i richiedenti si lamentano di misure riguardanti la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento o entrambi. Almeno in linea di principio, i ricorrenti possono anche chiedere un risarcimento per i danni associati all'impatto dei cambiamenti climatici.

[49] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Bruxelles, 24 febbraio 2021, COM(2021) 82 final; European Climate Risk Assessment, Agenzia europea dell'ambiente (https://www.eea.europa.eu), relazione sulla prima valutazione europea dei rischi climatici (EUCRA), pubblicata a marzo 2024, individua ben 36 rischi climatici principali per l'Europa. La Corte dei conti europea (ottobre 2024) ha adottato una relazione speciale sull'adattamento ai cambiamenti climatici nell'UE, nella quale ha concluso che, sebbene il quadro dell'UE per la politica di adattamento fosse nel complesso solido, la sua attuazione risentiva di debolezze e lacune. La Corte ha raccomandato, tra l'altro, di migliorare la rendicontazione sull'adattamento ai cambiamenti climatici, di sviluppare e promuovere meglio gli strumenti dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici e di far sì che tutti i progetti pertinenti finanziati dall'UE siano adattati alle condizioni climatiche presenti e future.

venti idonei a ridurre gli effetti e le conseguenze negative del cambiamento climatico e a sfruttare le conseguenze positive [50].

Il diritto ha recepito tale andamento culturale e le cause climatiche promosse in Europa [51] inquadrano la *causa petendi* della lite, il titolo in ragione del quale si agisce, prevalentemente come diritto al clima e talvolta sono promosse non solo in nome di chi agisce, ma anche in nome delle generazioni future. Ne deriva una crescente domanda di accesso alla giustizia, sfociata in contenziosi contro gli Stati [52] o, in altri casi, contro gruppi societari che operano nel settore energetico [53]. In relazione alla *public litigation* emerge come le decisioni democratiche in materia climatica acquisiscono legittimità grazie sia alla qualità deliberativa delle procedure in cui sono state prese, sia alla loro qualità sostanziale ed è qui che i tribunali possono entrare in gioco come parte del processo democratico [54].

---

[50] S. NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, cit., 31 s.

[51] M. CARDUCCI, *La «legge europea sul clima» e l'insidia della normazione simbolica*, in *Lacostituzione.info*, 6 marzo 2020.

[52] C. COURNIL, *Les convergences des actions climatiques contre l'État. Étude comparée du contentieux national*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2017. Après l'accord de Paris, quels droits face au changement climatique ? Colloque annuel de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, 29 et 30 juin 2017 à Aix-en-Provence, 245 s.

[53] G. GHINELLI, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso climatico: c'è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. e proc. civile*, 4, 2021, 1273 s. evidenzia che fanno capo al primo filone, i casi Urgenda c. Paesi Bassi e Juliana c. Stati Uniti d'America; la Inuit Petition c. Stati Uniti d'America; Leghari c. Pakistan. In tutte queste vicende, dei privati cittadini convenivano lo Stato per chiederne la condanna alla riduzione delle emissioni di gas serra o all'adozione di misure di adattamento dei cambiamenti climatici in corso. Appartiene alla diversa categoria del contenzioso tra soggetti privati la vicenda Llyula c. RWE AG, nella quale un cittadino peruviano adiva il giudice tedesco contro un'importante società del settore energetico, per chiedere la condanna al pagamento dei danni derivanti dall'innalzamento delle acque di un lago andino, situato nei pressi della proprietà dell'attore. Più in generale, si vedano: I. ALOGNA-C. BAKKER-J.-P. GAUCI, *Climate Change Litigation: Global Perspectives—An Introduction*, in I. ALOGNA-C. BAKKER-J.-P. GAUCI (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill, Nijho, Leida, 2021, 1 s.; M. FERMEGLIA-I. ALOGNA, *Climate Change Litigation in Europe: Comparative Perspectives*, in I. ALOGNA-C. BILLET-M. FERMEGLIA-A. HOLZHAUSEN (a cura di), *Climate Change Litigation in Europe. Regional, Comparative and Sectoral Perspectives*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Chicago, 2024, 45; I. ALOGNA, *Increasing Climate Litigation: A Global Inventory*, in *French Yearbook of Public Law*, 2023, 101 s.; J.-B. AUBY-L. FONBAUSTIER, *Climate Change and Public. Law Dossier: Introduction*, *ivi*, 25 s.

[54] EFTA Court, 21 maggio 2025, case E-18/24.

Il diritto soggettivo al clima[55], individuale o collettivo, è stato qualificato come un "iper-oggetto giuridico, ossia una situazione interspaziale e intertemporale di mutamento, che interessa l'intera biosfera e non solo un determinato contesto".

Il bene oggetto del diritto al clima si può individuare nel diritto ad un clima "giusto", cioè un clima che preservi la vita dell'umanità e sia compatibile con lo sviluppo degli ecosistemi e la protezione della biodiversità[56].

Il diritto a che lo Stato intraprenda efficaci iniziative di contrasto al cambiamento climatico si contiene negli schemi del diritto di autodeterminazione dei «popoli» o delle «nazioni», ed è quindi un diritto della «comunità politica» in quanto tale, che vede ciascuno Stato legato al suo territorio in senso proprio – non come «ambiente», il che evocherebbe l'antico diritto delle «cose» e della «natura non umana» – di esercizio della sovranità[57].

Un problema frequente nei contenziosi climatici è che essi non hanno la forza di risolvere il problema, ma unicamente di richiedere interventi agli Stati o risarcimenti; allo stesso modo, non la risolvono gli *standard* internazionali[58] che possono essere accettati o respinti, come dimostrato dalla variabile adesione degli Stati Uniti agli accordi internazionali sul clima[59]. Nel conten-

---

[55] A. LUPO, *Il diritto alla sostenibilità climatica. La questione ecologica nella prospettiva dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 98 s.

[56] V.M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, cit., 51 s.; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, Napoli, 2022, 71 s.

[57] F. VIOLA, *Stato e Natura*, Anabasi, Milano, 1995, 15 s. richiamato in questi termini da M. MAGRI, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, in *Dir. pubb.*, 2024, 323 s.; ID., *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *Ambientediritto.it*, 2021, 4 s.

[58] M. DE BELLIS, *Transnational administrative law and climate change in the age of the Green Deals: introduction to the special issue*, in *Italian Journal Of Public Law*, 2, 2024, 332 s., evidenzia che la necessità di prevenire e affrontare le conseguenze dei danni ambientali transfrontalieri è una delle ragioni più antiche dell'amministrazione transnazionale. M. RENNA, Green deal *europeo e ottavo programma di azione per l'ambiente*, in P. PERLINGIERI-S. GIOVA-I. PRISCO (a cura di), *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili, XVII Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile – SISDiC 11, 12 e 13 gennaio 2024*, ESI, Napoli, 2024, 25 s.

[59] Gli Stati Uniti hanno avuto un rapporto instabile con l'Accordo di Parigi: dopo aver inizialmente aderito, si sono ritirati nel 2020 sotto la presidenza di Donald Trump, per poi rientrare nel 2021 con l'amministrazione Biden. Il 20 gennaio 2025, il presidente Trump ha firmato ordini esecutivi che stabiliscono le priorità della nuova amministrazione statunitense, tra cui il recesso del paese dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Accordo di Parigi sulla mitigazione dei cambiamenti climatici. J. URPELAINEN-

zioso climatico [60], è necessario che il bene della vita di cui si lamenta la lesione non rimanga nelle medesime condizioni dopo una sentenza favorevole [61].

La difficoltà di ottenere una soluzione in grado di realizzare il diritto al clima [62] – ossia che tuteli il ricorrente vittorioso dagli effetti negativi del cambiamento climatico sulla salute e sull'ambiente – è certamente legata alla complessità dell'argomento. Tuttavia, la fragilità della tutela giurisdizionale dipende anche dal fatto che l'oggetto del giudizio sono le politiche, le quali possono essere formulate e corrette solo nelle sedi e attraverso le procedure istituzionali appropriate [63], più difficilmente in sede giudiziaria. La riforma degli artt. 9 e 41 Cost., il regolamento (UE) 1119/2021, il regolamento (UE) 956/2023 e la direttiva 1760/2024/UE sono modifiche legislative sopravvenute in corso della causa "Giudizio universale [64]", che hanno stabilizzato e consolidato nel sistema della legalità costituzionale estesa per norme interposte la sostenibilità ecologica [65]. La democrazia sarebbe un rituale vuoto se i meccanismi democratici non fossero in grado di produrre "un alto grado di efficacia nel raggiungere gli obiettivi e nell'evitare i pericoli che i cittadini hanno collettivamente a cuore" [66]. Gli interventi norma-

---

T. VAN DE GRAAF, *United States Non-cooperation and the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, 2018, 839 s.

[60] S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81 s.

[61] D. CASTAGNO, *Le procès pour l'environnement et le climat en droit italien: potentialités, limites et alternatives dans un cadre de contentieux «stratégiques»*, in *Revue International de Droit Comparé*, 2023, vol. 75, fasc. III, 583 s.

[62] A. LUPO, *op. cit.*, 10, affronta la questione climatica attraverso il riconoscimento di un diritto soggettivo al clima. A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., 95.

[63] M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, 1 s.

[64] Trib. Roma, sez. II, 26 febbraio 2024. La Corte di appello di Roma ha fissato al 21 ottobre 2026 l'udienza di rimessione in decisione della causa Giudizio Universale, cfr. https://giudiziouniversale.eu, sul quale si veda *infra*

[65] L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005, 246, che sottolinea come «la sostenibilità, quindi, si pone come l'obiettivo del governo del territorio. In questo contesto, infatti, essa appare come il bilanciamento di interessi pubblici e privati, un'esigenza collettiva che origina dalla fusione dei tre interessi dominanti, mitigati da quelli emergenti, attraverso la funzione sociale della proprietà, la libera iniziativa economica e la considerazione dell'ambiente nella duplice prospettiva spaziale e temporale».

[66] F.W. SCHARPF, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, 18 s.

tivi che il giudice italiano ha scelto al momento di ignorare e che, invece, rivelano sollecitazioni teoriche efficaci per il controllo dogmatico dei modelli argomentativi e, in particolare, del sapere ermeneutico necessario, in generale, a ricondurre il problema al sistema giuridico [67].

In termini di questo libro, si tratta dell'obbligo di protestare contro l'inazione dei governi nei confronti del cambiamento climatico.

Il significato del termine «giudicare» torna a riflettere le dinamiche di potere proprie delle strutture istituzionali antiche e medievali, dove i confini tra legge, giurisdizione e amministrazione si confondono. In questo contesto, non si ravvisa più una chiara distinzione, davanti al giudice, tra la tutela dei diritti e le questioni politiche, poiché entrambe si fondono in un'unica realtà. Di conseguenza, diventa accettabile che il giudice si esprima su temi come le percentuali di riduzione dei gas serra entro il 2030 senza che ciò sia considerato un'uscita dal proprio ambito funzionale. Giustizia e politica [68], così come interesse particolare e generale, si sovrappongono, lasciando da parte la tradizionale metafora hobbesiana della sovranità e divenendo concetti intercambiabili [69]. Questa visione trova fondamento nell'idea che il diritto non sia una realtà statica, ma un'entità in costante evoluzione, strettamente legata alle esigenze sociali e storiche. Il giudice, quindi, non si limita a una semplice applicazione della legge, ma ne diviene interprete e adattatore, rispondendo a nuove sfide come quelle poste dal contenzioso climatico [70]. L'intervento giudiziario in ambiti come la definizione delle politiche di riduzione delle emissioni [71] non è un'invasione di campo, ma una risposta necessaria alle

---

[67] In questi termini: A. BARBA, *Contenzioso climatico e difetto assoluto di giurisdizione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 1535 s.; cfr. anche J. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato*, in *Danno e resp.*, 2024, 644 s.; M. MASIERI, *La causa "Giudizio universale" e il destino della* climate change litigation, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1, 2024, 309 s.; G. FRANZONI, Climate change litigation *e responsabilità civile*, in *Danno e resp.*, 2024, 401 s.; F. D'AURIA, *La separazione dei poteri è un lusso che possiamo ancora permetterci?*, in *Giur. it.*, 2024, 2326 s.

[68] G. DELLA CANANEA-F. DI LASCIO, *I pubblici poteri e il cambiamento climatico: due modelli di azione?*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 589 s.

[69] M. MAGRI, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, cit., 332 s.

[70] P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2018, 114 s.

[71] Nel 2023 la Commissione ha modificato la decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 della Commissione mediante la decisione di esecuzione (UE) 2023/1319 della Commissione, che aggiorna le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2023-2025.

istanze collettive di tutela ambientale, che esigono una giustizia capace di integrare e armonizzare diritti individuali e interessi pubblici in un panorama normativo sempre più complesso[72].

2. *La crisi climatica, una questione anche giuridica*

Nel mondo sono pendenti numerosi contenziosi climatici, con un significativo aumento nell'ultimo decennio, che denota la rilevanza giuridica della tutela contro l'inadeguata risposta dei governi e delle imprese[73] alla crisi climatica[74].

Si tratta di azioni volte alla tutela del diritto alla salute[75], o a vivere in un ambiente sicuro[76], che si assumano lesi a causa della mancata, o insufficiente,

---

[72] P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 17; ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, 45-48; ID., *Un diritto senza codice*, Giuffrè, Milano, 2002, 32.

[73] La metà delle emissioni di CO_2 responsabili del riscaldamento globale proviene dai combustibili fossili prodotti da sole 36 aziende. Il rapporto di Carbon Majors ha evidenziato che le 36 principali aziende di combustibili fossili, tra cui Saudi Aramco, Coal India, ExxonMobil, Shell e numerose aziende cinesi, hanno prodotto carbone, petrolio e gas responsabili di oltre 20 miliardi di tonnellate di emissioni di CO_2 nel 2023.

[74] Per una rilevazione dei casi, si rimanda ai dati pubblicati dal Sabin Center for Climate Change Law al seguente link: https://climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/. S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE on line*, 3, 2021, 603; E.A. POSNER-D. WEISBACH, *Climate Change and Distributive Justice: Climate Change Blinders*, in *Climate Change Justice*, Princeton University Press, 2010, 73 s.; R. LOUVIN, *Strategie e giustizia per il clima*, in S. BAGNI (a cura di), *Come governare l'ecosistema?*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna, Bologna, 2018, 100 s.

[75] Numerosi studi epidemiologici hanno evidenziato che le elevate temperature e le ondate di calore hanno effetti a breve termine (da uno a tre giorni) sulla mortalità, in particolare su sottogruppi suscettibili della popolazione (anziani, persone affette da patologie croniche soprattutto a carico del sistema cardiovascolare e respiratorio).

[76] Senza pretesa di esaustività: F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Archivio giuridico*, 1982, 255, ora anche in *Scritti giuridici*, vol. IV: *Vita e Pensiero*, Giuffrè, Milano, 2006, 3733 s.; P. D'AMELIO, *Ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. II, Treccani, Roma, 1988, 1 s.; S. CASSESE, *La tutela dell'ambiente: funzioni e organizzazione*, in *Riv. giur. amb.*, 4, 1989, 759 s.; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 189 s.; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2020; R.L. LORENZETTI-P. LORENZETTI, *Diritto ambientale*, Edizioni Scientifiche

Italiane, Napoli, 2020; G. ROSSI-M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020; F. FALCONE, *Crescita economica e tutela ambientale: due obiettivi inconciliabili?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; M. CAFAGNO-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 3, 2018, 713 s.; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI-R. ASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018; B. CARAVITA-L. CASSETTA-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2018; R. GIUFFRIDA-F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, 1505 s.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2018; ID., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO-R. FERRARA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, 299 s.; R. FERRARA, *I princìpi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2016; M. CALABRÒ-L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE-M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2016, 256; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 4, 2016, 807; G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 2; F. LORENZOTTI-B. FENNI (a cura di), *I princìpi del diritto ambientale e la loro applicazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2014, 399 s.; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Princìpi, concetti, istituti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; ID., *Princìpi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, 559 s.; P. MADDALENA, *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 2; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, *ivi*, 2011, 2; M. CAFAGNO, *Princìpi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007; ID., *Ambiente: commons da trasmettere*, in F. LORENZOTTI-B. FENNI (a cura di), *I princìpi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, cit., 11; N. LUGARESI-S. BERTAZZO (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Maggioli, Rimini, 2009; S. NESPOR-A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, Agg. 2011; P. CERBO, *Le novità del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 5, 2008, 534; M.A SANDULLI, *La tutela coercitiva dell'ambiente: sanzioni pecuniarie e ripristino*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2006; P. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 907 s.; B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Fondazione Carlo Marchi, Firenze, 1999, 181 s.; G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 1 s.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; G. DI PLINIO-P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale eu-*

adozione di misure pubbliche (sicurezza pubblica) idonee a contrastare il cambiamento climatico e le sue ricadute sull'ambiente [77]. Si tratta di controversie che si fondano sulla diffusione di dati scientifici che dimostrano gli effetti delle attività umane sugli ecosistemi e sulla temperatura media della superficie terrestre [78].

Al generale consenso della comunità scientifica internazionale in ordine a una serie di elementi limite [79], di cui è causa l'azione umana, è corrisposta

---

ropeo e nazionale, Cedam, Padova, 2004; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 611 s.; D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, 3 s.; F. LORENZOTTI-B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, cit.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021, 181 s.; R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, XIII, Giappichelli, Torino, 2006; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G.C. ORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 310 s.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, 1521 s.; ID., *Ambiente (dir. amm.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, 204 s.; ID., *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2006, 612 s.; M. GESTRI, *Ambiente (dir. int.)*, *ivi*; B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi princìpi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente del nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004, 4; P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.-TAR*, 2, 2002, 764 s.; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione nel diritto positivo*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 45 s.; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, 563 s.

[77] W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 17 s.; M.W. MONTEROSSI, *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Edizioni ETS, Assago, 2020, 49 s.

[78] J. TIMMONS ROBERTS-B.C. PARKS, *A Climate Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; J. MOSS, *Climate Change and Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; B.S. LEVY, J.A. PATZ, *Climate Change, Human Rights and Social Justice*, in *81 Annuals of Global Health*, 3, 2015, 310 s.

[79] Tra cui il superamento dei 350ppm di CO2 nell'atmosfera costituisce la soglia di sicurezza per evitare rischi irreversibili per il genere umano, ma anche la condizione di deficit ecologico dell'intero pianeta. Del pari il superamento di tre dei nove *Planetary Boundaries* scientificamente individuati come condizioni di sicurezza della stabilità del sistema terra; il *Climate Breakdown*, ossia l'incidenza dei fenomeni atmosferici estremi sulla stabilità dei sistemi economici, sociali e politici; l'imminente esaurimento del *Carbon Budget* disponibile;

l'attivazione di specifici programmi di cooperazione internazionale [80].

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo ha adottato nel 1992 la UNFCCC – Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – il cui preambolo [81] riconosce che «le attività umane hanno notevolmente aumentato le concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, che questo aumento intensifica l'effetto serra naturale» e che tale fenomeno «provocherà in media un ulteriore riscaldamento della superficie della terra e dell'atmosfera e può avere un'influenza negativa sugli ecosistemi naturali e sul genere umano» [82].

Trattasi del primo atto intergovernativo che si fonda sul presupposto che le attività umane stanno modificando il sistema climatico globale, influendo negativamente sui sistemi umani e naturali [83]. Da ciò la richiesta

---

il raggiungimento di nove degli undici *Tipping Points* individuati dall'ONU e che costituiscono una minaccia esistenziale per la civiltà umana, nei cui confronti l'unica misura precauzionale possibile è quella del mantenimento della temperatura entro 1,5 C° rispetto ai livelli preindustriali, con la contestuale riduzione delle emissioni fossili; il profilarsi di rischi incalcolabili nella loro gravità, c.d. ipotesi del Cigno verde; conseguire la stabilizzazione della temperatura a 1,5 C° entro e non oltre il 2030 per ottenere la *Carbon Neutrality* entro e non oltre il 2050, come indicato dai report dell'IPCC. Si vedano in particolare: Comunicazione della Commissione del 28 novembre 2018 intitolata «*Un pianeta pulito per tutti – Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*»; S. BALDIN, *The role of science in environmental and climate change adjudications in the European legal space: An introduction*, in *DPCE online*, 2, 2020, 1313 s.; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2, 2020, 1345 s.

[80] M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE*, 2, 2023, 329 s.

[81] F. LONGO, *I preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 2018, 57 s.; R. GENET, *Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique*, Tome III, Pedone, Paris, 1932, 383; N. BOBBIO, *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 3, 1974, 437 s.; C. PINELLI, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, 35 s.; J. TAJADURA TEJADA, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Riv. it. dir. cost.*, 3, 2003, 509 s.; G. GIOVANNI, *I preamboli nel sistema convenzionale della carta sociale europea*, in *DPCE*, 2, 2021,1673 s.

[82] A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Cacucci, Bari, 2023, 83 s.; G.L. CONTI, *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, 3 s.

[83] UNFCCC 1992, art. 1: «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili».

agli Stati contraenti di provvedimenti diretti a mitigare i cambiamenti climatici, limitando le emissioni causate di biossido di carbonio e altri gas effetto serra causati dai comportamenti umani e dai governi che li consentono, allo scopo di conseguire la stabilizzazione climatica [84].

L'aumento della temperatura media registrato in Italia negli ultimi trent'anni è spesso superiore a quello medio globale sulla terraferma: nel 2022 l'anomalia, rispetto alla media climatologica 1991-2020, della temperatura media in Italia (+1,23 °C) è stata di oltre il doppio a quella globale sulla terraferma (+0,49 °C) [85]. In Italia il 2022 è risultato l'anno più caldo dal 1961.

Il contenzioso climatico è comunemente suddiviso in *routine cases* e *strategic cases* [86]. Nei primi la tutela del clima assume una minore rilevanza, con giudizi normalmente instaurati da soggetti privati per un risarcimento del danno per equivalente e per lesione di un proprio diritto in conseguenza del cambiamento climatico [87]. Le liti strategiche [88] sono quella categoria

---

[84] UNFCCC 1992, art. 4, n. 2.

[85] A partire dal 2000 le anomalie rispetto alla base climatologica 1991-2020 sono state sempre positive, ad eccezione di quattro anni (2004, 2005, 2010 e 2013). L. MERCALLI, *Il clima che cambia. Perché il riscaldamento globale è un problema vero, e come fare per fermarlo*, Rizzoli, Milano, 2019.

[86] A. PISANÒ, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Pol. dir.*, 2024, 2 s.; J. SETZER-C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London, 2023, disponibile: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wpcontent/uploads/2023/06/Global_trends_i_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf.

[87] Esempio emblematico di procedimento incasellabile in tale sottocategoria è Native Village of Kivalina vs ExxonMobil. La controversia in esame era stata introdotta da quattrocento residenti eschimesi contro varie società "grandi inquinatrici" con l'obiettivo di ottenere il risarcimento del danno patito, per la necessità di spostare il proprio villaggio dalla costa verso l'interno, a causa dell'innalzamento dei mari. Tale attività, secondo la ricostruzione degli istanti, si sarebbe resa necessaria in ragione dello scioglimento del ghiacciaio del marino artico, con conseguente innalzamento del livello del mare, che sarebbe stato da imputare alle emissioni di CO_2 prodotte dalle compagnie convenute. In tale ipotesi non è stato fatto valere un diritto ad un clima stabile ma si è dedotta in giudizio una lesione del diritto di proprietà degli attori ed il mutamento del clima assume mero ruolo secondario di "danno evento" nella ricostruzione della fattispecie dell'asserita responsabilità extracontrattuale delle citate compagnie. G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e mercato*, 3, 2021, 470 s.

peculiare di contenziosi, promossi con l'intenzione di far evolvere in via d'interpretazione o come spinte per nuove norme capaci d'innovare l'ordinamento giuridico e attribuire nuovi diritti, fermo restando che è sempre ridesta la tematica delle condizioni dell'azione [89], sicché oltre alla legittimazione ad agire (cap. IV), è necessario che la controversia sia supportata dall'interesse ad ottenere la tutela giurisdizionale: il ricorso o l'azione che non sia volta a ripristinare una violazione di una situazione soggettiva lesa non è ammesso [90].

I movimenti ambientalisti sono passati al ricorso alla via giudiziaria [91],

---

[88] A. SAVARESI-J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: Mapping the319 landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, 13, 7 s.

[89] Il diritto dell'UE non si occupa, di regola, degli aspetti processuali; tuttavia, in materia di contratti pubblici per assicurare gli effetti positivi dovuti alla modernizzazione e alla semplificazione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, si è reso necessario adottare la c.d. direttiva ricorsi: direttiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici. La base giuridica è l'art. 95 TCE, *Adozione delle misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri*.

[90] In questi termini: S. VALAGUZZA, *Liti strategiche e cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 70 s. Cfr. in dottrina sulla differenza tra lite e conflitto: R. MARTINOLI, *Tutela dell'ambiente e ADR: profili ricostruttivi della mediazione e facilitazione ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2024, 1009 s. Sul Famoso caso *Massachusetts v. EPA*, (549 U.S. 497 (2007) a majority of the Court found that the Environmental Protection Agency (EPA) had erred in denying a citizen rulemaking petition to regulate greenhouse gas emissions from motor vehicles under the Clean Air Act. Id. at 534. The opinion opens with the pronouncement that "[a] well-documented rise in global temperatures has coincided with a significant increase in the concentration of carbon dioxide in the atmosphere. Respected scientists believe the two trends are related.". Id. at 504-05. Although as a matter of judicial restraint the Court was silent on whether and how EPA might go about regulating emissions, the opinion seems to have been crafted to nudge the Agency toward regulation or at least make it difficult for the Agency not to regulate. Cfr. J.Z. CANNON, *The Significance of Massachusetts v. EPA*, in *V A. L. Rev. In Brief*, 2007, 53, 59; ("The Court's opinion seems to leave EPA little room in dealing with climate change."); A.W. REITZE JR., *Controlling Greenhouse Gas Emissions from Mobile Sources-Massachusetts v. EPA*, in *Environmental Law Reporter*, vol. 37, 2007, 10535; J. PEEL, *Issues in Climate Change Litigation*, in *Carbon & Climate Law Review*, 1, 2011, 15 s.

[91] M. PETEL, *The Illusion of Harmony: Power, Politics, and Distributive Implications of Rights of Nature*, in *Transnational Environmental Law*, 1, 2024, 12 s. ricorda che i movimenti ambientalisti emersero negli Stati Uniti nel XIX secolo con la preoccupazione centrale di proteggere la natura immacolata ("*wilderness*").

con lo scopo di pervenire all'affermazione di obblighi stringenti nei confronti dei governi [92]. Gli scioperi del clima [93], la disobbedienza civile, unitamente alle azioni giudiziarie strategiche [94] sono tutte forme per costringere opinione pubblica e decisori a discutere e agire sull'autoconservazione istituzionale in ragione e in funzione dei tempi di autoconservazione del sistema climatico [95]. Si agisce per un dovere giuridico di autoconservazione della specie umana, conforme al diritto e fondato sulla conoscenza [96] e nei limiti della legittimazione processuale riconosciuta davanti alle differenti Corti [97].

---

[92] G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 567 s.; B. MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?*, in *Am. J. Int. Law*, 2021, 445 s.

[93] M. BURKETT, *Climate Disobedience*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 2016, 27, 1 s.

[94] P. CEBULAK-M. MORVILLO-S. SALOMON, *Strategic Litigation in EU Law: Who does it Empower?*, in *German L.J.*, 2024, 800 s.; R. MELOT-P. HAI VU, *Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative*, in *Droit et société*, vol. 82, no 3, 2012, 62141 s.; R.L. RABIN, *Lawyers for Social Change: Perspectives on Public Interest Law*, in *Stan. L. Rev.*, 1976, 207; K. ALTER-J. VARGAS, *Explaining Variation in the Use of European Litigation Strategies: European Community Law and British Gender Equality Policy*, in *Compar. Pol. Stud.*, 2000, 452 s.; V. PASSALACQUA, *Legal Mobilization Via Preliminary Reference: Insights From the Case of Migrant Rights*, in *Common Mkt. L. Rev.*, 2021, 751, 766; C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis with Countermajoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law*, in *Eur. Papers*, 2021, 1308 s.; R. EVANS-E. TERRI-E. GIVENS, *Re-engineering Legal Opportunity Structures in the European Union? The Starting Line Group and the Politics of the Racial Equality Directive*, in *Common Mkt. Stud.*, 2010, 221.

[95] M. CARDUCCI, *Ordinamenti giuridici e sistema climatico di fronte all'autoconservazione*, in *Ars interpretandi*, 2022, 24.

[96] *Ivi*, 25.

[97] K. LENAERTS-I. MASELIS-K. GUTMAN, *Eu Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 324 s.; criticano la limitata legittimazione ad agire davanti alla CGUE: G. WINTER-P. WITHERING, *Standing Before the EU General Court Underway From Distinctive to Substantial Concern*, in *Eur. J. Legal Stud.*, vol. 86, 2023, 121; N. BAETEN-P. AUGUSTIJN VAN MALLEGHEM, *Before the Law Stands a Gatekeeper*, in *Common Mkt. L. Rev.*, 2015, 1187, 1216; M. RHIMES, *The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules for Direct Actions Still So Restrictive?*, in *Eur. J. Legal Stud*, 2017, 171; R. CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario: studio sull'influsso dell'integrazione giuridica europea sulla tutela giurisdizionale dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1992; ID., *La tutela giurisdizionale (italiana, sotto l'influenza comunitaria)*, in M.P. CHITI-G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., tomo II, Giuffrè, Milano, 2007, 1031.

Può essere ricompreso nel contenzioso sul cambiamento climatico qualsiasi contenzioso in cui i documenti presentati dalle parti o le decisioni dei tribunali sollevano direttamente ed espressamente una questione di fatto o di diritto riguardante le cause e gli impatti del cambiamento climatico [98]. A seconda della posizione giuridica che si intende tutelare in sede giudiziaria e, di conseguenza, della giurisdizione competente [99], il giudizio di responsabilità ambientale connesso ai cambiamenti climatici può condurre a esiti eterogenei [100]. Assumono particolare rilievo le azioni risarcitorie, le quali possono tradursi tanto in una condanna al risarcimento patrimoniale per i costi sostenuti a causa degli effetti del cambiamento climatico [101], quanto in un obbligo di *facere*. In tale contesto, il risarcimento in forma specifica può addirittura determinare l'imposizione di specifiche politiche a carico delle istituzioni pubbliche. Tuttavia, le azioni risarcitorie non costituiscono gli

---

[98] R. MELTZ, *Climate Change Litigation: A Survey*, Cong. Research Serv., Rl32764, 2009; J.R. PIDOT, *Global Warming In The Courts: An Overview Of Current Litigation And Common Legal Issues*, 2006; A. KASWAN, *The Domestic Response to Global Climate Change: What Role for Federal, State, and Litigation Initiatives?*, in *U.S.F. L. Rev.*, 2007, 39.

[99] Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668, in materia di danno ambientale la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo riguarda unicamente le controversie derivanti dall'impugnazione dei provvedimenti amministrativi', "restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà". Secondo questo indirizzo giurisprudenziale il fatto che l'attività lesiva sia svolta sulla base di provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide di per sé sul riparto di giurisdizione. Infatti, nella misura in cui la posizione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio è di diritto soggettivo, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, che potrà conoscere incidentalmente della legittimità del provvedimento presupposto e ove lo ritenga invalido potrà disapplicarlo e imporre la cessazione dell'attività dannosa.

[100] M. CARDUCCI, *Diritto al clima: i cittadini fanno causa allo stato*, in *terranostra.it*, 29 settembre 2019; ID., *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *La costituzione.info*, 2021.

[101] R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, 5 s., i cambiamenti climatici comportano costi per gli Stati membri. A causa dei cambiamenti climatici, i Paesi Bassi, ad esempio, devono innalzare le dighe e l'Italia deve affrontare più spesso siccità ed eventi meteorologici estremi. Si tratta di "costi sociali" tangibili, definiti anche costi esterni o esternalità negative. Il Centro comune di ricerca della Commissione europea (Commissione europea, *Climate Impacts in Europe*, Joint Research Centre JRC, Seville, 2018, 59 s.) ha calcolato che, in assenza di ulteriori interventi, la perdita di benessere dell'UE potrebbe ammontare all'1,9% del PIL (240 miliardi di euro) all'anno entro la fine del secolo e potrebbe ridursi di due terzi in uno scenario di riscaldamento globale di 2 °C. La perdita di benessere più elevata si verificherebbe nel Sud del mondo e in Italia.

unici strumenti processuali esperibili, risultando astrattamente praticabili anche le azioni inibitorie e, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, le azioni di annullamento di atti in contrasto con gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici, recepiti nell'ordinamento interno in adempimento degli obblighi internazionali. Un aspetto non trascurabile – e, in taluni casi, obiettivo dichiarato di tali iniziative – è la risonanza mediatica che ne scaturisce, capace di attrarre l'attenzione dell'opinione pubblica e di incidere sulle condotte collettive [102].

3. *L'Accordo di Parigi*

Anche nei tribunali nazionali le argomentazioni sulle violazioni degli obblighi internazionali sono sempre più frequenti, ma non sempre è evidente il ruolo giuridico delle fonti internazionali nell'ordinamento europeo e nell'ordinamento interno [103].

Oltre alla Convenzione firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 [104], che persegue tre obiettivi principali: la conservazione della diversità biologica; l'uso sostenibile dei componenti della diversità biologica; la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche, sono stati adottati strumenti applicativi, con i protocolli di Kyoto del 1997 [105] e

---

[102] C. VIVANI, Climate change litigation: *quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Amb. e svil.*, 2020, 7, 599 s.

[103] A. SAVARESI, *Climate change litigation: the role of international law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2024, 286 s.

[104] Aderiscono alla Convenzione 192 Paesi più l'Unione Europea (febbraio 2011. Decisione 93/626/CEE del Consiglio relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica). Ratifica da parte dell'Italia con la l. 14 febbraio 1994, n. 124. Due protocolli sono stati concordati nell'ambito della Convenzione. Il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza disciplina i movimenti di organismi viventi modificati dalla biotecnologia moderna da un paese all'altro. Il secondo è il Protocollo di Nagoya relativo all'accesso e alla condivisione dei benefici. L'UE è parte contraente in entrambi. Nell'ottobre 2010 a Nagoya, in Giappone, le parti della Convenzione hanno concordato un piano strategico decennale per contrastare la perdita della biodiversità e hanno definito 20 obiettivi, noti come gli obiettivi di Aichi, per raggiungere questo risultato. Questi impegni si riflettono nella strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. G. CORDINI, *Costituzione e ambiente da Rio De Janeiro A Johannesburg: aspetti comparati*, in *Rassegna amministrativa della Sanità*, 2, 2003, 166 s.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. il programma d'azione lanciato alla conferenza di Rio De Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 5, 1993, 761 s.

[105] Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti

di Parigi del 2015. È stato il diritto internazionale [106] a superare le difficoltà degli Stati su politiche di contrasto al cambiamento climatico [107].

Con l'Accordo di Parigi [108], gli Stati firmatari hanno assunto l'impegno di «mantenere l'aumento medio della temperatura globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto al livello preindustriale e continuare negli sforzi per limitare l'aumento a 1,5 °C» [109], secondo quanto risultante dal lavoro dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) [110].

---

climatici, 11 dicembre 1997. Firmando il Protocollo di Kyoto, la Comunità europea si è impegnata ad abbattere nel periodo 2008-2012 le proprie emissioni di gas ad effetto serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990. T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 163 s.; B. TONOLETTI, *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, 29 s.; S. NESPOR-A.L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde – Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, Gedit, Bologna, 2003; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, cit., 81 s.; F. FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; M. MONTINI, *Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, in *Quad. riv. giur. amb.* Speciale 20 Anni, 2006, 21 s.; ID., *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. internaz.*, 2017, 719 s.

[106] F. FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S.M. CARBONE-R. LUZZATTO-A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, 406 s.; M. MARCHEGIANI, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Giappichelli, Torino, 2023, 9 s.

[107] P.M. DUPUY-J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 32 s.; P.C. STERN-O.R. YOUNG-D. DRUCKMAN (a cura di), *Global Environmental Change. Understanding the Human Dimensions*, Natl Academy Pr, Washington, 1992.

[108] Adottato dalla COP21 dell'UNFCCC il 12 dicembre 2015 e in vigore dal 2016. S. MALJEAN-DUBOIS-P. MORAGA SARIEGO, *Le principe des responsabilités communes mais differenciées dans le régime international du climat*, in *Cahiers de Droit*, 2014, 55, 83; D. DESIERTO, *COP25 Negotiations Fail: Can Climate Change Litigation, Adjudication, and/or Arbitration Compel States to Act Faster to Implement Climate Obligations?*, in *EJIL: Talk!*, 19 December 2019, https://www.ejiltalk.org/cop25-negotiations-fail-can-climate-change-litigation-adjudication-and-or-arbitration-compel-states-to-act-faster-to-implement-climateobligations/; A. SAVARESI-K. KULOVESI-H. VAN ASSELT, *Beyond COP26: Time for an Advisory Opinion on Climate Change?*, *ivi*, 17 dicembre 2021, https://www.ejiltalk.org/beyond-cop26-time-for-an-advisory-opinion-on-climate-change/; S. NESPOR, *La COP29 di Baku: prime riflessioni*, in *rgaonline.it*, 1 dicembre 2024.

[109] Accordo di Parigi, 2015, art. 1, comma 2; J. PEEL-H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 9 s.

[110] In circa trenta anni di attività ha pubblicato numerosi report contenenti una panora-

La natura giuridica è quella di un trattato di diritto internazionale [111], desunta dalle clausole finali sulla firma, la ratifica, l'entrata in vigore e le funzioni di depositario [112].

L'efficacia verso gli Stati dipende dal contenuto delle disposizioni: alcune sono raccomandazioni, altri obblighi giuridici; altre ancora aspettative. Oltre agli obblighi, vincolanti per gli Stati, vi sono norme "permissive" [113]. Il carattere giuridico di una norma dipende dal fatto che la norma sia o meno giustiziabile, cioè applicata dagli organi giurisdizionali. Il carattere giuridicamente vincolante di una norma non dipende dall'esistenza di una Corte o di un Tribunale competente ad applicarla. La coercibilità di una norma è la sanzione. Giustiziabilità e coercibilità non sono necessarie perché una norma sia valida, cioè giuridicamente vincolante, purché in conformità al processo legislativo vi siano sanzioni specifiche per le violazioni [114]. Anche le norme non giuridiche possono essere rese effettive attraverso l'applicazione di sanzioni [115]. Più una norma è precisa, più vincola il

---

mica delle conoscenze scientifiche internazionali sul cambiamento climatico. P. VIOLA, *La contribución cientifica del Intergovernmental Panel on Climate Change al Pacto Verde Europeo: introdución a la European Climate Law*, in *A&C– Revista de Direito Administrativo e Constitutcional*, 81, 2020, 81 s.; S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, cit., 612 s.

[111] Contro: A.M. SLAUGHTER, *The Paris Approach to Global Governance*, Project Syndicate, 28 dicembre 2015, in https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12.

[112] Accordo di Parigi, nota 2, artt. 20-29. M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017, 3, 719 s.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comun. Int.*, 2016, 1, 21; S. FANKHAUSER *et al.*, *The Paris Agreement and the Global Climate Policy Landscape*, in *Nature Climate Change*, 1, 10, 2020, 889.

[113] S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, cit., 81 s.; R. BODLE-S. OBERTHÜR, *Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations*, in D. KLEIN *et al.* (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 92 s.; D. BODANSKY-J. BRUNNÉE-L. RAJAMANI, *op. cit.*, 72 s.

[114] Anche, eventualmente, non giuridiche, ma economiche.

[115] Lo stesso vale per altri mezzi per promuovere la responsabilità, come i sistemi di trasparenza e di revisione: da un lato non è necessario che siano inclusi in strumenti giuridici o che si applichino a norme giuridicamente vincolanti; dall'altro, possono essere inclusi in strumenti non giuridici o applicati a norme non giuridiche. Sul punto: D.G. VICTOR-K. RAUSTIALA-E.B. SKOLNIKOFF (eds.), *The Implementation and Effectiveness of In-*

comportamento e il giudice, ma le norme giuridicamente vincolanti possono essere molto vaghe [116].

Il Protocollo di Kyoto imponeva obblighi solo ai Paesi industrializzati e più ricchi, ritenuti i principali responsabili delle emissioni storiche, mentre erano esclusi Paesi in via di sviluppo come Cina e India [117], i cui contributi alle emissioni globali stavano rapidamente crescendo, ma che rivendicavano il diritto di progredire economicamente [118]. Il Protocollo ha introdotto strumenti nuovi come il mercato delle emissioni di carbonio ed aperto ai successivi sviluppi attuati con l'Accordo di Parigi del 2015, che ha adottato un approccio più inclusivo e ambizioso nella lotta contro il cambiamento climatico [119].

---

ternational Environmental Commitments: Theory and Practice, MIT Press, Massachusetts, 1998, 18.

[116] D. BODANSKY *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, 142 s.; ID., *The Paris Climate Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2, 2016, 288. Negli ordinamenti giuridici nazionali, gli elementi della forma giuridica, dell'applicazione giudiziaria e dell'esecuzione vanno spesso di pari passo.

[117] A. ROMANO, *Intervento al Convegno "L'ambiente è sviluppo". L'attuazione della Delega Ambientale*, Roma 12 settembre 2005, Avvocatura generale dello Stato, in *Gazzetta ambiente*, 5/2005, 14 s. ricorda che "sono le risorse prodotte da tale sviluppo, che forniscono i mezzi per tutelare l'ambiente. C'è un fatto, duro e non eludibile come tutti i fatti, col quale si devono fare i conti: sono le società economicamente più sviluppate, quelle che pongono più attenzione, e dedicano, possono dedicare maggiori risorse alla protezione ambientale; e, per contro, è noto che i pregiudizi per l'ecosistema che più si temono in futuro, sono quelli che saranno pressoché inevitabilmente prodotti da società più arretrate, o addirittura in via di sviluppo, nella loro rincorsa verso un maggiore benessere, al momento secondo modelli che non sembrano possano essere che quelli occidentali.". G. PERICU, *op. cit.*, 189; G. CORDINI, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.,* Utet, Torino, 1987, 193; P. FOIS, *Ambiente (tutela del') nel diritto internazionale*, *ivi*, 209; R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca, tendenze evolutive*, in *Foro it.*, V, 1987, 20. Sulla tutela ambientale in India: L. COLELLA, *Tutela dell'ambiente e giustizia climatica in India: verso un diritto (costituzionale) al clima?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, 232 s.; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022.

[118] B. SETZER, *Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations*, in *Trans. Env. L.*, 2020, 9, 77 s.; R. GARAVITO, *Human Rights: The Global South's Route to Climate Litigation*, in *Am. Jour. Int. L.*, 2020, 114, 40 s.

[119] S. GIACOMELLI-G. LUONGO-A. PONZIO, *Piani di transizione ecologica delle imprese: strategie di decarbonizzazione*, in *Bilancio e revisione*, 1, 2025, 49 s.; M. DRAGHI, *Il futuro della competitività Europea*, settembre 2024, 50 s.; A. MICHELOT, *La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1, 2016, 71 s.

L'Accordo di Parigi 2015 – a differenza del Protocollo di Kyoto – si apre allo sviluppo sostenibile [120] e richiede a *tutte le* parti (non solo gli *Stati sviluppati*) di assicurare un livello di contributo [121] determinato unilateralmente da ciascuna parte: in base alle proprie capacità e nella misura in cui le circostanze di ciascun Paese lo consentano; in ragione "dell'equità e nel contesto dello sviluppo sostenibile [122] e degli sforzi per eliminare la povertà" [123].

Gli *Stati sviluppati* mantengono un ruolo guida, ma i *Paesi in via di sviluppo* non sono più esentati dal ridurre le emissioni, come previsto dall'Accordo di Kyoto [124].

L'Accordo di Parigi fonda tre obblighi per gli Stati [125], di intraprendere azioni determinate che siano: a) quantificabili e progressive per la mitigazione e l'adattamento al clima; b) incentivate da aiuti finanziari [126], dal

---

[120] G. TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in F. RACCHIA-M. OCCHIENA (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Jovene, Napoli, 2010, 133 s.; ID., *Lo sviluppo sostenibile e la lotta al cambiamento climatico fra disciplina costituzionale e diritto dell'U.E.: la centralità della categoria dell'effettività e il ruolo della tutela giurisdizionale*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2024, 18 s.

[121] L. RAJAMANI, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, soprattutto il cap. VI; ID., *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in *ICLQ*, 2016, 493.

[122] M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e* governance *ambientale*, Giappichelli, Torino, 2016.

[123] M.C. CORDONIER SEGGER-A. KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford University Press, Oxford, 2004; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Brill, Leida, 2009.

[124] Sebbene l'esenzione possa essere stata una scelta politica comprensibile nel 1992 o nel 1997, nel 2012 la Cina era il maggior emettitore di gas serra al mondo e l'India il terzo.

[125] L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, 2, 2016, 337 s.

[126] AA.VV., *Making Blended Finance Work for Nature-Based Solutions*, Green Clim Fun Working Papers n. 5, 2023, https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/making-blended-finance-work-nature-based-solutions.pdf. Il Fondo verde globale per il clima svolge un ruolo importante nel fornire finanziamenti e supporto tecnico ai progetti sui cambiamenti climatici nelle regioni vulnerabili. Promuove il coinvolgimento del settore privato, delle organizzazioni della società civile e di altre parti interessate nella cooperazione e negli investimenti in iniziative verdi. Attraverso le sue attività, il Fondo contribuisce alla crescita dell'economia verde, alla creazione di posti di lavoro e al miglioramento degli standard di vita nelle regioni colpite dai cambiamenti climatici. In generale, i meccanismi di cooperazione e finanziamento svolgono un ruolo importante nel garantire l'effettiva attuazione degli impegni e il raggiungimento degli obiettivi globali in materia di cambiamenti

trasferimento di tecnologia, dallo sviluppo di capacità, dall'educazione e da altre misure di cooperazione; c) contornate da obblighi di trasparenza e rendiconto, soggette alla revisione tra pari, alla valutazione periodica, alla partecipazione pubblica [127] e ai meccanismi di conformità.

Se gli Stati che hanno contribuito di meno alle emissioni globali accettano obblighi di riduzione delle emissioni, beneficiando altresì di investimenti e collaborazioni, di fatto manca però un vincolo agli Stati più sviluppati a fornire le risorse economiche necessarie, per far fronte ai loro impegni. Le risorse vengono infatti corrisposte su base meramente volontaria [128].

---

climatici. Essi facilitano il coordinamento degli sforzi tra i Paesi, l'allocazione delle risorse e il finanziamento dei progetti necessari. Inoltre, questi meccanismi aiutano a garantire la transizione verso un'economia sostenibile e a basse emissioni di carbonio e promuovono lo sviluppo di infrastrutture, tecnologie verdi e innovazioni adeguate.

[127] P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Aracne editrice, Canterano, 2018, 5 s.; E. GELLHORN, *Public Participation in Administrative Proceedings*, in *Yale L.J.*, 81, 1972, 359 s. che osserva come la partecipazione serva alla presentazione di punti di vista diversi, altrimenti non rappresentati nel procedimento; A. CAUDURO, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale*, Jovene, Napoli, 2023; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, 286; P. PERFETTI, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Report annuale – Italia*, in *www.ius-publicum.com*, 2011; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, 151 s., e in *L'amministrazione dell'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, 285; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo. Tra procedimento e processo*, Giappichelli, Torino, 2018; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 4128; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998, 25 s.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2013, 248; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, 281 s.; E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 75; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1996; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, cit., 966; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, tomo II, cit., 1275 s.; F. BRIGNOLA, *La partecipazione del cittadino alla funzione amministrativa e la sua tutela giurisdizionale*, in *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977, 201.

[128] G. CONTALDI, *op. cit.*, 571 s. L'Accordo di Parigi prevedeva che ogni Paese, al mo-

Il diritto internazionale impone sempre più spesso i cosiddetti obblighi "interni" [129]. Questi obblighi richiedono tipicamente agli Stati di intraprendere azioni specifiche all'interno della propria giurisdizione, come l'adozione di determinati quadri giuridici, la concessione di certi diritti o l'astensione da specifiche attività. Una volta assunti su base nazionale impegni di riduzione, l'Accordo di Parigi prevede la possibilità di patti di scambio delle quote di emissione, ammettendo, infatti, due tipi di riduzioni delle emissioni conseguite all'estero: quelle che risultano da un meccanismo regolato dal medesimo Accordo di Parigi (art. 6.4) e quelle che risultano da accordi bilaterali e multilaterali conclusi tra gli stessi Stati contraenti (art. 6.2).

Manca tuttavia un meccanismo efficace di risoluzione delle controversie e, conseguentemente, di *enforcement* dell'Accordo [130].

L'UNFCCC, nel cui ambito opera l'Accordo di Parigi, riconosce il principio dell'equità intra e intergenerazionale [131], secondo il quale ogni

---

mento dell'adesione, comunicasse il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (in inglese Nationally Determined Contribution, NDC) con l'obbligo di perseguire le conseguenti misure per la sua attuazione. Naturalmente ogni successivo contributo nazionale doveva costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente ma dal report emerge che così non è stato. L'aspettativa dell'Accordo di Parigi è che i Contributi determinati a livello nazionale (NDC) possano essere modellati e sostenuti dalla revisione paritaria e dalla sensibilizzazione del pubblico, dai nuovi dati scientifici sui rischi, dagli impatti effettivi, da una maggiore attenzione politica verso ambizioni più elevate, sostenute dai governi e dagli attori privati. A. GILLESPIE, *The Paris Climate Agreement: A Critical Assessment*, in *Global Environmental Politics*, 16, 4, 2016, 12 s.; S. ZHANG, *The Paris Agreement and its Implications for Global Climate Governance*, in *Journal of International Affairs*, 74, 2, 2020, 102 s.; R.O. KEOHANE-D.G. VICTOR, *The Regime Complex for Climate Change*, in *Perspectives on Politics*, 14, 1, 2016, 1 s.

[129] A. TZANAKOPOULOS, *Principles on the Engagement of Domestic Courts with International Law* (Preliminary Report, International Law Association Study Group, 2012) para 12, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/preliminary-report.

[130] Conclusioni del Consiglio europeo, 12 dicembre 2019 che "approva l'obiettivo di realizzare un'UE a impatto climatico zero entro il 2050, in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi": si auspica che i Paesi con ambizioni più elevate possano muoversi verso la definizione e il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi di riduzione delle emissioni, verso azioni di mitigazione potenziate diversificate o accordi tra donatori e beneficiari per affrontare i settori chiave. I primi fondano l'aspettativa che le Parti vincolino, con standard quantificabile, gli ordinamenti – seppur nel lungo periodo – al raggiungimento di emissioni (nette pari a) zero, a prescindere dal fatto che i Paesi recalcitranti accettino o meno tali azioni come obbligatorie.

[131] M. IMBELLONE-K. LAFFUSA, *Il carattere inter-generazionale del "diritto all'ambiente":*

generazione deve trasmettere alle successive un Pianeta in condizioni non peggiori di quelle in cui lo ha ricevuto, assicurando loro un accesso equo alle sue risorse [132]. Questi principi richiederebbero la conservazione delle opzioni (definite come conservazione della diversità delle risorse naturali e culturali di base), la conservazione della qualità (definita come lasciare il pianeta in condizioni non peggiori di quelle ricevute) e la conservazione dell'accesso (definita come accesso equo all'uso e ai benefici dell'eredità). I potenziali pericoli del cambiamento climatico di origine antropica per le generazioni presenti e future sono riconosciuti come fattori cruciali di motivazione all'azione.

L'Accordo di Parigi cerca di rallentare l'aumento dei livelli di emissione, di prevedere l'adattamento e di riorientare i flussi finanziari per prevenire i danni alle generazioni future che deriverebbero dalle politiche e dalle tendenze attuali [133].

Infine, nelle sue disposizioni operative, l'accordo cerca di modellare i futuri fattori economici, sociali e ambientali per le decisioni, cambiando i parametri che stanno causando il cambiamento climatico verso uno sviluppo più sostenibile [134].

Vi è *l'obbligo* degli Stati di indicare i propri contributi alla risposta mondiale ai cambiamenti climatici (artt. 3 e 4); sul punto l'UE ha affermato il suo l'impegno per la sostenibilità ambientale nel 2019, procedendo all'approvazione del *Green Deal* [135], piano strategico per il primo continente

---

un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro, in *DPCE*, 2, 2023, 503 s.; F. CIRILLO, *«Anche nell'interesse delle future generazioni»? Un'indagine sul richiamo alla posterità*, *ivi*, 2, 2023, 641 s.; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. ec.*, 2021, 55 s.; sul tema si veda il numero curato da P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. ec.*, 2021, 11-231.

[132] E. BROWN WEISS, *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, in *The Vermont Journal of Environmental Law*, 2008, 615 s.

[133] P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023.

[134] Nelle sue disposizioni relative alla trasparenza, alla capacità, alla consapevolezza e all'educazione e alla conformità, l'accordo stabilisce regimi-guida per le generazioni future nella regolamentazione del cambiamento climatico antropogenico. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Giuffrè, Milano, 2008; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 s.

[135] A. MOLITERNI, *Il* Green Deal *europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 5 s.; A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità del-*

a impatto climatico zero entro il 2050. Quest'ultimo include una vasta gamma di misure e investimenti che spaziano dall'energia pulita [136], alla decarbonizzazione dell'industria, alla promozione dell'economia circolare [137], alla tutela della biodiversità [138].

Un pilastro essenziale del *Green Deal* [139] è il pacchetto *Fit for* 55, approvato nel 2021 [140], che contiene una serie di misure per ridurre le emissioni

---

la transizione ambientale, cit., 102 s.; G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 53 s.

[136] G. BELLANTUONO-L. GODDEN-H. MOSTERT-H. WISEMAN-E.H. ZHANG, *Handbook of Energy Law in the Low-Carbon Transition*, Gruyter, Berlin-Boston, 2023, 4 s.

[137] Per tutti: F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019; ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2020, 50; V. MOLASCHI, *L'economia circolare nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Ambientediritto.it*, 1, 2022, 546; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econom.*, 1, 2019, 493; si rimanda poi all'esaustivo lavoro di S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 cost.*, Giappichelli, Torino, 2024.

[138] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 dell'11 dicembre 2019, 16; E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 131 s.; ID., *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59, 2022, 19 s.; F. DE LEONARDIS, *La necessità di "fare presto": transizione ecologica e pubbliche amministrazioni*, in *Annuario AIPDA 2021*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 94 s.; R. BIFULCO, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, in *Pass. cost.*, 2, 2022, 44 s. Si rimanda poi all'esaustivo lavoro di D. BEVILACQUA, *Il Green new deal*, Giuffrè, Milano, 2024, 50 s.

[139] Per uno studio sul Green New Deal statunitense: B. MARCHETTI, *Le politiche di decarbonizzazione statali tra il Green New Deal e la giurisprudenza della Corte Suprema*, in *Riv. reg. mercati*, 2023, 1 s.

[140] 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) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»); F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE*, 4, 2021, 3459 s.; C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, 207-211; B.P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal Of European Affairs*, 2021, 19 s.; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law – A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, 39 s.; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the cli-*

di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 in ottemperanza all'obiettivo di lungo termine fissato dall'Accordo di Parigi (art. 2, par. 1). Il pacchetto include proposte come la revisione del sistema europeo di scambio di quote di emissione (ETS), nuove normative per aumentare l'efficienza energetica degli edifici e una maggiore diffusione di energie rinnovabili. Il *Green Deal* e il pacchetto *Fit for* 55 rappresentano un passo importante non solo per la lotta al cambiamento climatico, ma anche per creare nuovi posti di lavoro [141] e garantire una transizione giusta e inclusiva che tenga conto delle diverse esigenze dei Paesi membri dell'UE.

Sempre all'interno della cornice del *Green Deal* [142] si colloca anche l'approvazione di due direttive fondamentali per la sostenibilità aziendale: la *Corporate Sustainability Reporting Directive* [143] e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* [144].

---

mate change, in *ERA-Forum*, 4, 2021, 681 s.; C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L.F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi – una riflessione multidisciplinare*, AISDUE, Roma, 2023, 359 s.

[141] S. GOSLING-J. ZAHERPOUR-D. IBARRETA RUIZ, *PESETA III: Climate change impacts on labour productivity*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, https://doi.org/10.2760/07911.

[142] M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, 54 s.

[143] La *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD), adottata nel dicembre 2022, introduce requisiti di rendicontazione di sostenibilità per le aziende europee nonché uno standard unico di rendicontazione: gli *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS). Questa direttiva sostituisce e amplia i requisiti della precedente Non-Financial Reporting Directive (NFRD), richiedendo a un numero maggiore di imprese di riportare informazioni dettagliate su aspetti ambientali, sociali e di governance (ESG). L'obiettivo della CSRD è aumentare la trasparenza e la comparabilità delle informazioni di sostenibilità, facilitando una transizione più responsabile e sostenibile verso la neutralità climatica dell'economia europea entro il 2050. Questa misura obbliga le aziende a pubblicare rapporti chiari e standardizzati, che permettano agli investitori e agli altri stakeholder di comprendere appieno il loro impatto ambientale e sociale, allineando così il settore privato agli obiettivi del *Green Deal*.

[144] Direttiva (UE) 2024/1760, 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859. A giugno 2024, è stata approvata la direttiva sul dovere di diligenza delle imprese (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD), che impegna le aziende europee a identificare, prevenire e affrontare i rischi legati ai diritti umani e all'ambiente, lungo l'intera catena di fornitura, dalle materie prime al prodotto finale. Questa direttiva segna un importante progresso in termini di responsabilità sociale e ambientale, poiché richiede alle imprese di adottare un approccio proattivo nella gestione dei rischi correlati all'inquina-

4. *I diritti climatici nell'Accordo di Parigi*

Il preambolo dell'Accordo di Parigi anzitutto riconosce che il cambiamento climatico è una preoccupazione comune dell'umanità e che "le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarlo, dovrebbero rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale" [145]. Pur non riconoscendo ad essi forza giuridicamente vincolante [146], i preamboli dei trattati

---

mento, alla deforestazione, alle emissioni di CO_2, e alle violazioni dei diritti umani, come il lavoro forzato o minorile. Le aziende devono inoltre mettere in atto piani di monitoraggio e rendicontazione per garantire il rispetto di standard internazionali, come quelli previsti dalle Nazioni Unite. Cfr. per tutti: M. LIBERTINI, *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. impr.*, 2023, 54 s.; A. LAFARRE, *The Proposed Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Corporate Liability Design for Social Harms*, in *Eur. bus. L. rev.*, 2023, 213 s.; M. BORZAGA-F. MUSSI, *Luci e ombre della recente proposta di direttiva relativa al dovere di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità*, in *Lav. dir.*, 2023, 495 s.; A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità*, in *Jus*, 2022, 295 s.; A. PIETRANCOSTA, *Codification in Company Law of General CSR Requirements: Pioneering Recent French Reforms and EU Perspectives*, in *ECGI Law Working Paper*, 2022.

[145] Par. 9 del Preambolo. Peraltro, tale enunciazione rimane confinata nell'ambito del Preambolo, nonostante, durante i negoziati si fosse tentato di considerare il clima quale diritto umano: J.H. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 2009, 163; M. LIMON, *Human Rights Obligations and Accountability in the Face of Climate Change*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2009, 543; S. HUMPHREYS (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; S. DUYCK-S. JODOIN-A. JOHL (eds.), *Handbook on Human Rights and Climate Governance*, Routledge Taylor & Francis Group, London, 2018; A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2018, 759. Le disposizioni dei preamboli sono normative nella misura in cui esse possono intervenire nella determinazione del significato delle disposizioni dell'articolato. I preamboli hanno pertanto un valore normativo indiretto, in quanto l'interprete può ottenere la norma avvalendosi – o combinando – tanto le disposizioni dell'articolato come quelle del preambolo.

[146] Molti dei paragrafi preamboli dell'Accordo di Parigi hanno disposizioni parallele nel dispositivo. Ciò è rilevante, poiché l'abbinamento dei paragrafi preamboli con le disposizio-

internazionali sono di grande importanza per la loro interpretazione e la loro attuazione [147].

L'Accordo di Parigi non pare quindi riconoscere i diritti umani e conseguentemente l'effettività della loro tutela non pare costituire, almeno esplicitamente, un parametro in base al quale giudicare l'adeguatezza degli sforzi compiuti dalle Parti per attuare i suoi obiettivi [148].

Trattasi di un *memento* agli Stati dei loro obblighi in materia di diritti umani, altrimenti già posti, ma che assumono rilievo anche quando intraprendono azioni per affrontare il cambiamento climatico.

Il diritto alla salute è sicuramente rilevante per il cambiamento climatico, ma non c'è alcuna menzione del diritto alla vita privata, alla vita o alla proprietà, né di alcuno dei diritti sociali ed economici che sono anch'essi rilevanti, ad eccezione del diritto allo sviluppo. La parola "sostenibile" è significativamente assente, anche se citata altrove. Le popolazioni indigene, i bambini, le donne, le persone con disabilità hanno tutti dei diritti e saranno tutti vulnerabili ai cambiamenti climatici, ma non è chiaro perché i loro diritti debbano essere menzionati in modo particolare rispetto, ad esempio, agli abitanti degli Stati insulari che affondano per l'innalzamento dei livelli degli oceani.

Si tratta di categorie che soddisfano le idee propugnate da gruppi di interesse che si occupano del clima, affrontando il rapporto tra la legge sui diritti umani e il cambiamento climatico.

---

ni operative conferisce ai primi un carattere più vincolante, il carattere vincolante delle parafrasi preamboli deriva quindi – salvo rare eccezioni– da fonti di diritto esterne al preambolo. V. JOBST, *Le Préambule des Traités Internationaux. By Paul You*, Librairie de l'Université, Fribourg, 1941, XVI, 146; M.H. HULME, *Preambles in Treaty Interpretation*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 164, 2016, 1324 s.

[147] M.P. CARAZO, *Contextual Provisions (Preamble and Article 1)*, in D. KLEIN-M. CARAZO-M DOELLE-J. BULMER-A. HIGHAM (a cura di), *Paris Agreement on climate change: analysis and commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 108 s.; M. MOÏSE MBENGUE, *Preamble*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, para 1, http://opil.ouplaw.com/home/EPIL.

[148] B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA-L. CASETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 17 s.; A. MORRONE, *Contributo alla Tavola rotonda*, in S. GRASSI (a cura di), *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, 362; M. CECCHETTI, *Contributo alla Tavola rotonda*, *ivi*, 354; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 441 s.; in merito all'espansione del costituzionalismo ambientale D.R. BOYD, *The environmental rights revolution. A study on of Constitutions, Human rights and Environment*, UBC Press, Vancouver, 2012, 78 s.

Con la Corte EDU "*Verein KlimaSeniorinnen*" [149] è stata dichiarata 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 salute, benessere e qualità della vita. La pronuncia ha affermato l'importanza della condivisione degli oneri intergenerazionali [150] e ha sancito il "dovere primario" (*Primary Duty*) dello Stato di adottare e applicare efficaci misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri, potenzialmente irreversibili, dei cambiamenti climatici, procedendo all'integrazione della mitigazione con le misure di adattamento sul territorio [151], allo scopo di alleviare le conseguenze negative, in atto e future, sulle condizioni di vita delle persone.

Sono inoltre stati elencati i "requisiti" necessari da tenere in debita considerazione da parte delle autorità statali, al fine di scongiurare "lacune critiche" nell'azione di contrasto al fenomeno. Tra i suddetti requisiti, è stata affermata la centralità della quantificazione, attraverso un bilancio del carbonio nazionale (Carbon Budget) o metodo analogo, delle limitazioni nazionali delle emissioni di gas serra rispetto ai tempi di esaurimento dello stesso bilancio a livello globale. L'individuazione dei suddetti "requisiti" necessari è fondata sulle indicazioni dei metodi, considerati insostituibili dall'IPCC, in quanto organismo internazionale di ricognizione scientifica riconosciuto dagli Stati e da questi non contestato.

Inoltre, è stata ribadita la necessità di tener conto della "quota storica di responsabilità emissiva" dello Stato, in quanto fattore causale dell'aumento

---

[149] E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *www.diritticomparati.it*, 18 aprile 2024; G. PULEIO, *L'obbligazione climatica degli Stati nel sistema CEDU. Fondamento normativo e impatto sui rimedi civilistici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2, 2023, 265.

[150] P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, STEM Mucchi Editore, Modena, 2021; L.A. DUVIC PAOLI-M. GERVASI, *Harm to the global commons on trial: The role of the prevention principle in international climate adjudication*, in *The Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2, 2023, 226 s.; M. GERVASI, *Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea XXVI Convegno Firenze 9-10 giugno 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 297 s.

[151] L. GIANI, *Appropriatezza dell'amministrazione ed effettività dei diritti fondamentali*, in G. COLOMBINI-M. D'ORSOGNA-L. GIANI (a cura di), *Territori e istituzioni. Problemi e prospettive nel tempo della Ripartenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 13 s.

della concentrazione, per accumulazione, dei gas serra climalteranti [152]. Il contenzioso convenzionale mostra ancora una volta che la via più effettiva per ottenere pronunce favorevoli in ordine a pretese riguardanti il clima è al momento quella dei diritti umani [153], seguendo il filone inaugurato in Olanda dal caso *Urgenda* [154], seppur non direttamente ancorato all'Accordo di Parigi, ma per il tramite della Convenzione CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato gli obblighi dello Stato ai sensi della CEDU in connessione con quelli previsti dai trattati internazionali sul clima. Questa concezione dell'interazione degli obblighi degli Stati nell'ambito di regimi internazionali non è nuova, ma ha faticato a trovare un'affermazione positiva nella giurisprudenza degli organismi internazionali per la tutela dei diritti umani [155].

---

[152] La sintesi di questi passaggi è offerta dai parr. 441-444, dal par. 571 e dal par. 550 della Sentenza.

[153] A. LUPO, *op. cit.*, 135 s.; ID., *Il sistema climatico: un nuovo bene giuridico?*, in *Riv. dir. econ.*, 2024, 317 s.

[154] Olanda c. Urgenda Foundation, 20 dicembre 2019 – De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda, in versione originale: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006. J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, in *Transnational Environmental Law*, 2015, 339; M. PEETERS, *Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of the Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2016, 123; J. VERSCHUUREN, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal Upholds Judgment Requiring the Netherlands to Further Reduce Its Greenhouse Gas Emissions*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2019, 94; E. BARRITT, *Consciously Transnational: Urgenda and the Shape of Climate Change Litigation: The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v Urgenda Foundation*, in *Environmental Law Review*, 2020, 296; L. MAXWELL-S. MEAD-D. VAN BERKEL, *Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, 35; P. GALVÃO-F. ERREIRA, *'Common But Differentiated Responsibilities' in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands*, in *Transnational Environmental Law*, 2016, 32 s.; A. NOLLKAEMPER-L. BURGERS, A New *Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL: Talk!*, 6 January 2020, https://www.ejiltalk.org/a-new-classic-in-climate-change-litigation-the-dutch-supremecourt-decision-in-the-urgenda-case/; M.F. CAVALCANTI-M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: the Dutch Path Toward a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2, 2020, 1371 ss.; A. GIORDANO, *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 763 s.; T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione "ambientalista" della Convenzione Europea dei Diritti Umani, con particolare riguardo al caso "Urgenda"*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 619 s.

[155] T. SCOVAZZI, *La corte condanna lo stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in

Il cambiamento climatico è già considerato nel diritto internazionale come una "preoccupazione comune dell'umanità".

Si tratta quindi di una questione rispetto alla quale tutti gli Stati hanno legittime preoccupazioni. L'ONU riconosce un collegamento tra i diritti umani e il cambiamento climatico. Il primo rapporto dell'OHCHR sull'argomento ha osservato che, «sebbene il cambiamento climatico abbia ovvie implicazioni per il godimento dei diritti umani, è meno ovvio se, e in che misura, tali effetti possano essere qualificati come violazioni dei diritti umani in senso strettamente giuridico»[156].

I governi hanno la responsabilità di proteggere i propri cittadini dagli effetti nocivi del cambiamento climatico, indipendentemente dagli Stati che li hanno causati[157]. Si condivide l'approccio di chi ha affrontato la questione climatica "mettendosi dalla parte dei doveri" che ricadono *in primis* sui soggetti pubblici, chiamati ad adottare le azioni più idonee per darvi protezione[158].

La dimensione collettiva del bene oggetto di tutela, l'esigenza di politiche comuni di portata globale, lo sforzo ingente in termini di investimenti a lungo termine richiesto rendono il cambiamento climatico un problema che non può essere affidato esclusivamente allo strumentario dei diritti, che ha tradizionalmente caratterizzato la nascita e l'evoluzione della legislazione ambientale, ma che può realizzarsi più efficacemente per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative concrete, doverosamente assunte dai pubblici poteri ed attuate dai privati.

I diritti alla vita, alla salute, all'acqua e al cibo, e il diritto al rispetto della

---

Riv. giur. amb., 2015, 2, 305 s.; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2019, 1, 197 s.; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 121 s.; sulla decisione di ultima istanza – Hoge Raad, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006 – si v. S. DOMINELLI, *Sui limiti – giurisdizionalmente imposti – all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i '*front-runners*' nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 4, 749 s.; F. PASSARINI, *Cedu e cambiamento climatico, nella decisione della corte suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2020, 777 s.

[156] OHCHR (2009) Rep (n 49) par. 70.

[157] A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comparati*, 2022, 395 s.; C. GENTILE, Climate litigation *ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, 1, 2023, 1 s.

[158] In questi termini: A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, cit., 9 s.

vita privata e della proprietà comportano più di un semplice divieto di interferenza governativa: i governi hanno il dovere positivo di intraprendere azioni appropriate per garantire questi diritti, come possiamo vedere nei casi sui diritti umani in materia di danno ambientale[159], dove i problemi erano principalmente la mancata regolamentazione delle attività delle imprese, o la mancata legiferazione in materia ambientale, o l'applicazione del diritto ambientale esistente.

Gli obblighi in materia di diritti umani nei confronti di coloro che sono maggiormente colpiti dal cambiamento climatico richiederanno, come minimo, ai governi di adottare misure adeguate a mitigare il rischio[160] di danni all'interno dei propri confini[161], i trattati sui diritti umani hanno affrontato le

---

[159] Dal suo canto, la giurisprudenza sembra aver rimarcato i contorni di questo modello di tutela ambientale definibile "a tendenziale accentramento pubblicistico", perché non attivabile "dal basso" se non nella misura corrispondente alla lesione di un interesse particolare. Si rammenta rapidamente la sentenza Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, con la quale la Corte rigettava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del Codice dell'ambiente sollevata dal Tribunale di Lanusei, definendo lo Stato come l'unico soggetto in grado di soddisfare «l'esigenza di una gestione unitaria» del sistema di tutela ambientale, assegnando allo stesso una funzione meramente riparatoria. Direzione confermata anche dalla Corte di Cassazione, con la sentenza del 20 gennaio 2020, n. 1997, secondo la quale «il cittadino non si deve dolere del degrado dell'ambiente, ma deve far valere una specifica pretesa in relazione a determinati beni» (Ribaltando la decisione dei giudici di merito (Trib. Sulmona, sentenza 30 maggio 2016; Corte app. dell'Aquila, sentenza 19 novembre 2018) i quali avevano riconosciuto il risarcimento del danno in favore di un soggetto privato per il fatto che il danneggiante avesse depositato su un terreno poco distante una quantità di rifiuti tale da trasformarlo in una vera e propria discarica, ledendo il suo «diritto al godimento di una natura libera e incontaminata oltre che alla visuale del paesaggio violato»), giustificando ancora una volta un modello di tutela ambientale nel quale al soggetto privato non rimane che muoversi entro una logica di azione puramente egoistica.

[160] U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. a cura di W. Privitera, Carocci, Roma, ed. 2013, 32 s.; L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, 551 s.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006; da ultimo: F. TRIMARCHI BANFI, *La nozione di rischio nel diritto della precauzione*, in *Dir. proc. amm.*, 2025, 8 s.

[161] Il decreto Ministero della Salute 30 gennaio 2025, n. 18, in vigore dal 14 marzo 2025, prevede l'obbligo di stipula delle polizze catastrofali a partire dal 31 marzo 2025, e definisce i dettagli operativi per l'implementazione dell'obbligo assicurativo con l'obiettivo di proteggere le imprese dai danni prodotti dalle catastrofi naturali. Fino a 30 milioni di euro di somma assicurata le polizze possono prevedere uno "scoperto" a carico dell'assicurato fino al 15% del danno, sopra a 30 milioni di euro di somma assicurata è previsto che la percentuale di danno indennizzabile a carico dell'impresa sia rimessa alla libera negoziazione delle parti.

implicazioni del cambiamento climatico principalmente da questa prospettiva, sottolineando l'obbligo degli Stati parte di proteggere le comunità vulnerabili.

Tuttavia, nel contesto del cambiamento climatico, in cui gli impatti sono globali, la questione chiave non è se gli Stati che emettono gas a effetto serra debbano mitigare i danni ai propri cittadini, ma se abbiano anche la responsabilità di proteggere i cittadini di altri Stati dagli impatti dannosi di tali emissioni sul clima globale [162].

Gli abitanti delle isole che affondano nei mari del sud possono legittimamente lamentarsi delle violazioni dei diritti umani, ma non è facile individuare il responsabile; forse gli Stati come il Regno Unito e la Germania, le cui emissioni storiche hanno causato il problema in modo imprevedibile, o quegli Stati come la Cina e l'India le cui emissioni attuali stanno prevedibilmente peggiorando la situazione, o ancora quegli Stati come gli Stati Uniti o il Canada che hanno scelto di non aderire a Kyoto e non hanno adottato misure adeguate per limitare ulteriori emissioni in modo da stabilizzare le temperature globali ai livelli del 1990. Oppure sono responsabili solo i governi dell'Associazione dei piccoli Stati insulari, che potrebbero aver concesso troppo quando hanno ratificato il Protocollo di Kyoto e nei successivi negoziati sul clima. Secondo l'OHCHR, tutti gli Stati hanno l'obbligo di «astenersi dall'interferire con il godimento dei diritti umani in altri Paesi» e di «adottare misure attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, a seconda della disponibilità di risorse, per facilitare l'adempimento dei diritti umani in altri Paesi, compresi i soccorsi in caso di calamità, l'assistenza di emergenza e l'assistenza ai rifugiati e agli sfollati» [163].

Il problema di questa ricostruzione è che i Trattati sui diritti umani generalmente richiedono che uno Stato parte garantisca i diritti e le libertà pertinenti a tutti coloro che si trovano all'interno del proprio territorio o

---

[162] F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2023, 22 s.; G. ZACHMANN-G. FREDRIKSSON-G. CLAEYS, *The Distributional Effects of Climate Policies*, Gardner, Bruegel, 2018.

[163] J. PEEL-H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2020, 21 s.; M. WILENSY, *Climate Change in Courts: An Assessment of Non-Us Climate Litigation*, in *Duke Enivornmental Law & Policy Forum*, 2015, 131 s.; S. BOGOJEVIĆ, *EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts and the importance of Legal Culture*, in *Law & Policy*, 2013, 184 s.; D. MARKELL-J.B. RUHL, *op. cit.*, 15; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE Online*, 2020; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, cit., 2019, 21 s.

sono soggetti alla sua giurisdizione [164]. L'applicazione extraterritoriale dei diritti umani si è normalmente verificata solo quando lo Stato esercita la giurisdizione o il controllo su persone o territori all'estero. Questi precedenti hanno poca somiglianza con l'inquinamento transfrontaliero [165], in cui lo Stato esercita il controllo solo sulle attività dannose situate all'interno del proprio territorio, non su coloro che sono danneggiati al di là dei suoi confini. In questo caso, come abbiamo visto in precedenza, i problemi evidenti sono la molteplicità degli Stati che contribuiscono al problema e la difficoltà di dimostrare un legame diretto (nesso causale) con le vittime. È evidente che un problema del genere sia difficilmente inquadrabile in termini di giurisdizione o controllo su persone o territorio, come richiesto dalla giurisprudenza sui diritti umani.

Con la decisione sul caso "*Duarte Agostinho et al*", la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso l'esistenza di una giurisdizione extraterritoriale degli Stati nel contesto specifico della lotta al cambiamento climatico antropogenico [166], sicché ogni Stato è tenuto ad agire come riferi-

---

[164] M.A. CABIDDU, *Il territorio e il suo governo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, ESI, Napoli, 2008, 261 s.; ID., *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3, 2008, 309 s.; ID., *La nozione giuridica di Territorio*, in *Territorio*, 2008, 195 s.

[165] La nozione di «inquinamento transfrontaliero» configura ogni forma di inquinamento «la cui origine fisica rientra interamente o parzialmente nella zona di giurisdizione di uno Stato e che ha effetti dannosi tali da mettere in pericolo la salute umana, danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi, deteriorare i beni materiali e compromettere o pregiudicare le attività creative e gli altri usi legittimi dell'ambiente». Questa definizione, mutuata da quella formulata nella *Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza* firmata a Ginevra il 13 novembre 1979, individua, invero, ogni forma di inquinamento – terrestre, marino e di acque dolci oltre che atmosferico – purché causato dagli Stati o da soggetti sottoposti alla loro giurisdizione, non solo in aree o zone sottoposte alla giurisdizione di un altro Stato, ma anche in quelle non sottoposte ad alcuna giurisdizione, nei cui confronti non ha rilievo la vicinanza geografica, ma solamente gli effetti dannosi ad esse arrecati. Sotto questo aspetto, il principio di astensione viene riconosciuto come obbligo giuridico dagli autori che ammettono l'esistenza di una norma internazionale generale che lo contempli o rispettato dagli Stati nel momento in cui lo formalizzano in un accordo bilaterale o multilaterale (v. Convenzione di Kuala-Lumpur sulla conservazione della natura e delle risorse naturali del 9 luglio 1985 o la Convenzione di Ginevra del 13 novembre 1979). E. SPATAFORA, *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992, 443 s.; C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sulla disciplina generale dei rapporti internazionali di vicinato*, in *Studi in onore di M. Udina*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1975, 249 s.

[166] P.J. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene!*, Mondadori, Milano, 2005; C. CONTINISIO-M. FERRONATO, *Antropocene e dintorni*, in *Storia del pensiero politico*, 2019, 509 s.; P.

mento unico ed esclusivo per il proprio territorio e i suoi residenti [167].

Il parere consultivo su ambiente e diritti umani emesso nel 2017 dalla Corte interamericana dei diritti umani forse cambia questa conclusione. La Corte ha consigliato che nei casi di danno transfrontaliero "una persona è soggetta alla giurisdizione dello Stato di origine se esiste un nesso causale tra l'incidente avvenuto sul suo territorio e la violazione dei diritti umani di persone al di fuori del suo territorio". Il parere della Corte fa riferimento in particolare all'obbligo di condurre una valutazione di impatto ambientale (VIA), per facilitare l'accesso alle informazioni [168], la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia. Ciò suggerisce per lo meno che i ricorrenti transfrontalieri in America Latina abbiano ora gli stessi diritti procedurali previsti dalla Convenzione di Aarhus [169].

MISSIROLI, *L'Antropocene e noi. Studio sulle condizioni di possibilità di un discorso ecologico*, in *Filosofia politica*, 2023, 483 s.; J. VIÑUALES, *The Organisation of the Anthropocene: In Our Hands?*, in *Brill Res. Perspect.*, 2018, 1 s.; M. PERRY, *Corporations and the Anthropocene*, in *International Encyclopedia Of Geography*, 2017, 1-7; A. MALM-A. HORNBORG, *The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative*, in *Anthro. Rev.*, 2014, 62 s.; D. HARAWAY, *Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin*, in *Envt. Human.*, 2015, 159; S. SECK, *Moving Beyond the E-Word in the Anthropocene*, in *The Extraterritoriality Of Law: History, Theory, Politics*, 2019, 49 s.

[167] Corte EDU, grande sez., 9 aprile 2024, Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati.

[168] A. FAVI, *L'accesso alle informazioni ambientali nella sentenza Right to Know della Corte di giustizia: la discrezionalità delle autorità amministrative e giurisdizionali nazionali nel difficile equilibrio tra tutela della trasparenza e riservatezza dei processi decisionali*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2024, 347 s.; C. SCIANCALEPORE, *I limiti al diritto di accesso all'informazione ambientale tra interpretazione della Corte di giustizia ed ordinamento interno*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2012, 682 s.

[169] W. GIULIETTI, *op. cit.*, 355 s.; L. DALL'ORA, *La Task Force della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in A. TANZI-E. FASOLI-L. IAPICHINO (a cura di), *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2011, 1 s.; F. ROMANIN JACUR, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della Convenzione di Aarhus*, *ivi*, 11 s.; C. PITEA, *Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti Umani*, *ivi*, 31 s.; L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, *ivi*, 55; A. MORRONE *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, *ivi*, 69; L. MEZZETTI, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, *ivi*, 81 s.; E. FASOLI, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione di Aarhus*, *ivi*, 93 s.; A. GIADROSSI *La prospettiva delle ONG, attrici in giudizio*, *ivi*, 115 s.

5. *La giustiziabilità dell'Accordo di Parigi*

Pare utile interrogarsi se l'Accordo di Parigi possa legittimare la proposizione di azioni giudiziarie davanti alla Corte di giustizia UE o sul piano interno, dirette a ottenere l'annullamento di atti dell'UE non conformi all'Accordo stesso oppure la condanna degli Stati a attuare obblighi di riduzione delle emissioni antropogeniche. Esso è, infatti, un trattato internazionale che, come tale, vede tradizionalmente come destinatari gli Stati contraenti: si potrebbe quindi in prima battuta ritenere che gli effetti giuridici dello stesso, almeno nelle parti in cui prevede obblighi vincolanti, siano destinati a esaurirsi a livello di rapporti tra Stati. La prospettiva di avviare una controversia tra Stati per la violazione di un obbligo internazionale relativo ai cambiamenti climatici è stata oggetto di analisi, ma rimane, almeno per ora, solo una possibilità teorica [170].

In ambito europeo l'Accordo di Parigi è stato ratificato dal Consiglio Ambiente dell'Unione Europea il 4 ottobre 2016, in seguito all'ottenimento del consenso del Parlamento europeo con 610 voti a favore [171]. La Decisione di ratifica è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea con una procedura inedita messa a punto dallo stesso nella riunione straordinaria del 30 settembre 2016: la ratifica dell'Accordo da parte del Consiglio è stata consentita senza attendere la conclusione degli *iter* nazionali [172].

---

[170] R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005; P. SANDS, *op. cit.*, 19; D. BODANSKY, *The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections*, in *Arizona State Law Journal*, 2017, 689; A. BOYLE, *Litigating Climate Change under Part XII of the LOSC*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2019, 458; M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2019; M. MCCREATH, *The Potential for UNCLOS Climate Change Litigation to Achieve Effective Mitigation Outcomes*, in J. LIN-D. KYSAR (eds.), *Climate Change Litigation in the Asia Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 120.

[171] Corte giust., grande sez., 11 settembre 2007, C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos*, gli accordi internazionali ratificati dall'UE formano parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo Corte giust., 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, punto 36; Corte giust., 30 maggio 2006, C-459/03, *Commissione/Irlanda*, punto 82). Nell'ambito di tale ordinamento giuridico, la Corte è competente a statuire in via pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'accordo suddetto (Corte giust., 30 aprile 1974, C-181/73, *Haegeman*, punti 4-6; Corte giust., 30 settembre 1987, C-12/86, *Demirel*, Racc. punto 7).

[172] L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, 85

Quando l'Unione conclude accordi internazionali, questi ultimi vincolano le sue istituzioni e, di conseguenza, prevalgono sugli atti dell'Unione stessa [173]. La validità di un atto dell'Unione può quindi essere inficiata dall'incompatibilità dello stesso con tali norme di diritto internazionale, purché ricorrano determinate condizioni. L'Unione deve anzitutto essere vincolata da dette norme, il che, per quanto riguarda l'Accordo di Parigi, è indubbio [174]. Inoltre, le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione solo qualora, da una parte, la natura e l'economia generale dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altra, tali disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise [175], il che si verifica se la disposizione fatta valere comporta un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore [176]. Se è vero che l'Accordo di Parigi sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del Protocollo di Kyoto [177], tuttavia non ne modifica

---

s.; Corte giust., 8 novembre 2022, C-873/19 *Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)*, punto 48.

[173] Corte giust., 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e a.* (C-366/10, punto 50 e giurisprudenza *ivi* citata); Id., 11 aprile 2013, *HK Danmark* (C-335/11 e C-337/11, punto 28); Id., 18 marzo 2014 (C-363/12, punto 71); Id., 13 gennaio 2015, *Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (da C-401/12 P a C-403/12 P, punto 52); Id., 13 gennaio 2015, *Consiglio e Commissione/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* (C-404/12 P e C-405/12 P, punto 44); Id., 8 settembre 2020, *Recorded Artists Actors Performers* (C-265/19, punto 62); Id., 3 dicembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale/Commissione* (C-352/19 P, punto 25).

[174] L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016. M. IVANOVA, *Politics, Economics, and Society*, in D. KLEIN *et al.* (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 22 s.

[175] Corte giust., 13 gennaio 2015, *Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, da C-401/12 P a C-403/12 P, punto 54; Id., 5 ottobre 1994, C-280/93; Id., sez. VI, 12 novembre 1998, C-352/96.

[176] V. Corte giust., 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, punti da 52 a 55); Id., 10 settembre 1996, *Commissione/Germania*, C-61/94, punto 52; Id., 12 gennaio 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04, punto 25; Id., 3 giugno 2008, *Intertanko e a.,* C-308/06, punto 42; Id., 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05-P e C-415/05-P, punto 307.

[177] V. considerando 4 della decisione 2016/1841. L'Unione aveva ratificato anche il Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici

sostanzialmente la logica. L'Accordo di Parigi mira a «rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile [178] e degli sforzi volti a eliminare la povertà» [179]. Esso fissa un obiettivo numerico su scala planetaria, ma prevede altresì di aumentare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e di promuovere la resilienza climatica [180]. La formulazione lessicale di tali obiettivi, tuttavia, non sembra conferire alle relative disposizioni la caratteristica della giuridicità.

È stato affermato che la formulazione delle disposizioni dell'Accordo (almeno in riferimento agli artt. 2 e 4) – in linea con quanto già affermato in riferimento al Protocollo di Kyoto – non consenta la sua integrazione nel sistema di legalità del diritto dell'Unione [181]. L'Accordo di Parigi non può quindi essere fatto valere per contestare la legittimità di un obbligo prescritto in un regolamento europeo [182].

(UNFCCC) con la decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130, p. 1).

[178] F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; G. MONTEDORO, *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 4.

[179] V. art. 2, par. 1, dell'Accordo di Parigi, allegato alla decisione 2016/1841. H. THORGEIRSSON, *Objective (Article 2.1)*, in D. KLEIN *et al.* (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 124 s.

[180] Il Quinto Rapporto di Valutazione dell'IPCC definisce l'adattamento come "il processo di adeguamento al clima attuale o previsto e ai suoi effetti". B. MAYER, *op. cit.*, 141 s., si interroga sulla necessità di una legge sull'adattamento ai cambiamenti climatici.

[181] Tali motivi sono relativamente analoghi a quelli addotti dalla Corte per negare l'invocabilità, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale per accertamento della validità, del protocollo di Kyoto: v. Corte giust., 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e a.,* C-366/10, EU:C:2011:864, punti da 73 a 78.

[182] Conclusioni dell'avvocato Generale Giovanni Pitruzzella presentate il 14 novembre 2023 nelle cause riunite da C-541/20 a C-555/20, confermate da Corte giust., grande chambre, 4 octobre 2024, cause riunite da C-541/20 a C-555/20, Texte rectifié par ordonnance du 19 décembre 2024, specificatamente punto 1040 «Par conséquent, les articles 2 et 4 de l'accord de Paris n'apparaissent pas, du point de vue de leur contenu, comme étant inconditionnels et suffisamment précis pour qu'ils puissent être invoqués par la République de Bulgarie afin de contester la légalité du règlement 2020/1055, notamment de son article 2, point 4, sous a)».

Tale conclusione sembra comportare che, nonostante l'Accordo di Parigi sia stato ratificato dall'UE e come tale potrebbe dover essere direttamente applicato anche all'interno degli Stati membri [183], non si possa consentire, in ragione della genericità di molte delle sue disposizioni, la sua diretta applicazione [184]. Non pare quindi che la difformità di una disposizione interna rispetto agli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi possa determinare la possibilità per i giudici nazionali e per l'amministrazione di disapplicare detta fonte.

A livello europeo, tuttavia, alcune parti dell'Accordo di Parigi sono state recepite in un regolamento [185], andando ad assumere così la vincolatività propria della fonte nella quale sono contenute [186]. Il regolamento non pregiudica obiettivi nazionali più rigorosi. Tuttavia, poiché l'obiettivo dell'Unione di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra e di contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, può essere meglio perseguito a livello unionale piuttosto che dai singoli Stati, è previsto che

---

[183] Corte giust., 30 settembre 1987, C-12/86, punto 11, che richiama Corte giust., 26 ottobre 1982, C-104/81. Si afferma che "nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono, nell'ordinamento comunitario, un obbligo nei confronti della Comunità, che ha assunto la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo".

[184] Corte giust., 30 settembre 1987, C-12/86, punto 14.

[185] Art. 1, regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) 525/2013: "Il presente regolamento stabilisce gli obblighi degli Stati membri relativi ai rispettivi contributi minimi per il periodo compreso tra il 2021 e il 2030 ai fini del raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione di ridurre al 2030 le proprie emissioni di gas a effetto serra del 30% rispetto al 2005 nei settori di cui all'articolo 2 del presente regolamento e contribuisce al conseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi. Il presente regolamento stabilisce inoltre le norme relative alla determinazione delle assegnazioni annuali di emissioni e alla valutazione dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'apporto dei rispettivi contributi minimi". Cfr. anche regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[186] Corte giust., sez. VI, 25 marzo 2021, C-565/19 P.

l'UE possa intervenire in base al principio di sussidiarietà (art. 5, TUE) [187].

Rispetto alle parti dell'Accordo di Parigi recepite nel regolamento, dunque, sussiste l'obbligo per i giudici nazionali e per l'amministrazione di disapplicare le norme interne contrastanti con il regolamento e dunque con l'Accordo stesso [188]. Disapplicazione che deve intervenire tutte le volte in cui non sia possibile o sufficiente per le autorità nazionali, al fine di evitare un conflitto, provvedere a interpretare il diritto degli Stati membri in conformità con il diritto dell'UE [189].

La Corte costituzionale ha comunque affermato la necessità di eliminare dall'ordinamento interno le disposizioni incompatibili con quelle europee, per assicurare chiarezza normativa e certezza del diritto [190].

Più recentemente la Corte ha rivendicato la supremazia del proprio ruolo anche in ipotesi diverse, laddove cioè norme statali contrastino con il diritto dell'Unione [191], in particolare con la Carta dei diritti fondamentali, e al

---

[187] S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, V. 1995, 373 s.; J. ZILLER, *Le concept d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J-B. AUBY-J. DUTHEIL DE LA ROCHÉRE (a cura di), *Droit Administratif europeén*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 235 s.; F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, 3; A. POGGI, *Le autonomie funzionali fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003; A. ALBANESE-C. MARZUOLI, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2003; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 283.

[188] La giurisprudenza ampiamente prevalente ha evidenziato che il contrasto di un atto amministrativo con il diritto europeo costituisce motivo di annullabilità e non di nullità (cfr. *ex plurimis*, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 12 marzo 2025, n. 2046; Id., sez. VI, 29 dicembre 2023, n. 11301; Id., sez. VI, 29 novembre 2023, n. 10303; Id., sez. VI, 7 agosto 2023, n. 7609).

[189] R. SCHÜTZE, *An Introduction to European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, 130 s.

[190] Fin dalla sentenza Corte cost. n. 384/1994.

[191] Cons. Stato, sez. VI, 12 marzo 2025, n. 2046: «fermo restando che il contrasto tra un provvedimento amministrativo nazionale e il diritto dell'Unione europea debba generare qualche forma d'invalidità dell'atto in questione, il Consiglio di Stato, almeno a far tempo dalla sentenza 31 marzo 2011, n. 1983, ha affermato che l'atto amministrativo che viola il diritto dell'Unione europea è affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di legge e non da nullità, atteso che l'art. 21-*septies* della l. n. 241/1990, ha codificato in numero chiuso le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo e tra queste ipotesi non rientra il contrasto con il diritto dell'Unione europea. Ne consegue che la nullità

tempo stesso violino diritti fondamentali tutelati a livello costituzionale: in questo caso spetterà al giudice non disapplicare la normativa statale, ma sollevare questione di costituzionalità sulla norma statale [192]. Va infatti preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* della Corte in base al principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.); in tali fattispecie la Corte giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni ed eventualmente anche di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117, comma 1, Cost.) [193].

In ambito nazionale, poi, l'Italia ha ratificato l'Accordo di Parigi con la l. 4 novembre 2016, n. 204, entrata in vigore l'11 novembre 2016.

Poiché, come meglio si vedrà nel cap. III, il legislatore nazionale, ai sensi dell'art. 117 Cost. è vincolato al rispetto dei Trattati internazionali, i giudici dovranno sollevare questione di legittimità costituzionale qualora ritengano che una fonte primaria interna disponga in contrasto con l'Accordo di Parigi [194].

è configurabile nella sola ipotesi in cui il provvedimento amministrativo nazionale sia stato adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere incompatibile con il diritto europeo e quindi disapplicabile, la cui ipotesi non ricorre nella fattispecie in esame. La violazione del diritto europeo da parte dell'atto amministrativo, quindi, implica un vizio d'illegittimità con conseguente annullabilità dell'atto amministrativo con esso contrastante e da ciò discende un duplice ordine di conseguenze: sul piano processuale, l'onere dell'impugnazione del provvedimento contrastante con il diritto europeo davanti al giudice amministrativo entro il termine di decadenza di sessanta giorni, pena l'inoppugnabilità del provvedimento stesso; sul piano sostanziale, l'obbligo per l'Amministrazione di dar corso all'applicazione dell'atto, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela. La natura autoritativa di un provvedimento amministrativo, infatti, non viene meno se la disposizione attributiva di potere è poi dichiarata incostituzionale osi manifesta in contrasto con il diritto europeo (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 29 settembre 2022, n. 8380; Cons. Stato, sez. II, 7 aprile 2022, n. 2580; Cons. Stato, sez. II, 25 marzo 2022, n. 2194; Cons. Stato, sez. II, 16 marzo 2022, n. 1920)».

[192] Corte cost. n. 269/2017; Id. n. 20/2019; Id. n. 63/2019. Da ultimo, per un'accurata ricostruzione alla luce della Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181 cfr.: R. GRECO, *"Doppia pregiudizialità" e dialogo tra corti: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Giustizia Amministrativa*, 2025.

[193] A. CACCIARI, *La sorte del provvedimento in contrasto con il diritto dell'U.E. o con la Convenzione Edu*, in *Giustizia Amministrativa*, 2025, 7 s.

[194] Corte cost., 23 febbraio 2023, n. 27, inerente all'Accordo di Parigi; Id., 10 febbraio 2021, n. 46, inerente all'Accordo di Kyoto; Id., 13 maggio 2022, n. 121, che, relativamente ad una questione incostituzionalità di una legge regionale, accoglie il ricorso presentato dallo Stato, dichiarando tuttavia assorbito il motivo afferente alla violazione dell'art. 117, com-

Alle medesime conclusioni, peraltro, si giunge anche avendo riguardo ad altre esperienze europee.

Il 24 marzo 2021, il la Corte costituzionale federale tedesca si è pronunciato su quattro ricorsi riuniti [195], dichiarando la parziale incostituzionalità della legge federale sulla tutela del clima del 2019 [196]. In questo caso, i ricorrenti sostenevano che lo Stato avesse adottato una normativa inidonea a conseguire gli obiettivi climatici definiti dall'Accordo di Parigi. A parere dei ricorrenti, l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, non sarebbe stato raggiungibile rispettando il rimanente budget di CO_2 fissato dalla legge tedesca [197]. Era inoltre contestato anche il fatto che la legge non prevedesse misure di ridu-

---

ma 1, ritenendo più liquida la prospettazione incentrata sulla violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

[195] G. WINTER, *Fundamental Rights to Climate Protection in Europe: Can the Judiciary Leverage the Legitimacy of Environmental Governance?*, in E. LEES-M. ELIANTONIO (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2025 (si ringrazia M. Eliantonio per la trasmissione del volume prima dell'uscita prevista per il 4 luglio 2025).

[196] Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], Mar. 24, 2021, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html (hereinafter Neubauer). Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act Partially Successful, Press Release No. 31/2021, (29 aprile 2021), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html; A. BUSER, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court's Climate Decision*, in *Social Science Research Network (SSRN)*, 8 settembre 2021, https://ssrn.com/abstract=3919497; L.J. KOTZÉ, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, in *German Law Journal*, 2021, 1423 s.; R. BODLE-S. SINA, *The German Federal Constitutional Court's Decision on the Climate Change Act*, in *Ecologic Institute Berlin Policy Brief*, 2021.

[197] M. EIFERT-M. VON LANDENBERG-ROBERG, *Climate Change Challenges. Constitutional Law: Contextualising the German Federal Constitutional Courts Climate Jurisprudence Within Climate Constitutionalism*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2022, Springer, Cham, 2023, 3 s.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1° luglio 2021; M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; L. BERTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2021, 212 s.; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 4, 2021, 127 s.

zione di CO_2 oltre il 2030. Da ultimo, si rilevava che le misure della legge per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni attraverso i sistemi di scambio di emissioni a livello internazionale fossero inadeguati [198].

La Corte costituzionale federale – nella sentenza del 29 aprile 2021 – ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge federale impugnata. I giudici non hanno ritenuto che, con la disposizione impugnata, il legislatore fosse venuto meno ai suoi obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, almeno in relazione al dovere di tutela dai pericoli connessi al cambiamento climatico, né che avesse violato il proprio dovere di tutela del clima [199]. La legge federale aveva, piuttosto, violato i diritti di alcuni dei giovani ricorrenti, prevedendo un percorso non efficace rispetto agli obiettivi complessivi da raggiungere di riduzione delle emissioni di gas serra e comunque limitato solo fino al 2030. È stata messa in rilievo la violazione dei diritti delle generazioni future, che in conseguenza dell'inadeguatezza della legge avrebbero dovuto farsi carico di un impegno molto più gravoso rispetto a quello richiesto alle generazioni attuali fino al 2030 [200].

I giudici, dopo aver richiamato il quadro giuridico nazionale e internazionale, si sono concentrati sulle conseguenze negative delle emissioni climalteranti, assumendo come parametro di riferimento i dati scientifici espressi dall'IPCC e da altri organismi nazionali. In questo modo, il Tribunale federale è riuscito ad aprire una sorta di dialogo tra la scienza climatica globale e quella nazionale, in cui l'una informa l'altra e in cui entrambe delineano il contesto scientifico nell'ambito del quale i giudici hanno assunto la propria decisione.

Seppure l'epilogo sia inevitabilmente un giudicato aperto a un nuovo

---

[198] F. SCHRAMM, *Judges as Narrators of the Climate Crisis? An Illustrative Analysis of the Decision of the German Constitutional Court from 24 March 2021*, in *European papers*, 1 luglio 2022, 362 s.

[199] Traduzione dalla Corte costituzionale, Servizio Studi Area di Diritto comparato Corte costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, 30 aprile 2021, disponibile al link https://www.cortecostituzio-nale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1619774479177.pdf.

[200] C. CALLIES, *Das "Klimaurteil" des Bundesverfassungsgerichts: "Versubjektivierung" des Art. 20a GG?*, in *Zeitschrift Für Umweltrecht*, 2021, 355; J. KRÜßMANN, *Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die falschen CO2-Emissionen*, in *Juwiss Blog*, 2021, https://www.juwiss.de/100-2021/.

esercizio del potere da parte del legislatore [201] un aspetto particolarmente rilevante di questa sentenza riguarda l'emergere di un obbligo costituzionale per il legislatore di adeguare il diritto climatico ai più recenti sviluppi e risultati scientifici: «L'art. 20.a GG [Grundgesetz] impone al legislatore l'obbligo permanente di adeguare il diritto ambientale agli sviluppi e alle scoperte scientifiche più recenti. (...) D'altra parte, qualsiasi riprogrammazione in direzione di obiettivi climatici meno stringenti dovrebbe essere giustificata alla luce dell'art. 20a GG (...) a meno che i risultati più recenti e sufficientemente comprovati della ricerca sul clima non dimostrino che il riscaldamento globale è meno potenzialmente dannoso di quanto si teme attualmente». Si tratta di un obbligo particolarmente stringente per il legislatore statale, cui è imposto di mantenere le norme sul clima costantemente allineate allo stato dell'arte della scienza climatica. Ciò eleva la tutela climatica a livello costituzionale, ridefinendo il rapporto tra *attribution science*, norme nazionali e norme internazionali [202].

L'uso dei dati scientifici diviene perciò parametro interposto di costituzionalità nella valutazione della legittimità della legge federale in base all'art. 20 GG. Tali dati hanno permesso alla Corte di individuare le emissioni massime consentite allo Stato tedesco, nonché l'entità degli obblighi climatici gravanti su questo Paese. I giudici hanno utilizzato i dati tecnico-scientifici per riempire di significato il riferimento compiuto dalla legge federale sul clima all'Accordo di Parigi, trasformando gli obblighi internazionali tra gli Stati in obblighi costituzionali dello Stato verso gli individui per il tramite dell'art. 20 GG. Assumendo tali punti di riferimento scientifici, il Tribunale federale costituzionale interpreta il mandato sulla protezione dell'ambiente in modo tale che l'azione delle istituzioni debba imprescindibilmente condurre al conseguimento della neutralità climatica, e chiarisce come vi sia un

---

[201] M. MAGRI, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, cit., 325 s.

[202] R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, cit.; L. VIOLINI-G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia. Atti di convegno*, Università degli Studi di Milano, Milano, 2021, 42 s.; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Open.luiss.it*, 2021, 1 s.; M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 3, 2021, 694 s.; M.T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future*, in *Cortecostituzionale.it*, Servizio Studi Area di Diritto Comparato, 30 aprile 2021.

solo modo per raggiungere tale obiettivo: essendo la crisi climatica causata da comportamenti attuati a livello globale e le cui conseguenze causano effetti devastanti per l'intera collettività internazionale, è necessario un piano di intervento sia politico che giuridico di portata planetaria.

La novità dell'impostazione adottata dalla Corte consiste nell'avere trasposto in obblighi positivi di diritto interno quanto affermato nell'Accordo di Parigi [203], fornendo la base per lo sviluppo di un freno costituzionale all'innalzamento della temperatura.

6. *I tre pilastri della Convenzione di Aarhus*

La Convenzione di Aarhus è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 [204] e al momento sono 46 le parti contraenti [205], tra cui l'Unione Europea [206] e tutti i 27 Stati membri dell'UE hanno ratificato lo strumento internazionale [207]. Se

---

[203] C. STRECK-P. KEENLYSIDE-M. UNGER, *The Paris Agreement: A New Beginning*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 13, 2016, 3 s.; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: a new beginning?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 34, 2016, 16 s.; R. BODLE-L. DONAT-M. DUWE, *The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook*, in *Carbon & Climate Law Review*, vol. 10, 2016, 5 s.; M. DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?*, in *Climate Law*, vol. 6, 2016, 1 s.; M. WEWERINKE SINGH-C. DOEBBLER, *The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance*, in *UNSW Law Journal*, vol. 39, 2016, 1486 s.

[204] La Convenzione di Aarhus della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) è stata adottata il 25 giugno 1998 nella città danese di Aarhus in occasione della quarta Conferenza ministeriale nell'ambito del processo "Ambiente per l'Europa". E. BARRITT, *The Foundations of the Aarhus Convention. Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Hart, Oxford, 2021. Cfr. Unece (Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2014, che contiene un'interpretazione, non vincolante, della Convenzione anche alla luce delle prese di posizione del *Aarhus Convention Compliance Committee* (di seguito anche ACCC).

[205] Tutti gli Stati contraenti si trovano in Europa e in Asia centrale.

[206] Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In generale, sui rapporti tra Convenzione di Aarhus e le politiche ambientali dell'UE, cfr. es. M. HEDEMANN-ROBINSON, *EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? – Part 1*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, 102 s.

[207] Dall'Italia, con l. 16 marzo 2001, n. 108, ratifica ed esecuzione della Convenzione sul-

è vero, dunque, che l'Unione può adottare autonomamente misure volte a contrastare i cambiamenti climatici, e che la natura concorrente dei suoi poteri interni in tema non esclude in modo automatico che essa sia titolare di una competenza esclusiva a concludere accordi internazionali nello stesso campo, è ragionevole ritenere che l'UE possa negoziare in materia di *climate change* senza l'intervento degli Stati[208]. Tuttavia, a valle di un «approccio fondamentalmente restrittivo in merito al carattere esclusivo della competenza esterna della Comunità e, oggi, dell'Unione europea», affiancato a considerazioni di opportunità politica, gli accordi internazionali in tema di alterazione ambientale cui l'organizzazione ha partecipato sono stati stipulati in forma congiunta e, quindi, sia dalla stessa che dai singoli Stati membri.

La Convenzione è un trattato giuridicamente vincolante[209], lontano dai profili programmatici o di *soft law* di altri testi ambientali internazionali, e le sue disposizioni hanno il carattere di standard minimi[210].

Si può sin da ora osservare che tale carattere determina la diretta applicabilità della Convenzione negli Stati membri dell'UE non solo in quanto parti della stessa, ma anche per conseguenza della sua ratifica da parte della stessa UE[211]. Peraltro, come si vedrà, la Convenzione è stata recepita in direttive e regolamenti, talché non si può dubitare del fatto che la normativa

---

l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati. M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, 5 giugno 2023.

[208] L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2013, 27; E. RUSSO, *Towards an Exclusive Competence of the EU to Conclude Climate Agreements*, in *European Foreign Affairs Review*, 2, 2017, 203; L. DE LUCIA, *The new Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator*, in *Review of European Administrative Law*, 2, 2022, 7 s.

[209] M. PAGANO, *Climate Legal Mobilization Under the New Aarhus Regulation*, in *German Law Journal*, 2024, 25, 919 s.; M. VAN WOLFEREN-M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters: The EU's Difficult Road Towards Non-Compliance With the Aarhus Convention*, in M. PEETERS-M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on Eu Environmental Law*, cit.

[210] M. MACCHIA, *Legality: The Aarhus Convention and the Compliance Committee*, in S. CASSESE *et al.* (a cura di), *Global administrative law. The Casebook*, IRPA, Roma, 2012, 13 s. irpa.eu/wp-content/uploads/2012/08/the-casebook-chapter-3.pdf; ID., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2006, 639 s.

[211] Corte giust., 30 settembre 1987, C-12/86, p. 11, che richiama Corte giust., 26 ottobre 1982, C-104/81. Questo è vero per i primi due pilastri, più problematico il terzo.

nazionale eventualmente contrastante con la stessa deve essere disapplicata dalle Corti nazionali e dall'amministrazione. Sotto altro profilo, d'altra parte, l'eventuale contrasto tra la normativa interna e la Convenzione rileva quale vizio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. [212].

Le garanzie democratiche stabilite non possono essere ridotte, ma possono essere rafforzate dalle Parti poiché, secondo la Convenzione, le sue disposizioni costituiscono una base e non un tetto normativo. I diritti sanciti dalla Convenzione migliorano la posizione dei cittadini rispetto agli standard di partecipazione garantiti dal diritto europeo [213]. La preparazione della Convenzione ha tenuto conto delle differenze tra gli Stati membri dell'Unione Europea – che già disponevano di una direttiva sull'accesso all'informazioni ambientali [214] – e gli altri Stati dell'UNECE, al fine di promuovere sinergie tra Paesi con realtà socio-economiche diverse [215]. Il

---

[212] Corte cost., 22 maggio 2013, n. 93, punto 1.4.1., che dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., dell'art. 8, comma 4 e dell'art. 13 della l. regionale marchigiana n. 3/2012, nella parte in cui non prevedono per il proponente, nell'ambito della procedura di *screening* ambientale, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2 della direttiva 2011/92/UE, che ha recepito la Convenzione di Aarhus. Sul diritto costituzionale dell'ambiente prima della riforma cfr.: S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit.; D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996.

[213] M. DE DONNO, *La partecipazione civica nel contrasto ai cambiamenti climatici*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, cit., 571 s.; M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1; L. CARBONARA, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2012, 1 s.; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI-P. FOIS-S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008, 6 s.; J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 1, 27 s.; R. MCCRAKEN-G. JONES, *The Aarhus Convention*, in *Journal of Planning & Environment Law*, 2003, 802 s.; R. MONTANARO, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Giuffrè, Milano, 2005, 188 s., ID., *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI-F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, 119 s.

[214] Direttiva 90/313/CEE.

[215] L. CASINI, *Il diritto amministrativo oltre lo Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2024, 807 evi-

Comitato per la politica ambientale dell'UNECE, nella sessione straordinaria del 17 gennaio 1996, ha deciso di istituire un gruppo di lavoro "*ad hoc*" con il mandato di preparare un progetto di Convenzione sull'accesso alle informazioni e sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale[216]. Il gruppo di lavoro doveva tenere conto delle linee guida di Sofia, dei recenti trattati adottati dall'UNECE e della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo e stabilire procedure e strumenti semplici e pratici che non si sovrapponessero ad altri strumenti giuridici internazionali. I governi degli Stati membri dell'UNECE, la Comunità Europea e le organizzazioni non governative che partecipano al processo "Ambiente per l'Europa" sono stati invitati a partecipare attivamente all'elaborazione del progetto di Convenzione.

La Convenzione è volta a promuovere lo sviluppo dei diritti individuali in relazione alle questioni ambientali in tre aree, comunemente indicate come i tre pilastri su cui si basa la Convenzione: l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale[217] e l'accesso alla giustizia ambientale[218].

---

denzia come «in quasi tutti i regimi globali i principi come la partecipazione, il giusto processo e l'obbligo di motivazione sono stabiliti innanzitutto in norme. Quando questi principi devono essere applicati, più il regime sovranazionale è pubblico più la loro applicazione sarà delegata agli Stati (come nel caso della Convenzione di Aarhus). Nei regimi privati, invece, gli organismi sovranazionali di solito garantiscono direttamente l'osservanza di questi principi, il che aumenta il grado di procedimentalizzazione dei regimi stessi».

[216] Comitato per la Politica Ambientale, Relazione sui lavori della Sessione Straordinaria (17 gennaio 1996), ECE/CEP/18, Allegato I, "*Terms of Reference of the Special Working Group to elaborate a draft Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making*".

[217] Nel dicembre 2020, la Commissione europea ha introdotto il Patto europeo per il clima (https://climate-pact.europa.eu/index_en?prefLang=it), mirato a coinvolgere attivamente i cittadini nella definizione delle strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, fornendo loro una piattaforma efficace a tale scopo. Per celebrare il secondo anniversario del Patto, nel 2023 è stata organizzata una conferenza che ha riunito ambasciatori del clima, esperti e attivisti, coinvolgendo oltre 6.600 partecipanti in discussioni sul futuro sostenibile dell'Europa. Alla fine del 2023, più di 750 ambasciatori stavano sensibilizzando e promuovendo iniziative per il clima nelle loro comunità, mentre un invito è stato rivolto alle organizzazioni affinché aderissero come partner. Inoltre, il Patto ha stretto collaborazioni con campagne globali per incentivare l'azione individuale sul clima e ha promosso eventi e attività nazionali in tutti gli Stati membri.

[218] J. EBBESSON, *Access to Justice in Environmental Matters*, in A. PETERS-R. WOLFRUM (a cura di), *The Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 22.

L'obiettivo principale della Convenzione di Aarhus è quello di migliorare le possibilità del pubblico di comprendere, influenzare e contestare le decisioni prese dalle autorità nazionali in materia ambientale, al fine di promuovere la protezione dell'ambiente.

La Convenzione di Aarhus si basa sul principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro, concordata alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, che afferma la necessità per gli Stati di rafforzare il coinvolgimento dei cittadini negli affari ambientali in termini di miglioramento dell'accesso alle informazioni, della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale e dell'accesso ai procedimenti giudiziari e amministrativi. La Convenzione di Aarhus è strutturata attorno a questi tre pilastri e garantisce il coinvolgimento dei cittadini sulle questioni ambientali riconoscendo loro veri e propri diritti. L'approccio della Convenzione è quello di promuovere il coinvolgimento della società civile in senso lato, definendo il "pubblico" come comprendente «le persone fisiche e giuridiche e, conformemente alla legislazione o alla prassi nazionale, le loro associazioni, organizzazioni o gruppi».

L'approccio orientato ai diritti della Convenzione è sottolineato dall'obiettivo di contribuire «alla tutela del diritto di ogni persona delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente adeguato alla sua salute e al suo benessere». La Convenzione pone l'accento sulla riconfigurazione del rapporto tra il cittadino comune e le autorità pubbliche, tenendo conto dell'importanza centrale che queste ultime rivestono per l'ambiente, essendo autorizzate a stabilire livelli vincolanti di protezione dell'ambiente. Di conseguenza, la Convenzione contiene solo poche disposizioni relative alla questione della responsabilità delle attività dei privati che incidono sull'ambiente.

Il primo pilastro della Convenzione di Aarhus riguarda l'accesso alle informazioni ambientali (artt. 4 e 5). La Convenzione si concentra sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale da due punti di vista principali, ossia le responsabilità attive e reattive delle parti contraenti. Sono stabiliti una serie di requisiti minimi relativi all'istituzione di un diritto di accesso del pubblico alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche[219] (obblighi di tipo reattivo), pur consentendo una gamma limitata di

[219] Corte giust., 22 dicembre 2010, C-524/09, *Ville de Lyon*, punto 36. L'«attuazione concreta» dell'art. 4, par. 4, comma 2, della Convenzione di Aarhus avviene prevedendo nella direttiva 2003/4 «un regime generale volto a garantire che ogni persona fisica o giuridica di uno Stato membro dell'Unione possieda il diritto di accesso alle informazioni am-

deroghe. Si stabiliscono una serie di obblighi per le parti contraenti al fine di garantire che le informazioni ambientali siano raccolte in modo aggiornato e diffuse in modo efficiente (obblighi di tipo attivo). Inoltre, contiene alcuni importanti requisiti generali relativi al tema dell'accesso all'informazione, tra cui il diritto di chi richiede informazioni di non subire sanzioni, persecuzioni o molestie nel far valere i propri diritti, nonché il diritto di chiunque di avere accesso all'informazione come previsto dalla Convenzione, indipendentemente dalla cittadinanza, dalla nazionalità, dal domicilio o dall'ubicazione della sede legale nel caso di una persona giuridica. Le parti contraenti sono tenute a garantire che il pubblico riceva orientamento e assistenza quando cerca di accedere alle informazioni ambientali, sotto forma di campagne di educazione e sensibilizzazione ambientale, nonché di aiuto da parte di funzionari e autorità [220].

Il secondo pilastro è incentrato sull'area della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale (artt. 6-8 Convenzione di Aarhus). Il ruolo dei soggetti privati nelle politiche ambientali rappresenta una prospettiva valorizzata e riconosciuta dal diritto dell'ambiente fin dalle sue origini, pur risentendo della sua prevalente impostazione pubblicistica. Tale ruolo è stato tradizionalmente analizzato nell'ottica della partecipazione dei privati ai processi decisionali; quindi, del contributo che questi possono offrire nell'elaborazione e nei meccanismi di costruzione della decisione pubblica; la Convenzione riconosce inoltre un ruolo ai privati anche nella fase successiva all'adozione della decisione, vale a dire sia nella sua fase attuativa sia, in un'ottica differente, nell'eventuale fase di interventi a tutela delle decisioni medesime.

In questa prospettiva, la partecipazione è stata elevata al rango di prin-

---

bientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse». Corte giust., 23 novembre 2023, C-84/22, *Right to Know*.

[220] M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa* (Relazione al Convegno su "Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela, dopo la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022", Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio, Firenze, 1 e 2 luglio 2022), in *Federalismi.it*, 2023, 334 s.; P. COSA, *Le informazioni ambientali ed il diritto di accesso* (Nota a sentenza Consiglio di Stato sezione VII 6 luglio 2023, n. 6611), in *Riv. Corte conti*, 2023, 248; E. FURIOSI, *Accesso alle informazioni ambientali (accesso ai documenti delle istituzioni - informazioni sulle emissioni nell'ambiente - diritti di proprietà intellettuale - regolamento n. 1367/2006)* (Nota a CGUE sez. V 23 novembre 2016 (causa C-442/14); CGUE, sez. V 23 novembre 2016, (causa C-673/13 P)), in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 1645.

cipio fondamentale (Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992[221]; Convenzione di Aarhus del 1998), trovando attuazione in istituti specifici (informazione ambientale, legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, forme avanzate di istruttoria come l'inchiesta pubblica, ecc.), che hanno caratterizzato il diritto dell'ambiente. Tali istituti sono stati successivamente trapiantati in altri ambiti (urbanistica, contratti pubblici, beni culturali, ecc.) o in normative generali, come la legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, cit.). Tuttavia, questa avanzata linea interpretativa si è tradizionalmente fermata alla soglia della fase propriamente decisoria, considerata riserva esclusiva della pubblica amministrazione. Nonostante ciò, nell'ordinamento ambientale emergono spazi decisionali attribuiti ai privati, o più frequentemente condivisi con la parte pubblica. Tale prospettiva richiama il modello consensualistico – radicato nel diritto amministrativo generale (art. 11, l. n. 241/1990; art. 2, comma 203, l. n. 662/1996; art. 119, d.lgs. n. 267/2000) – che viene così accolto anche dal diritto dell'ambiente[222].

Le disposizioni della Convenzione di Aarhus stabiliscono i diritti fondamentali di coinvolgimento dei cittadini in relazione alle decisioni riguardanti specifici progetti industriali e alle decisioni strategiche più generali di pianificazione pubblica e politica. In particolare, si stabilisce il diritto del pubblico a partecipare alle decisioni sull'autorizzazione di specifiche attività che hanno un impatto sull'ambiente. Tra gli elementi del quadro che garantisce un'effettiva partecipazione vi sono la tempestiva e completa divulgazione al pubblico delle attività proposte e delle informazioni sul loro impatto ambientale, il diritto del pubblico di vedere prese in considerazione le proprie opinioni sulla questione dell'autorizzazione, nonché la divulgazione delle decisioni sulle domande di autorizzazione e delle relative moti-

[221] La Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici è stata elaborata tra il 1990 e il 1992, nell'ambito del vertice internazionale di Rio, che per la prima volta ha introdotto il principio dello sviluppo sostenibile. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), conosciuta anche come Earth Summit di Rio de Janeiro 3-14 giugno 1992 (https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992). Sulla Conferenza cfr.: B. POZZO, *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. III, Giuffrè, Milano, 2010, 1158 s.; F. FRANCIONI, *Human Beings and the Environment*, in J. VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University press, Oxford, 2015, 93 s.

[222] M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di* governance *ambientale*, in *Amministrativ@mente*, 2023, 1440 s.; P. DURET, *Riflessioni sulla* legitimatio ad causam *in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 705.

vazioni. Si estende inoltre questo quadro per includere la partecipazione del pubblico in relazione all'elaborazione di piani, programmi (cfr. cap. V) e, "nella misura in cui ciò sia appropriato", di politiche relative all'ambiente. Infine, si stabiliscono alcuni obblighi piuttosto generici e deboli per le parti contraenti, che «si sforzano di promuovere l'effettiva partecipazione del pubblico durante l'elaborazione da parte delle autorità pubbliche di regolamenti esecutivi e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che potrebbero avere un effetto significativo sull'ambiente e di tenerne conto per quanto possibile».

Il terzo pilastro di Aarhus riguarda l'accesso alla giustizia ambientale e (art. 9) prevede una serie di garanzie e impegni da parte delle parti contraenti. In termini generali si stabilisce che ogni Parte debba garantire che in tre tipi di situazioni il pubblico abbia accesso a un controllo giuridico indipendente sulle decisioni, sulle omissioni e sugli atti riguardanti i seguenti settori: accesso alle informazioni ambientali (art. 9, par. 1); partecipazione del pubblico a determinate decisioni in materia di ambiente (art. 9, par. 2) e violazione del diritto ambientale da parte di autorità pubbliche o di privati (art. 9, par. 3). Per quanto riguarda la prima categoria si stabilisce che le persone che ritengano che la loro richiesta di accesso alle informazioni non sia stata trattata in conformità con i requisiti dell'art. 4 devono poter accedere, in base alla legislazione nazionale[223], a una procedura di ricorso davanti a un tribunale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Le Parti contraenti sono tenute a rendere disponibile, qualora prevedano un ricorso dinanzi a un tribunale, anche l'accesso a una procedura "rapida", gratuita o "non onerosa" per il riesame da parte di un'autorità pubblica o di un organo indipendente e imparziale diverso da un tribunale[224].

In relazione alla seconda categoria (l'art. 9, par. 2) la legislazione nazio-

[223] Corte giust., sez. IV, 11 gennaio 2024, C-252/22, gli Stati membri, nell'ambito del potere discrezionale loro conferito, possono fissare norme di diritto processuale relative alle condizioni da rispettare per proporre tali ricorsi, cfr. anche Corte giust., 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)*, punto 63; Id., grande sez., 8 marzo 2011, C-240/09; Id., sez. I, 15 marzo 2018, C-470/16; Id., 14 luglio 2022, C-134/20; Id., sez. I, 20 gennaio 2021, C-619/19; Id., sez. I, 14 gennaio 2021, C-826/18.

[224] Decisione (UE) 2023/748 della Commissione, dell'11 aprile 2023, che stabilisce norme dettagliate di applicazione del regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio con riguardo alle richieste di riesame interno di atti amministrativi o omissioni amministrative.

nale deve garantire l'accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un tribunale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di qualsiasi comportamento amministrativo relativo alle decisioni di autorizzazione (art. 6)[225]. Le parti contraenti possono richiedere l'utilizzo di una procedura di ricorso preliminare o l'esperimento e l'esaurimento delle procedure di ricorso amministrativo prima di ricorrere a un ricorso giurisdizionale o a un organo indipendente. Pur riconoscendo in linea di principio che le parti contraenti devono determinare i parametri della legittimazione ad agire (*locus standi*) dei membri del pubblico per presentare ricorso, ciò deve essere fatto in modo coerente «con l'obiettivo di dare al pubblico un ampio accesso alla giustizia». Inoltre, le ONG che promuovono la protezione dell'ambiente e soddisfano i requisiti previsti dalla legislazione nazionale sono considerate portatrici di un interesse sufficiente a legittimarle all'azione giurisdizionale. Questa disposizione cerca di promuovere un ruolo maggiore per le ONG nell'esperimento delle azioni giudiziali, anche se questo ruolo è qualificato in base alle regole sulla legittimazione processuale stabilite a livello nazionale[226].

In relazione alla terza categoria di accesso alla giustizia ambientale, si stabilisce un obbligo generale per le parti contraenti di facilitare l'applicazione del diritto ambientale da parte del pubblico, stabilendo un impegno generale vincolante: «3. [Ciascuna] Parte garantisce che i membri del pubblico, qualora soddisfino gli eventuali criteri stabiliti dalla propria legislazione nazionale, abbiano accesso a procedure amministrative o giudiziarie per contestare atti e omissioni di privati e autorità pubbliche che violano le disposizioni del diritto nazionale in materia di ambiente» (art. 9, par. 3).

La disposizione è formulata in termini generali, lasciando ampia discrezionalità alle parti contraenti circa le modalità di attuazione dei suoi requisiti. In particolare, è importante notare che le parti contraenti si sono riservate il diritto di determinare i requisiti specifici di legittimazione ad agire

---

[225] G. NOSEK, *Climate Change Litigation and Narrative: How to Use Litigation to Tell Compelling Climate Stories*, in *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2018, 3, 739.

[226] G.J. HARRYVAN-J.H. JANS, *Internal Review of EU Environmental Measures. It's true: Baron Van Munchausen doesn't exist! Some remarks on the application of the so-called Aarhus Regulation*, in *Review of European Administrative Law*, 2010, 53 s.; M. PALLEMAERTS, *Access to Environmental Justice at EU Level. Has the "Aarhus Regulation" Improved the Situation?*, in M. PALLEMAERTS (a cura di), *The Aarhus Convention at ten*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2011, 271 s.

che i membri del pubblico devono soddisfare per poter intentare una causa ambientale contro un convenuto privato o pubblico.

Di conseguenza, la Convenzione stessa non richiede in senso stretto alle parti di stabilire un diritto generale di azione del cittadino o *actio popularis* per far rispettare il diritto ambientale, ma lascia alle parti contraenti il compito di determinare i requisiti specifici di legittimazione ad agire [227]. Tuttavia, è evidente dalla formulazione della disposizione che le parti contraenti sono obbligate a facilitare l'accesso alla giustizia. L'obbligo, così come è stato formulato, è evidentemente inteso a spingere le parti contraenti a introdurre sistemi che facilitino l'accesso alla giustizia a un'ampia gamma di ricorrenti; in particolare, ciò è sottolineato dal riferimento alle parole "se del caso" (art. 9, par. 3).

Il Comitato per la conformità della Convenzione di Aarhus ha concluso che l'espressione «se soddisfano i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» non autorizza le parti contraenti a introdurre o mantenere criteri così rigidi sulla legittimazione ad agire, in modo tale che di fatto a tutti o quasi tutti i soggetti interessati sia preclusa la possibilità di impugnare comportamenti amministrativi contrari al diritto ambientale nazionale.

Inoltre, è chiaro che il campo di applicazione materiale è ampio, in quanto copre sia le violazioni sostanziali che quelle procedurali del diritto ambientale. Le parti contraenti della Convenzione non hanno il diritto di limitare l'ambito del controllo legale solo ad alcuni tipi di violazioni.

L'impegno per l'accesso alla giustizia nella Convenzione è supportato da alcune disposizioni di accompagnamento comuni che si applicano a tutti e tre i tipi di procedura di ricorso. Tali disposizioni contengono alcuni obblighi di carattere generale, che sono stati formulati in modo da poter essere imposti direttamente alle parti; essi sono relativi allo svolgimento, alle spese e alla trasparenza delle procedure [228]. Ciascuna Parte fornisce rimedi adeguati ed efficaci, compresi, se del caso, provvedimenti ingiuntivi; detti rimedi devono essere giusti, equi, tempestivi e non eccessivamente costo-

---

[227] Commissione economica per l'Europa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *La Convenzione di Aarhus, guida all'applicazione*, seconda edizione, 2014, evidenzia che le parti di tale Convenzione «non sono tenute a costituire un sistema di azione di categoria (*actio popularis*) nel loro diritto nazionale affinché qualsiasi soggetto possa impugnare una decisione, atto o omissione in materia ambientale».

[228] R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, 63 s.; F. DE LEONARDIS, *I princìpi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 2 s.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 65.

si[229]. Le decisioni dei tribunali e, ove possibile, di altri organi devono essere accessibili al pubblico e devono essere emesse o registrate per iscritto.

Sono previsti altri due obblighi generali. In primo luogo, le parti contraenti devono garantire che il pubblico abbia accesso alle informazioni sull'accesso alle procedure di ricorso giudiziario e amministrativo. Inoltre, le parti contraenti sono tenute a "considerare" l'istituzione di meccanismi

---

[229] Corte giust., 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, punto 49; il requisito della non eccessiva onerosità dei procedimenti giurisdizionali in materia ambientale non vieta ai giudici nazionali di porre spese a carico di un ricorrente. Ciò risulta esplicitamente dall'art. 3, par. 8, della Convenzione di Aarhus, il quale precisa che rimane impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere un importo ragionevole a titolo di spese processuali in esito ad un procedimento giurisdizionale (v., in tal senso, Corte giust., 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, punto 60; Id., 8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09; Id., 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14). Va altresì ricordato che il requisito che il procedimento non sia eccessivamente oneroso riguarda il complesso dei costi finanziari derivanti dalla partecipazione al procedimento giurisdizionale e che, di conseguenza, il carattere eccessivamente oneroso deve essere valutato globalmente, tenendo conto di tutte le spese sostenute dall'interessato (v., per analogia, Corte giust., 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punti 27 e 28 nonché Id., sez. II, 9 novembre 2006, C-216/05, *Commissione c. Irlanda*). In tale contesto, occorre tener conto tanto dell'interesse della persona che desidera difendere i propri diritti quanto dell'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente. Tale valutazione non può quindi essere compiuta unicamente in relazione alla situazione economica dell'interessato, ma deve anche poggiare su un'analisi oggettiva dell'importo delle spese, e ciò a fortiori in quanto i privati e le associazioni sono naturalmente chiamati a svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente. Pertanto, le spese di un procedimento non devono superare le capacità finanziarie dell'interessato né apparire, ad ogni modo, oggettivamente irragionevoli (nuovamente: Corte giust., 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punti 39 e 40). Peraltro, il giudice può tener conto della situazione delle parti in causa, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, dell'importanza della posta in gioco per quest'ultimo nonché per la tutela dell'ambiente, della complessità del diritto e della procedura applicabili nonché del carattere eventualmente temerario del ricorso nelle varie sue fasi (v. Corte giust., 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 42; Id., 14 febbraio 2012, C-204/09, Flachglas Torgau; Id., 8 marzo 2011, C-240/09, Lesoochranàske zoskupenie VLK; Id., 22 dicembre 2010, C-279/09, DEB). Quanto alle conseguenze che il giudice nazionale deve trarre da tale interpretazione dell'art. 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus, occorre ricordare che tale disposizione non contiene un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso tale da disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli e che essa è, di conseguenza, priva di effetto diretto (v., in tal senso, Corte giust., 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, punti 52 e 53; Id., 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulus*; Id., 28 luglio 2016, C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*; Id.,15 aprile 2008, C-268/06, *Impact*).

"appropriati" per eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari e di altro tipo all'accesso alla giustizia. In particolare, il secondo impegno è ben lungi dal richiedere la fornitura di assistenza legale o di altri meccanismi di assistenza finanziaria al fine di facilitare le controversie ambientali di interesse pubblico (art. 9, par. 5[230]). L'obbligo di informazione è rafforzato in modo più ampio dalle disposizioni generali della Convenzione che obbliga le parti contraenti ad "adoperarsi" per garantire che i funzionari e le autorità assistano e guidino il pubblico nell'accesso alla giustizia e richiede alle parti di "promuovere" l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico, in particolare per quanto riguarda le modalità con cui il pubblico può ottenere informazioni sull'accesso alla giustizia (art. 3).

Sebbene queste disposizioni di accompagnamento siano di natura molto generale e lascino un notevole spazio all'interpretazione giuridica, esse contengono essenzialmente l'obbligo per le parti contraenti di garantire che le loro procedure di ricorso amministrativo e giudiziario siano adeguatamente pubblicizzate e strutturate in modo da assicurare che il pubblico sia a conoscenza di tali procedure e sia in grado di utilizzarle in modo efficace senza dover affrontare inutili o insormontabili ostacoli finanziari[231] o procedu-

---

[230] L'art. 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus, non contiene un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso tale da disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli,e essa è, di conseguenza, priva di effetto diretto, lo stesso vale per l'art. 9, par. 5, di tale Convenzione, nella parte in cui prevede che le parti prendano in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia (v., in tal senso, Corte giust., 28 luglio 2016, C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, punto 55).Tuttavia, si deve osservare che tali disposizioni, benché prive di effetto diretto, hanno lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente (Corte giust., 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, punto 53). Inoltre, il requisito inerente al procedimento «non eccessivamente oneroso», nel settore ambientale, contribuisce al rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, sancito dall'art. 47 della Carta, nonché del principio di effettività secondo cui le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (Corte giust., 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 33; Id., 9 novembre 2006, C-216/05, *Commissione c. Irlanda*, punto 26).

[231] Corte giust., 8 marzo 2011, C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, punto 50; Corte giust., 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, punto 57, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva quando, come nel caso di specie, è in discussione l'applicazione del diritto ambientale nazionale, il giudice del rinvio è tenuto a interpretare il proprio diritto nazionale nella maniera più conforme possibile agli obiettivi

rali. Nel complesso, tali disposizioni contengono un importante *corpus* di principi giuridici generali fondamentali che devono essere alla base dell'attuazione a livello nazionale di meccanismi di controllo legale indipendente di atti o omissioni ambientali che violano il diritto ambientale nazionale.

7. *L'attuazione legislativa dell'Unione Europea dell'accesso alla giustizia nella Convenzione di Aarhus*

Divenuta parte contraente della Convenzione di Aarhus nel 2005, l'UE ne ha successivamente attuato gli impegni in essa contenuti [232]. Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni della stessa e, conseguentemente, prevalgono sugli atti da esse emanati (art. 216, par. 2, TFUE) [233].

Con il regolamento Aarhus [234] l'UE ha dato attuazione alle disposizioni della Convenzione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale in relazione alle istituzioni e agli organi dell'UE. Il regolamento – come vedremo – è stato rivisto nel 2021 per offrire alle ONG e ad altri membri del pubblico maggiori opportunità di impugnare le decisioni amministrative di istituzioni e organi dell'UE qualora tali decisioni possano violare il diritto ambientale dell'UE.

Il relativo successo ottenuto nell'adozione di misure interne volte a garantire il rispetto dei parametri della Convenzione da parte delle istituzioni dell'UE non è stato replicato negli atti volti a far sì che gli Stati membri dessero piena attuazione alla Convenzione stessa [235]. In particolare, se da un

---

enunciati nell'art. 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus, di modo che le spese dei procedimenti giurisdizionali non siano eccessivamente onerose.

[232] P. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: the Aarhus Convention*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, 1423 s.; E. BARRIT, *The foundatios of the Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, cit., 15 s.

[233] In tal senso, Corte giust., grande sez., 3 giugno 2008, C-308/06, p. 42; Id., 10 settembre 1996, C-61/94, p. 52; Id., 12 gennaio 2006, C-311/04, p. 25.

[234] Regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264 del 25 settembre 2006, p. 13), modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 (GU L 356 dell'8 ottobre 2021, p. 1).

[235] L'art. 19, par. 1, del TUE dispone che gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdi-

lato l'UE ha adottato una legislazione dell'Unione rivolta agli Stati membri in relazione all'accesso alle informazioni ambientali (noto come "primo pilastro" [236]) e alla partecipazione a determinate decisioni delle autorità pubbliche che hanno un impatto sull'ambiente (noto come "secondo pilastro") [237], dall'altro lato non ha finora adottato misure sufficienti per garantire l'effettiva attuazione del "terzo pilastro" della Convenzione, che riguarda l'accesso alla giustizia ambientale a livello nazionale, vale a dire all'interno dei sistemi giuridici degli Stati membri dell'UE [238].

Il terzo pilastro deve ancora essere implementato correttamente [239]. L'incapacità di realizzare questo tassello ha avuto conseguenze negative significative in termini di possibilità per la società civile di partecipare all'applicazione del diritto ambientale europeo e nazionale all'interno degli Stati membri dell'UE. In particolare, diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri pongono una serie di condizioni, requisiti e ostacoli restrittivi ai membri del pubblico o alle organizzazioni ambientali non governative (ONG) che desiderino avviare procedimenti giudiziari contro le autorità pubbliche o gli enti privati che ritengano abbiano violato le nor-

---

zionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. L'accesso alla giustizia in materia ambientale è anche rilevante nel contesto degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e aiuta a fornire la certezza del diritto.

[236] E. PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 23 s.

[237] F. COENEN-P. HOFMAN-D. HUITEMA, *Green participation, public participation and its effects on the quality of environmental décision making*, Congrès NSA, Paris, 1998; M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1999, 9 s.; J. BETAILLE, *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 2, 2010, 197; H. BULKELEY-A.P.J. MOL, *Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate*, in *Environmental Values*, n. 12, 2003, 143; G.J. AGUILAR CAVALLO, *El derecho humano a un medio ambiente sano, la participación pública y el jus commune*, in *Veredas do Direito*, Ano 16, n. 36, 2019, 41 s.

[238] Per un resoconto sulla legittimazione ad agire in caso di impugnazione di atti normativi in materia di ambiente e salute pubblica, si veda M. VAN WOLFEREN-M. ELIANTONIO, *The EU's difficult road towards non-compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS-M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, cit.; G.C. LEONELLI, *A threefold blow to environmental public interest litigation: the urgent need to reform the Aarhus Regulation*, in *ELR*, 2020, 324.

[239] Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, *Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'unione europea*, Bruxelles, 18 agosto 2017.

me ambientali. Queste difficoltà includono, in particolare, norme restrittive sulla legittimazione ad agire per poter accedere ai tribunali o ad altre istanze di ricorso, nonché alti livelli di costi relativi alla rappresentanza legale.

Le carenze nell'attuazione legislativa della Convenzione di Aarhus da parte dell'UE hanno portato a diverse controversie dinanzi alla Corte di Giustizia e all'attivazione del meccanismo del Comitato per i reclami di Aarhus, ove le norme nazionali di alcuni Stati membri dell'UE che disciplinano i ricorsi amministrativi e giudiziari non soddisfano i requisiti del terzo pilastro della Convenzione.

Come anticipato (par. 4) la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale ha lo scopo di "contribuire alla tutela del diritto di ogni persona delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente adeguato alla propria salute e al proprio benessere" [240]. A tal fine, le Parti della Convenzione hanno deciso di conferire ai membri del "pubblico" o del "pubblico interessato" diritti specifici di accesso all'informazione, partecipazione pubblica e accesso alla giustizia; "…ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale" [241] (art. 9, par. 3).

A livello europeo, la Convenzione è stata recepita dal regolamento, che però non trova applicazione in relazione all'attività normativa delle istituzioni e degli organi dell'UE, poiché, come chiarito nei considerando, il regolamento esclude dal suo campo di applicazione gli atti o le omissioni attribuiti alle istituzioni dell'UE quando queste agiscono esercitando una funzione giudiziaria o legislativa (7° considerando). Le limitazioni del campo di applicazione del Titolo IV ("Riesame interno e accesso alla giu-

[240] Si veda l'art. 1 della Convenzione di Aarhus. Si veda inoltre P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019, 94, per la rilevanza delle comunità locali organizzate in domini collettivi che trovano nuova legittimazione nella specifica funzione di tutela ambientale.

[241] Ai sensi dell'art. 9, par. 3, *Convenzione sull'accesso alle informazioni, La partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

stizia") del "vecchio" regolamento di Aarhus, tuttavia, andavano ben oltre la semplice esclusione degli atti legislativi [242].

Ai sensi della "vecchia" versione (art. 10, par. 1, "Richiesta di riesame interno degli atti amministrativi"), qualsiasi organizzazione non governativa (ONG) ambientalista [243] era autorizzata a presentare una richiesta scritta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'UE che avesse adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale dell'UE o che avesse omesso di adottarne uno, qualora fosse stata denunciata un'omissione amministrativa.

Era previsto che l'istituzione o l'organo dell'UE esaminassero tale richiesta, prendessero una decisione in merito e ne illustrassero le ragioni in una risposta scritta. Le organizzazioni che avessero presentato una richiesta di riesame interno potevano "adire la Corte di giustizia conformemente alle pertinenti disposizioni del trattato", anche nei casi in cui le istituzioni dell'UE non avessero preso in considerazione la loro richiesta di riesame (art. 10, par. 2).

Le organizzazioni che avessero presentato una richiesta di riesame interno potevano quindi chiedere l'annullamento di una decisione di rigetto della loro richiesta di riesame interno; in questo caso, avrebbero ottenuto la legittimazione (ad agire ai sensi dell'art. 263, par. 4, comma 1, TFUE), in quanto si sarebbero qualificati come "destinatari" della decisione in questione. Ciò significa che i richiedenti potevano contestare l'atto oggetto della loro richiesta di riesame interno solo indirettamente, nella misura in cui contestassero e richiedessero l'annullamento del rifiuto dell'istituzione dell'UE di concedere un riesame interno di quell'atto specifico.

Secondo il regolamento di Aarhus [244], che sul punto è rimasto invariato anche nella nuova versione, il "diritto ambientale" comprende tutta la legislazione dell'UE che, a prescindere dalla base giuridica in relazione alla quale è stata adottata, contribuisce al perseguimento della protezione dell'ambiente e della salute pubblica. Nella "vecchia" versione la nozione di "atto amministrativo" comprendeva "qualsiasi misura di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale ... avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti". Questa categoria comprendeva solo gli atti "rivolti diretta-

---

[242] M.E. GENNUSA, *Trattato di Lisbona e fonti del diritto dell'Unione europea: avanti con la costituzionalizzazione dell'Unione, ma sotto mentite spoglie?*, in *Federalismi.it*, 2025, 1 s.

[243] Che soddisfacesse i criteri di cui all'art. 11 del regolamento.

[244] Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. f).

mente a una persona o in cui la persona interessata può essere distinta individualmente".

Tale formulazione costituiva il principale aspetto problematico associato al "vecchio" regolamento di Aarhus [245]. Per essere veramente fedeli alla Convenzione di Aarhus, le procedure del "vecchio" regolamento avrebbero dovuto includere nel loro campo di applicazione tutti gli atti non legislativi. L'origine e la logica del riferimento del regolamento del 2006 agli "atti amministrativi di portata individuale" non sono chiare. Intuitivamente, in un campo che coinvolge interessi collettivi e individuali, gli atti di portata individuale sono destinati a essere una categoria residuale.

La stragrande maggioranza degli atti non legislativi adottati nei settori del diritto ambientale dell'UE e della regolamentazione dei rischi dell'UE hanno un'applicazione generale [246]. In termini pratici, le autorizzazioni e le decisioni individuali che hanno un ambito di applicazione individuale sono stati gli unici atti che le ONG sono riuscite a contestare attraverso le procedure di revisione interna e di accesso alla giustizia. L'autorizzazione degli organismi geneticamente modificati (OGM) rappresenta una parziale eccezione: questi si qualificano come atti di portata individuale a causa dei diritti di proprietà intellettuale degli sviluppatori di specifiche varietà OGM.

Gli atti adottati nell'ambito di procedure avviate su richiesta di un operatore economico, ma che producono effetti generali per diverse categorie di attori, non possono essere considerati atti di portata individuale. L'ambito di applicazione eccessivamente ristretto del "vecchio" regolamento di Aarhus si spiega solo con la volontà di limitare le opportunità per le ONG di impugnare gli atti ambientali dell'UE.

Poiché un Trattato deve essere interpretato in buona fede, secondo il significato letterale da attribuire ai suoi termini nel contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati) [247], è stato sostenuto che le limitazioni del "vecchio" campo di applicazione delle procedure del regolamento non erano giustificate alla

---

[245] Art. 2, par. 1, lett. g).

[246] M. TALLACCHINI, *La costruzione giuridica dei rischi e la partecipazione del pubblico alle decisioni science-based*, in G. COMANDÈ-G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, atti della Convegno Internazionale "Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato" svoltosi alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (22-24 maggio 2003), Giappichelli, Torino, 2004, 339 s.

[247] Trib. UE, 14 giugno 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu, Pesticide Action Network Europe/Commissione*.

luce degli obiettivi e delle finalità della Convenzione di Aarhus. Se fossero rimasti dubbi sulla compatibilità del "vecchio" testo[248] con la Convenzione di Aarhus, essi sarebbero stati fugati dalle conclusioni del Comitato per la conformità alla Convenzione di Aarhus. Queste ultime hanno espressamente dichiarato che il "vecchio" regolamento di Aarhus non avesse attuato l'art. 9 della Convenzione di Aarhus.

Nel corso degli anni, le ONG ambientaliste hanno fatto diversi tentativi per ampliare l'ambito di applicazione delle procedure di ricorso interno e di accesso alla giustizia del "vecchio" regolamento. Tuttavia, questi tentativi sono stati vani. Poiché si è sempre sostenuto che l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non contiene obblighi incondizionati e sufficientemente precisi[249] dal momento che le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione relativa all'illegittimità di tale atto unicamente a condizione che, da un lato, ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, dall'altro, che tali disposizioni risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise[250]. Per quanto riguarda l'art. 9, par. 3, esso non contiene alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso idoneo a disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli e non risponde, perciò, a tali criteri. Infatti, atteso che solo «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» sono titolari dei diritti previsti dal suddetto art. 9, par. 3, tale disposizione è subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, al-

---

[248] Dell'art. 2, par. 1, lett. g), e dell'art. 10, par. 1.

[249] Corte giust., grande sez., 13 gennaio 2015, C-404/12 P e C-405/12, *P. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network*, due fondazioni olandesi dedite alla difesa dell'ambiente, si avvalsero della procedura di riesame interno nel 2008, per ottenere la revisione del regolamento (CE) 149/2008, ovvero un regolamento della Commissione che, in attuazione della delega contenuta nel regolamento (CE) 396/2005, fissa i livelli massimi di residui degli antiparassitari sui prodotti alimentari. La Commissione, con decisione, rifiutò di procedere al riesame del provvedimento contestato poiché si trattava di un atto di portata generale. Le ricorrenti, impugnando le decisioni di diniego di riesame, sollevarono in via incidentale eccezione di illegittimità del regolamento n. 1367/2006 rispetto alla Convenzione di Århus, nella misura in cui limita il procedimento di riesame agli atti di portata individuale.

[250] Corte giust., 3 giugno 2008, C-308/06, *Intertanko e a.*, punto 45; Id., 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06P e C-121/06P, *FIAMM e a./Consiglio e Commissione*, punti 110 e 120; Id., 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e a.*, punto 54.

l'intervento di un atto ulteriore [251]. Si ribadiva inoltre che non poteva ritenersi che l'Unione, adottando il regolamento, che riguarda solo le istituzioni dell'Unione e che aveva ad oggetto solo uno dei mezzi di ricorso di cui disponevano i soggetti giuridici per far rispettare il diritto dell'ambiente dell'Unione, avesse inteso attuare gli obblighi che derivano dall'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus rispetto ai procedimenti nazionali di natura amministrativa o giurisdizionale, i quali rientravano unicamente nel diritto degli Stati membri [252].

Su queste basi, la Corte di giustizia europea ha ribaltato la decisione della commissione e ha stabilito che l'art. 9, par. 3, della Convenzione non può essere invocato per far valere l'invalidità degli art. 2, par. 1, lett. g), e 10, par. 1, del "vecchio" regolamento di Aarhus [253].

Nella causa Mellifera, prevedibilmente, i giudici dell'UE hanno anche stabilito che il dovere di interpretazione conforme non può portare a un'interpretazione *contra legem* del testo del regolamento di Aarhus [254]. Per questo motivo, il tentativo di ampliare l'ambito di applicazione del "vecchio" regolamento attraverso un'interpretazione che facesse leva sull'art. 9, par. 3 della Convenzione non ha dato risultati positivi.

Dal punto di vista del diritto ambientale, questa disciplina era altamente insoddisfacente. Dopo la pubblicazione delle conclusioni del 2017 del Comitato di conformità della Convenzione di Aarhus e dopo che il Consiglio ha preso posizione sulla questione, una riformulazione del regolamento era essenziale. Infatti, nell'ottobre 2020 la Commissione ha pubblicato una proposta di riforma.

Per quanto riguarda la categoria di atti che possono essere impugnati, la proposta ammetteva che il campo di applicazione del regolamento dovesse essere ampliato oltre gli atti di portata individuale. Più specificamente, definiva un "atto amministrativo" come un atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti esterni e giuridi-

---

[251] Corte giust., grande sez., 8 marzo 2011, C-240/09, punti 41 e 47.

[252] *Ibidem*.

[253] Corte giust., sez. IV, 16 dicembre 2010, C-266/09.

[254] Corte giust., 3 settembre 2020, C-784/18 P, ove la Corte aveva confermato la statuizione del Tribunale secondo cui i regolamenti di esecuzione adottati dalla Commissione non potevano essere annoverati tra gli atti amministrativi di portata individuale e pertanto essere oggetto di riesame amministrativo ai sensi del regolamento di Aarhus. C. PITEA, *Il caso Mellifera dinanzi alla Corte di giustizia e l'accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: prime considerazioni in una prospettiva internazionalistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 817 s.

camente vincolanti e contenente disposizioni che possono, a causa dei loro effetti, violare il diritto ambientale (come definito all'art. 2, par. 1, lett. f), ad eccezione delle disposizioni di tale atto per le quali il diritto dell'Unione richiede esplicitamente misure di esecuzione a livello di Unione o nazionale (art. 2, par. 1, lett. g), della proposta della Commissione).

Simmetricamente, la proposta 2020 stabiliva che "se un atto amministrativo è una misura di esecuzione a livello dell'Unione richiesta da un altro atto non legislativo, l'ONG può anche chiedere il riesame della visione dell'atto non legislativo per il quale è richiesta tale misura di esecuzione, quando chiede il riesame di tale misura di esecuzione" (art. 10, par. 2). La proposta prevedeva quindi che, nel richiedere un riesame interno di una misura di esecuzione dell'UE, le ONG potessero richiedere anche un riesame interno della misura "madre" dell'UE.

8. *La riforma del regolamento di Aarhus e l'accesso ai tribunali dell'UE nei casi ambientali*

La proposta 2020 della Commissione è stata sostituita dall'accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio su un testo diverso. Le "nuove" modifiche al regolamento di Aarhus, negoziate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sono state incorporate nel regolamento (UE) 2021/1767[255]. Questo è stato formalmente adottato l'8 ottobre 2021. Tuttavia, anche la riforma del 2021 solleva ancora una serie di interrogativi.

Per rispondere in modo significativo a queste domande sono necessarie una prospettiva più ampia e una panoramica sistemica dell'accesso ai tribunali dell'UE in casi che riguardano atti ambientali e di salute pubblica.

---

[255] Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In dottrina: L. DE LUCIA, *Il regolamento Ue n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile* applicazione *alle istituzioni e agli organismi europei della convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, 2023 fasc. 3, 489 s.; ID., *The New Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator*, in *Rev. eur. admin. L.*, 2, 2022, 7–34; Y. GUERRA, *La diretta applicabilità dell'art. 47 Cdfue come limite in materia ambientale alla discrezionalità legislativa nazionale, ai sensi della convenzione di Aarhus*, nota a sentenza Corte giust. dell'Unione Europea, grande sezione, 8 novembre 2022 (causa C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe eV vs Bundesrepublik Deutschland*), in *Quad. cost.*, 2023, 197.

Un esame delle modifiche proposte nel 2020 sullo sfondo dell'analisi precedente rivela l'inadeguatezza e le debolezze della proposta della Commissione. Secondo la proposta 2020, come spiegato brevemente, tutte le disposizioni di atti non legislativi dell'UE per le quali sono necessarie misure di attuazione a livello di Stati membri sarebbero state escluse dall'ambito di applicazione delle procedure di revisione interna e di accesso alla giustizia del regolamento. Nel caso di disposizioni che comportano un'attuazione a livello dell'UE, il testo proposto nel 2020 ha seguito il modello dell'art. 277, TFUE. Chiaramente, queste disposizioni normative sono state influenzate dalla logica del "sistema completo di rimedi giuridici". Più specificamente, la proposta per il 2020 ha attinto alla logica altamente restrittiva della "via giudiziaria alternativa" di cui all'art. 236, par. 4, comma 3, TFUE, piuttosto che concentrarsi semplicemente sull'interesse diretto; nella proposta non vi era alcun riferimento alla natura automatica o meno delle misure di esecuzione. Anche la precisazione che disposizioni specifiche avrebbero potuto essere oggetto di una richiesta di riesame [256] indipendentemente dal fatto che altre disposizioni dell'atto in questione comportassero un'attuazione non ha reso meno limitante questo schema. In effetti, questo chiarimento corrispondeva alla constatazione costante degli organi giurisdizionali dell'UE secondo cui la questione se un atto normativo comporti l'attuazione ai sensi del art. 263, par. 4, comma 3 deve essere valutata con riferimento alla posizione del ricorrente e all'oggetto dell'azione.

La proposta 2020 non ha quindi affrontato le carenze del sistema di rimedi giuridici. Se la proposta fosse stata adottata, ad esempio, il tentativo di contestare l'approvazione di un principio attivo pesticida da parte dell'UE attraverso le procedure del regolamento di Aarhus sarebbe stato inutile; casi come quello di Bruxelles-Capitale, GranoSalus o Mellifera avrebbero continuato a seguire la via del rinvio preliminare [257]. Nei casi in cui è

---

[256] Decisione (UE) 2023/748 della Commissione dell'11 aprile 2023 che stabilisce norme dettagliate di applicazione del regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio con riguardo alle richieste di riesame interno di atti amministrativi o omissioni amministrative, art. 2, "qualora dai documenti non risulti in modo chiaro che l'organizzazione non governativa ha come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale, che è stata costituita da più di due anni e persegue attivamente tale obiettivo o che l'oggetto della richiesta di riesame interno rientra nei suoi obiettivi e nelle sue attività, l'organizzazione presenta qualsiasi altro documento che provi il rispetto di tali criteri".

[257] B. NASCIMBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 1675.

richiesta l'attuazione dell'UE, invece, le parti interessate avrebbero dovuto attendere l'adozione delle relative misure di attuazione prima di impugnare la misura "madre". In entrambi i casi, non avrebbero avuto la possibilità di contestare direttamente e immediatamente le determinazioni normative dell'UE, che sono giuridicamente autonome.

Fin dall'apertura dei negoziati sulla riforma, il Parlamento europeo ha sostenuto la necessità di ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni sul riesame interno e sull'accesso alla giustizia del regolamento al di là dei confini fissati dalla proposta della Commissione per il 2020. Dopo diversi mesi di negoziati molto intensi, il Parlamento europeo e il Consiglio sono infine riusciti a raggiungere un accordo su un testo diverso. Gli emendamenti finali concordati dal Parlamento e dal Consiglio sono stati incorporati nel regolamento (UE) 2021/1767, che modifica il testo originale del 2006 del regolamento di Aarhus.

Il regolamento 2021 ha apportato tre modifiche significative al testo previgente, oltre a ulteriori emendamenti di natura procedurale.

La prima modifica era già stata inclusa (in parte) nella proposta della Commissione 2020. Essa prevede che una richiesta di riesame interno può essere rivolta a qualsiasi atto non legislativo che abbia effetti giuridici ed esterni e che contenga disposizioni che possano violare il diritto ambientale (art. 2, par. 1, lett. f), o a qualsiasi mancata adozione di un atto non legislativo che abbia effetti giuridici ed esterni, qualora tale mancata adozione possa violare il diritto ambientale (art. 2, par. 1, lett. g) e h).

Questa modifica amplia dal punto di vista oggettivo il sindacato sugli atti. Come già menzionato, la versione del 2006 del regolamento includeva solo gli atti adottati ai sensi del diritto ambientale dell'UE. Questa modifica si basa sulla formulazione esplicita della Convenzione di Aarhus (art. 9, par. 3), e attua correttamente le raccomandazioni del Comitato di conformità della Convenzione di Aarhus.

Per il regolamento, valutare se le disposizioni di un atto possano "contravvenire al diritto ambientale" implica una considerazione dei potenziali effetti negativi di tali disposizioni sul raggiungimento dei principi della precauzione e dell'azione preventiva; della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché del principio chi inquina paga (art. 191, TFUE) [258].

[258] Secondo il considerando 10 del regolamento 2021. I considerando (11) e (12) forniscono ulteriori chiarimenti sulla nozione di effetti "legali" ed "esterni", citando la giurisprudenza in materia.

La seconda modifica riguarda l'"apertura" delle procedure di riesame interno e di accesso alla giustizia ad attori sociali diversi dalle ONG ambientali. Si consente ad altri "membri del pubblico" di presentare una richiesta di riesame interno, a condizione che sia soddisfatto uno dei due criteri alternativi. Secondo il primo criterio, i membri del pubblico devono dimostrare di aver subito una lesione dei loro diritti a causa della presunta violazione del diritto ambientale dell'UE e di essere direttamente interessati da tale lesione rispetto al pubblico in generale (art. 11).

I membri del pubblico devono dimostrare una violazione dei loro diritti, come una restrizione ingiustificata o un ostacolo all'esercizio di diritti specifici [259]. Come espressamente indicato, non devono dimostrare di essere direttamente e individualmente interessati [260]; tuttavia, devono dimostrare di essere direttamente interessati rispetto al pubblico in generale, ad esempio nel caso di una minaccia imminente alla propria salute e sicurezza o di un pregiudizio causato a un diritto di cui sono titolari ai sensi della legislazione dell'Unione, derivante dalla presunta violazione del diritto ambientale [261].

Questa disposizione è compatibile con il testo della Convenzione di Aarhus, che non prevede un diritto incondizionato a richiedere un riesame interno e ad avere accesso alla giustizia. Inoltre, riflette e fa riferimento all'interpretazione della CGUE dei criteri di legittimazione del TFUE. Il requisito esplicito che i membri del pubblico siano direttamente interessati rispetto al pubblico in generale è allineato al criterio dell'interesse diretto (art. 263, par. 4, comma 2 e 3, TFUE); in altre parole, le parti interessate devono dimostrare che la loro sfera giuridica è stata alterata e che la loro situazione giuridica è stata influenzata.

In base al secondo criterio individuato dal regolamento 2021, i membri del pubblico devono dimostrare un interesse pubblico sufficiente e che la loro richiesta sia sostenuta da almeno 4.000 membri del pubblico residenti

---

[259] Considerando (18) e (19).

[260] Ai sensi dell'art. 263, par. 4, comma 2, TFUE.

[261] Corte giust., 21 dicembre 2021, C-497, *Randstad Italia Spa*, la Corte di giustizia ricorda come non sia ammissibile equiparare un motivo vertente sulla violazione del diritto dell'Unione ad un motivo inerente alla "giurisdizione", la violazione delle norme dell'Unione Europea o della CEDU dà luogo ad un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che si sottrae al controllo di giurisdizione della Corte di cassazione. Cass., sez. un., 4 ottobre 2022, nn. 28803 e 28800; Id., 29 settembre 2022, n. 28431; Id., 30 agosto 2022, n. 25503; Id., 28 luglio 2022, n. 23657; Id., 8 aprile 2022, n. 11549; Id., 16 febbraio 2022, n. 5121; Id., 31 gennaio 2022, n. 2879; Id., 24 gennaio 2022, n. 1996; Id., 18 gennaio 2022, n. 1454.

o stabiliti in almeno cinque Stati membri, con almeno 250 membri del pubblico provenienti da ciascuno di tali Stati membri. Nel dimostrare un "interesse pubblico sufficiente", i membri del pubblico devono dimostrare un interesse pubblico a preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, a proteggere la salute umana[262], a garantire un uso prudente e razionale delle risorse naturali o a combattere il cambiamento climatico[263].

L'ultima modifica introdotta dalla riforma (art. 1, punto 1, del regolamento (UE) 2021/1767) è cruciale e fornisce una nuova definizione della nozione di "atto amministrativo" e di "omissione amministrativa".

Un "atto amministrativo" è ora definito come qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione e da un organo dell'Unione che abbia effetti giuridici ed esterni e che contenga disposizioni che possono contravvenire al diritto ambientale[264]. L'esclusione delle "disposizioni dell'atto [amministrativo pertinente] per le quali il diritto dell'Unione richiede esplicitamente misure di attuazione a livello dell'Unione o nazionale", incorporata nella proposta 2020 della Commissione, è stata eliminata dal testo finale degli emendamenti. Nel testo finale non vi è alcun riferimento a disposizioni che comportano misure di attuazione, né vi è alcuna avvertenza specifica relativa a disposizioni che comportano un'attuazione di natura non automatica.

Come spiegato in precedenza, la proposta della Commissione per il 2020 era ispirata alla logica, altamente restrittiva, della "via giudiziaria alternativa" (art. 236, par. 4, comma 3, TFUE). Il testo finale delle modifiche al regolamento di Aarhus ha invece abbracciato una prospettiva radicalmente diversa[265]. In altre parole, il "nuovo" regolamento di Aarhus non riflette la logica del "sistema completo di rimedi giuridici". Esso consente alle ONG e alle parti interessate di richiedere un riesame interno di qualsiasi disposizione contenuta in atti non legislativi, indipendentemente dal

---

[262] T. ADLER, *A complex relationship; Psychosocial stress, Pollution and Health*, in *Environmental Heath Perspectives*, 2009; A.J. METHA-L.D. KUBZANSKY-B.A. COULL-I. KLOOG-P. KOUTRAKIS-D. SPARROW-A. SPIRO-P. VOKONAS-E J. SCHWARTZ, *Associations between air pollution and perceived stress: the Veterans Administration Normative Aging Study*, in *Environmental Health*, 2015.

[263] Considerando 20, regolamento (UE) 2021/1767.

[264] L'art. 2, par. 1, lett. h), relativo alla nozione di "omissione amministrativa", è stato modificato nello stesso senso.

[265] L'art. 1, punto 1, non riflette la logica dell'art. 263, par. 4, comma 3, TFUE, né il requisito dell'"attuazione automatica", di diretta pertinenza del comma 2.

fatto che essa comporti un'attuazione automatica o meno a livello dell'UE o degli Stati membri.

Come indicato nel preambolo del regolamento 2021, le nuove modifiche all'ambito di applicazione del regolamento di Aarhus rendono l'UE conforme alle raccomandazioni del Comitato di conformità della Convenzione di Aarhus, in particolare per quanto riguarda l'ampliamento dell'applicabilità delle disposizioni sul riesame interno e sull'accesso alla giustizia. Sono compatibili con i principi fondamentali del sistema di controllo giurisdizionale dell'UE e fedeli alle specificità del diritto dell'UE; infatti, i colegislatori hanno individuato una soluzione nel contesto del diritto derivato. Inoltre, contribuiscono "all'efficacia del sistema di ricorso amministrativo e giurisdizionale dell'Unione e ... rafforzano l'applicazione degli articoli 37, 41 e 47 [della Carta dei diritti fondamentali dell'UE]". Ma soprattutto affrontano il problema che sta alla base del sistema di accesso ai tribunali dell'UE nei casi di interesse pubblico ambientale. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono riusciti a dare nuova vita al regolamento di Aarhus, hanno riconosciuto il problema principale del sistema e la necessità di risolverlo nel contesto specifico della riforma del regolamento di Aarhus.

Nello stesso periodo si riafferma l'approccio restrittivo della CGUE per l'accesso diretto ai tribunali dell'UE nei ricorsi di annullamento, che spesso esclude i singoli, le ONG e talvolta le autorità pubbliche nazionali dal contestare la legalità del diritto dell'UE nei casi ambientali. A ciò si contrappone l'approccio esigente nei confronti degli Stati membri di concedere un ampio accesso ai tribunali nazionali, stabilito gradualmente dalla Corte dal 2011, in modo da garantire l'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti conferiti dal diritto ambientale dell'UE [266].

---

[266] F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *Eurojus*, 2025, 227 s.; A.M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contezioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 s.; S. POLI-F. FINELLI, *Le misure restrittive russe davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti*, in *DUE*, 2023, 501 s.; P. DE PASQUALE, *"Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza Ministre de la Transition écologique*, in *Blog DUE*, 4 gennaio 2023; C. PESCE, *Le soluzioni della Corte di giustizia alla diatriba tra la Banca europea per gli investimenti e l'ONG ClientEarth: vicenda conclusa*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 205 s.; V. PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, Cacucci, Bari, 2024, 116 s.; C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*, in *Federalismi.it*, 2020, 300 s.; V. PETRALIA, *Il ruolo dei*

In questo contesto, va valutato in che misura l'accesso indiretto attraverso la procedura di rinvio preliminare sulla validità degli atti dell'UE e il meccanismo di revisione amministrativa della Convenzione di Aarhus abbiano funzionato come alternative efficaci alla procedura di annullamento. Questa valutazione si basa principalmente su un'analisi della portata dei diversi rimedi, così come interpretati dalle Corti dell'UE che dimostrano l'uso limitato di entrambe le vie di giustizia alternative.

Da un lato, le richieste nell'ambito del meccanismo di revisione interna del regolamento di Aarhus sono state raramente ritenute ammissibili dalla Commissione; fra le quarantasette richieste presentate dalla sua entrata in vigore nel 2007 solo nove sono state ritenute ammissibili. D'altra parte, i riferimenti di validità su questioni ambientali sono stati molto limitati, con la Corte di giustizia europea che ha deciso tali casi solo in circa 30 occasioni negli ultimi quattro decenni. Questo numero indica l'uso poco frequente dei rinvii per validità, rispetto ad altre vie di accesso alla giustizia in materia ambientale, tra cui le richieste di riesame interno e i relativi ricorsi giurisdizionali ai sensi del regolamento di Aarhus e i ricorsi di annullamento (art. 263, par. 4, TFUE e i rinvii pregiudiziali di interpretazione ai sensi dell'art. 267, TFUE) [267].

---

giudici nazionali nel sistema di controllo della validità degli atti dell'Unione europea: una questione di architettura costituzionale europea?, in *EJ*, 3, 2021, 1 s.; M.E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, 2, 2019, 245; K. LEANEARTS, *Le Traité del Lisbonne et la protection juridictionelle des particuliers en droit de l'Union*, in *CDE*, 2009, 725; A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *DUE*, 1996, 57; G. TESAURO, *The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and National Courts*, in *YEL*, 1, 1993, 1 s.; F. JACOBS, *Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union, Now and in the Future*, in *DUE*, 2, 2002, 203 s.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 291 s.; J. HARTMANN-M. WILLERS, *Protecting Rights in Climate Change Litigation before European Courts*, in *Journal of Human Rights and the Environment,* 1, 2022, 90; L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, 1, 2020, 55 s.

[267] F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 1, 2012, 101 s.; G.C. LEONELLI, *A Threefold Blow to Environmental Public Interest Litigation: The Urgent Need to Reform the Aarhus Regulation*, in *European Law Review*, 2020, 324 s.; M. WOLFEREN-M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-Compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS-M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, cit., 148 s.; G.C. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism,*

Nel complesso è contestata l'insistenza sull'accesso ai tribunali nazionali come tassello fondamentale per completare il puzzle dei rimedi giuridici e garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento giuridico dell'UE, alla luce del raro uso fino ad oggi dei rinvii di validità e della diversa natura dell'accesso indiretto alla CGUE.

and a Happy Ending, in *Yearbook of European Law*, 2021, 230 s.; I. ANDRÒ, *L'accesso delle ONG alla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia ambientale: nuove prospettive con la riforma del regolamento di Aarhus?*, in C. AMALFITANO-D.U. GALETTA-L.VIOLINI FERRARI (a cura di), *"Law, Justice and Sustainable Development". L'accesso alla Giustizia nel quadro del Sd Goal 16*, Giappichelli, Torino, 2022, 257 s.; B. CORTESE , *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO-C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2024, 309; G. LIGUGNANA, *Poteri giustiziali dell'amministrazione europea e decisioni in materia ambientale*, in *Federalismi.it*, 2017; G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *OIDU*, 3, 2023, 567; ID., *L'accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Jovene, Napoli, 2022, 727 s.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale n. 2, Jovene, Napoli, 2022, 606 s.

Capitolo II
La tutela giurisdizionale del clima in Europa

SOMMARIO: 1. Il diritto europeo alla neutralità climatica. – 2. L'Unione Europea e le vie di accesso alla giustizia in materia climatica: un inquadramento. – 3. Accesso diretto davanti alla CGUE e la tutela dell'ambiente. – 4. I requisiti dell'accesso diretto. – 5. Il meccanismo di ricorso amministrativo e il successivo accesso alla CGUE ai sensi del regolamento di Aarhus. – 6. L'accesso indiretto alla CGUE attraverso i tribunali nazionali. – 7. Il ruolo della Commissione europea attraverso la *soft law* e le procedure di infrazione. – 8. La legittimazione ad agire nelle cause ambientali in Europa.

1. *Il diritto europeo alla neutralità climatica*

Il *corpus* legislativo dell'UE in materia di protezione del clima si è sviluppato gradualmente, passando da disposizioni più settoriali negli anni '90 a un quadro giuridico completo che copre un'ampia gamma di attività come la produzione industriale, la generazione di energia, i trasporti e l'efficientamento energetico delle abitazioni [1]. Già nel 1991 la Comunità europea aveva istituito il suo primo programma per la riduzione delle emissioni di CO_2, con il quale aveva avviato la lotta al cambiamento climatico limitando le emissioni di anidride carbonica e migliorando l'efficienza energetica [2].

Nel 2000 la Commissione europea ha istituito il Programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP) per aiutare a identificare le politiche e le

[1] M.G.W.M. PEETERS, *Instrument mix or instrument mess? The administrative complexity of the EU legislative package for climate change*, in M.G.W.M. PEETERS-R. UYLENBURG (diretto da), *EU environmental legislation. Legal perspectives on regulatory strategies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014, 173-192.

[2] T.M. RUSCHE, *The European climate change program: An evaluation of stakeholder involvement and policy achievements*, in *Energy Policy*, 10, 2010; M. ONIDA, *L'Europa e l'ambiente*, in G. GATTINARA-F. PAPPALARDO (a cura di), *L'Europa dei diritti: la corte di giustizia e i cittadini dell'Unione*, Donzelli, Roma, 2014, 215.

misure più orientate all'ambiente ed efficaci dal punto di vista dei costi, che possono richiedere obblighi di ridurre le emissioni di gas serra a livello europeo. Il motivo alla base di questo strumento giuridico è da ricercare nel Protocollo di Kyoto del 1997, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che ha impegnato i Paesi industrializzati e le economie in transizione[3] a limitare e ridurre i gas serra[4]. Il documento che ha istituito il primo programma per la riduzione delle emissioni di gas serra è stato pubblicato nel 2000 dalla Commissione europea. Il cosiddetto "*Libro verde sullo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra all'interno dell'Unione Europea*[5]" stabiliva l'anno 1991 come anno di riferimento a partire dal quale sarebbero stati calcolati gli obiettivi di riduzione. Con questo documento è stato creato un nuovo strumento (il sistema di scambio di emissioni), che avrebbe dovuto ridurre in modo significativo le emissioni industriali. La prima direttiva sulla riduzione delle emissioni di gas serra è stata pubblicata nel 2003 (direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità) ed è entrata in vigore nel 2005. Finora sono state pubblicate quattro revisioni di questo documento, ognuna delle quali ha stabilito nuovi e più ambiziosi obiettivi. L'ultimo livello di riduzione delle emissioni è stato fissato al 55%.

---

[3] A. SAVARESI *et al.*, *Conceptualizing just transition litigation*, in *Nature Sustainability*, 2024; D DOOREY, *Just Transitions Law: Putting Labour Law to Work on Climate Change*, in *Journal of Environmental Law and Practice*, 2017, 30; A EISENBERG, *Just Transitions*, in *Southern California Law Review*, 2019, 92; N.S. GHALEIGH, *Just Transitions for Workers: When Climate Change Met Labour Justice*, in A. BOGG-J. ROWBOTTOM-A.L. YOUNG (diretto da), *The Constitution of Social Democracy: Essays in Honour of Keith Ewing*, Hart, Oxford, 2020; R. MAUGER, *Cast away? How EU Energy Law Provides for a Just Transition for EU Islands*, in *Oil, Gas and Energy Law Journal*, 2021, 1; H. MULLEROVA *et al.*, *Building the Concept of Just Transition in Law: Reflections on its Conceptual Framing, Structure and Content*, in *Environmental Policy and Law*, 2023, 53; C. ARMENI, *What Justice? The Scope for Public Participation in the European Union Just Transition*, in *Common Market Law Review*, 60, 2023, 1049-1050; A. SAVARESI-M. WEWERINKE-SINGH, *A Just Transition? Investigating The Role of Human Rights in The Transition Towards Net Zero Societies*, in *European Society of International Law Working Paper*, European University Institute, 2024; K. ARABADJIEVA-S. BOGOJEVIC, *The European Green Deal: Climate Action, Social Impacts and Just Transition Safeguards*, in *Yearbook of European Law*, 2024.

[4] J.B. SKJÆRSETH, *Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 21, 1, 2021, 25 s.

[5] Commissione europea, *Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea*, Bruxelles, 8 marzo 2000, COM(2000) 87def.

È chiaro che l'UE voleva svolgere il ruolo di *leader* internazionale nella lotta contro le azioni climatiche e contemporaneamente ha sottolineato e rafforzato la sua posizione all'interno della Conferenza delle Parti delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP). Il principale fattore di cambiamento, per l'attuazione delle politiche in materia, è stato – come abbiamo visto – la conferenza COP21 di Parigi [6].

Nell'aprile 2021, l'Unione Europea ha adottato un regolamento comunemente noto come legge europea sul clima [7], che fissa l'obiettivo giuridicamente vincolante di azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra [8] al

---

[6] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *The European Green Deal*, COM/2019/64.

[7] 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) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). A. BUSER, *Towards a Climate Resilient European Society: Objectives and Principles of EU Climate Adaptation Law*, Berlin e-Working Papers on European Law, n. 138, 2022, 5. La legge europea sul clima trova la sua base giuridica negli artt. 191, 192 e 193 (TFUE).

[8] Con la sentenza Corte giust., sez. II, 21 giugno 2018, C-5/16, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, è stato respinto il reclamo della Polonia contro la decisione del 6 ottobre 2015 sulla riserva di stabilità del mercato (MSR) per la politica ETS dell'UE. Il sistema ETS dell'UE è il principale strumento per la riduzione dei gas a effetto serra nell'Unione Europea e l'elemento più importante per l'attuazione della politica climatica dell'Unione. La decisione MSR mirava a stabilizzare il mercato delle quote di emissione di CO_2. La Polonia ha presentato un ricorso per annullamento della decisione MSR alla Corte di Giustizia dell'UE. L'effetto diretto di questa sentenza è stato quello di snellire il sistema ETS dell'UE. Già nella seconda metà del 2018, il prezzo delle quote di emissione ha iniziato a salire, inducendo gli investitori a passare a fonti energetiche a basse emissioni di carbonio. Nell'agosto 2018, infatti, il prezzo delle quote di emissione ha raggiunto il livello più alto degli ultimi anni, avvicinandosi a 20 euro per tonnellata, e nel dicembre 2021 il prezzo ha superato i 90 euro per tonnellata. La sentenza ha anche implicazioni più generali per la politica climatica dell'Unione. Secondo il motivo più importante della Polonia, la decisione impugnata ha violato l'art. 192, par. 1, TFUE in combinato disposto con l'art. 192, par. 2, comma 1, lett. c), TFUE, perché è stata adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, anche se tale decisione costituisce una misura che incide in modo significativo sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale del suo approvvigionamento energetico ai sensi di quest'ultima disposizione. In tal caso, secondo la ricorrente, ai sensi dell'art. 192, par. 2, comma 1, TFUE, la decisione MSR avrebbe dovuto essere adottata dal Consiglio che delibera unanimemente secondo una procedura legislativa speciale. La Corte non ha condiviso l'argomentazione della Polonia e ha respinto il suo ricorso. La Corte ha affermato, tra l'altro, che «l'art. 192, par. 2, primo comma lettera c), TFUE può fornire una base giuridica a un atto dell'Unione solo se dallo scopo e dal contenuto di

più tardi entro il 2050 e il traguardo intermedio di ridurre tali emissioni di almeno il 55% entro il 2030[9] rispetto ai livelli del 1990. Impone inoltre alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri di assicurare il costante progresso nell'adattamento[10].

Il regolamento (UE) 2018/842 (regolamento sulla condivisione degli sforzi)[11] stabilisce per ciascuno Stato membro un obiettivo domestico di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005 nei seguenti settori: trasporti interni (escluso il trasporto aereo), edifici, agricoltura, piccole industrie e rifiuti. Adottato inizialmente nel 2018, il regolamento sulla condivisione degli sforzi è stato riveduto nel 2023 nell'ambito di un pacchetto legislativo volto a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra dell'Unione del 55 % entro il 2030 (pacchetto "Pronti per il 55%").

La direttiva 2003/87/CE (direttiva sul sistema per lo scambio di quote

---

quest'ultimo risulta che il primo risultato perseguito di tale atto è quello di esercitare un'influenza significativa sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale del suo approvvigionamento energetico». Si ritiene la sentenza importante per il futuro del sistema ETS e della politica climatica dell'UE. Essa implica che le argomentazioni relative all'impatto della misura ETS dell'UE sulla scelta dello Stato membro tra diverse fonti energetiche e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico non possono essere efficacemente invocate per applicare una procedura legislativa speciale (presupponendo l'unicità). Se così fosse, gli atti giuridici che regolano il sistema ETS dell'UE si baserebbero sull'art. 192, par. 2, TFUE. Di conseguenza, tali atti dovrebbero essere adottati dal Consiglio unanimemente. Tuttavia, secondo la Corte, affinché la procedura legislativa speciale sia applicabile, l'impatto sul *mix* energetico deve essere l'obiettivo e il primo risultato previsto dell'atto in questione. Di conseguenza, è prevedibile che qualsiasi futura modifica del sistema ETS dell'UE sarà basata sull'art. 192, par. 1, TFUE e quindi adottata attraverso la procedura legislativa ordinaria. In poche parole, ciò significa che i singoli Stati membri non possono bloccare (porre il veto) sugli atti giuridici che costituiscono la politica climatica dell'UE.

[9] L. BUTTI-S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesi Edizioni, Sesto San Giovanni, 2022, 199 s.

[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Un futuro sicuro. Il traguardo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 all'insegna di una società giusta, prospera e sostenibile» (COM(2024) 63 final).

[11] Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) 525/2013 (GU L 156 del 19 giugno 2018, p. 26).

di emissioni o direttiva ETS)[12] istituisce il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione (EU ETS). L'EU ETS è uno dei pilastri della politica dell'Unione tesa a combattere i cambiamenti climatici e continua a limitare le emissioni di gas a effetto serra nei settori dell'energia, dell'industria manifatturiera e del trasporto aereo, fornendo un segnale di prezzo che incentiva l'innovazione e la riduzione delle emissioni. Anche la direttiva ETS è stata riesaminata nel 2023 per allinearla alla nuova ambizione in campo climatico di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra dell'Unione del 55% entro il 2030. La direttiva ETS riveduta estende gradualmente la fissazione del prezzo del carbonio al fine di promuovere la riduzione delle emissioni in nuovi settori dell'economia, in particolare quelli del trasporto stradale, dei combustibili per riscaldamento e del trasporto marittimo.

Si affianca alla legge europea sul clima anche il regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (regolamento sulla *governance*[13])[14].

Come la maggior parte delle leggi quadro nazionali sul clima[15], la legge europea sul clima porta i segni distintivi di quella che chiamiamo "*governance* procedurale del clima". Questa comprende gli strumenti, le istitu-

---

[12] Direttiva (CE) 2003/87 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva (CE) 96/61 del Consiglio (GU L 275 del 25 ottobre 2003, p. 32).

[13] Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) 663/2009 e (CE) 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive (CE) 94/22, (CE) 98/70, (CE) 2009/31, (CE) 2009/73, (UE) 2010/31, (UE) 2012/27 e (UE) 2013/30 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio (CE) 2009/119 e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[14] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento della normativa europea sul clima e del regolamento sulla condivisione degli sforzi e sulla direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni nel contesto del bilancio globale. Bruxelles, 15 maggio 2024.

[15] V. JOHANSSON, *Just transition in framework climate laws: Between meaningful governance and performative law*, in *RECIEL*, 2025, 1 s.; E. NICK *et al.*, *The landscape of national climate framework laws in Europe: A status update*, Ecologic Institute, Berlin, 2023, consultabile su https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/Ecologic_Landscape%20of%20climate%20frmework%20laws%20in%20Europe%20-%20Status%20update%202023.pdf.

zioni e i processi che danno forma alle politiche sostanziali sul clima e alla loro attuazione [16]. La *governance* procedurale del clima consiste in una serie di elementi, come la definizione degli obiettivi, la pianificazione, il monitoraggio e la valutazione. Comprende anche caratteristiche legate alla qualità della *governance* del clima, come l'accesso alla giustizia, l'inclusività e la partecipazione pubblica, e la consulenza scientifica indipendente. La *governance* climatica ha quindi il potenziale per rafforzare la legittimità [17] della legislazione dell'UE in materia di cambiamenti climatici e contribuire a superare quello che è stato criticato come l'approccio "lineare" dell'UE, orientato al risultato [18]. Nella misura in cui è efficace, la *governance* procedurale costituisce una parte essenziale di una risposta efficace ai cambiamenti climatici, allineando le strutture di *governance* alle caratteristiche fondamentali della sfida climatica, come la sua natura a lungo termine, dinamica, incerta, complessa e intersettoriale.

Molti degli obiettivi climatici fondamentali dell'UE sono stabiliti come obblighi collettivi [19]. In particolare, la legge europea sul clima impone agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione di "adottare le misure necessarie, rispettivamente a livello dell'Unione e a livello nazionale, per consentire il raggiungimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica" [20]. Anche gli obiettivi dell'UE in materia di energie rinnovabili e di consumo energetico sono codificati come obblighi collettivi degli Stati membri. Sebbene si

---

[16] B. MOORE *et al.*, *Transformative Procedural Climate Governance: Mechanisms, Functions and Assessment Criteria*, Deliverable 5.1 (4iTraction 2023), consultabile su https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/33007-Report-2023-D5-1-Transformative-procedural-climate-governance.pdf.

[17] V. SCHMIDT-M. WOOD, *Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance*, in *Pub. Admin.*, 97, 2019, 727.

[18] L. FISHER, *Challenges for the EU Climate Change Regime*, in *German L. J.*, 2020, 5.

[19] O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 17 s.

[20] C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, n. 269, 207; B.P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal Of European Affairs*, 2021, 19; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law – A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, 39; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, 4, 681; C. PESCE, Il Green Deal *europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L.F. PACE (a cura di), Quo vadis *Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi – una riflessione multidisciplinare*, Edizioni Efesto, Roma, 2023, 359 s.

possa presumere che gli Stati membri abbiano discrezionalità in merito alle misure che adottano per contribuire a tali obiettivi, esse devono essere effettivamente concepite alla luce degli obblighi collettivi dell'Unione. Ciò è particolarmente importante in quanto il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE dipende in modo cruciale dall'azione degli Stati membri [21].

Il concetto di *governance* procedurale è legato alla distinzione tra misure politiche sostanziali e procedurali. Mentre gli strumenti sostanziali della politica climatica, come il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, mirano a mitigare direttamente le emissioni di gas serra, la *governance* procedurale del clima stabilisce invece gli obiettivi generali della politica climatica sostanziale e mette in atto gli strumenti, le istituzioni e i processi per pianificare, attuare, far rispettare e adeguare le politiche climatiche sostanziali [22].

La *governance* procedurale del clima è strettamente correlata alla legittimità del *throughput* [23], che riguarda la qualità della *governance*, in partico-

---

[21] Corte giust., sez. IV, 28 maggio 2020, C-727/17, *Eco-Wind Construction SA c. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wKielcach*, parr. 65-66; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) 663/2009 e (CE) 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive (CE) 94/22, (CE) 98/70, (CE) 2009/31, (CE) 2009/73, (UE) 2010/31, (UE) 2012/27 e (UE) 2013/30 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio (CE) 2009/119 e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[22] A.S. BALI *et al.*, *Procedural Policy Tools in Theory and Practice*, in *Pol'y & Society*, 40, 2021, 295.

[23] S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, in *Teoria politica*, 6, 2016, 193 s., Cfr. la recente introduzione, nel dibattito sulla legittimità del potere unionale, di una terza dimensione in aggiunta all'input e all'*output legitimacy*, ovvero la «legittimità attraverso trasmissione» (*throughput legitimacy*). Se l'input *legitimacy* si sofferma sulle procedure di partecipazione classicamente democratica dei cittadini e l'output *legitimacy* si concentra sulla prestazione che il sistema deve fornire per essere accettato, la throughput *legitimacy* si focalizza su quella che potrebbe essere chiamata «la consultazione di interessi con il popolo». In altri termini, l'attenzione è qui dedicata a quanto avviene all'interno dei processi di governance europea, ovvero a come questi si aprano alle richieste provenienti dalla società civile. Concretamente — precisa V. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*, KFG Working Paper Series n. 21, Kollegforschergruppe «The Transformative Power of Europe», Freie Universität Berlin, 2010 – «la legittimità attraverso trasmissione è un'intermediazione e consultazione col popolo basata su interessi [... e] rappresenta una via per mezzo della quale interessi minoritari possono farsi sentire anche senza un voto di maggioranza». Tali interessi includono, nell'interpretazione di Sch-

lare per quanto riguarda la trasparenza e la responsabilità, nonché l'inclusività e l'apertura[24]. Come ha sostenuto Fisher, «garantire che le sfide del cambiamento climatico siano affrontate» richiede uno spostamento dell'enfasi tradizionale dal contributo e dalla legittimità dell'*output* dell'UE verso la sua legittimità del *throughput*, compresa «un'attenzione su come la perturbazione è gestita nel modo più equo possibile, su come le controversie sono risolte e su come il consenso è costruito»[25].

La crescente importanza della *governance* procedurale del clima è sottolineata dalla proliferazione di leggi quadro nazionali sul cambiamento climatico, soprattutto in Europa. Seguendo l'esempio del *Climate Change Act* del 2008 nel Regno Unito[26], gli Stati membri dell'UE con leggi quadro sul

midt, non solo le richieste formulate da grandi e potenti operatori economici, bensì anche «diffusi interessi maggioritari difficili da rappresentare, quali gruppi di consumatori [...] gruppi ambientalisti [...] o anche movimenti sociali». In conclusione, una decisione è legittima nella misura in cui tiene conto delle proposte emergenti dalle varie istanze presenti nella popolazione. Al di là delle eventuali buone intenzioni, l'introduzione della nuova nozione di *throughput legitimacy* è problematica per almeno due ragioni principali. Innanzitutto, l'attenzione ai processi che, oltre alla partecipazione alle tornate elettorali, consentono un reale e continuativo coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile è già di per sé una componente fissa di ogni seria teoria della democrazia: nessun teorico accorto limita il fenomeno democratico alla consultazione periodica, ragion per cui trasparenza e permeabilità delle istituzioni sono da tempo un elemento imprescindibile di quella che può essere definita a buon diritto una vita democratica ben funzionante. Ma se questo è vero, allora l'introduzione di un nuovo concetto risulta essere del tutto pleonastica e in palese contraddizione con il valido insegnamento metodologico contenuto nel rasoio di Ockham. Tuttavia, sarebbe ingenuo ritenere che i problemi di tale teoria si riducano alla sola dimensione metodologica: in realtà – ed è questa la seconda ragione della critica – anche qui si trasforma in linguaggio democratico e nel surrogato di un'autentica partecipazione quella che è un'apertura altamente selettiva delle istituzioni alla società civile, nell'ambito della quale non vi è alcuna garanzia di eguale trattamento dei diversi attori. Così facendo, però, si cancella quanto rappresenta uno degli elementi caratterizzanti di una democrazia non solo di facciata, ovvero che la dimensione politica deve essere in grado di neutralizzare in modo significativo le differenze di potere che emergono dalla società.

[24] E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2009, 155 s.; B. PONTI, *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa*, in A. BARTOLINI-A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 215 s.

[25] L. FISHER, *Challenges for the EU Climate Change Regime*, cit., 5 s.

[26] T.L. MUINZER, *Major Cases in Climate Law. A Critical Introduction*, Hart Publishing, Oxford, 2025, 26 s.; nel Regno Unito, il primo caso storico in materia di clima ad arrivare alla Corte Suprema, la più alta autorità giudiziaria del Paese, è stato R (su richiesta di Friends of the Earth Ltd e altri) contro Heathrow Airport Ltd (2020), spesso descritto co-

clima includono ora Austria, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Spagna e Svezia.

Tali leggi quadro nazionali sul clima incorporano comunemente elementi di *governance* procedurale sul clima, rendendo gli obiettivi nazionali sul clima giuridicamente vincolanti attraverso la legislazione nazionale e stabilendo procedure di *governance* e responsabilità istituzionali relative alla pianificazione, al monitoraggio e alla rendicontazione delle politiche climatiche. Molte di queste leggi includono anche disposizioni per gli organismi scientifici consultivi [27], nonché per la partecipazione pubblica [28], la trasparenza e la responsabilità.

Si possono identificare sette funzioni chiave della *governance* procedurale del clima. In primo luogo, gli obiettivi a medio e lungo termine svolgono un ruolo importante nel guidare lo sviluppo di politiche climatiche sostanziali, offrendo una direzione su un periodo più lungo e migliorando la certezza del diritto. Inoltre, possono svolgere un ruolo fondamentale nel

---

me il caso Heathrow Runway. A quel punto, nel 2020, il Regno Unito aveva già iniziato a sviluppare una significativa giurisprudenza apertamente orientata al clima, in parte grazie all'influenza del Climate Change Act 2008 (legge sul cambiamento climatico) del Regno Unito. Con l'approvazione della legge del 2008, il Parlamento britannico è stato il primo parlamento nazionale al mondo ad applicare per legge al proprio paese obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni a lungo termine, giuridicamente vincolanti per l'intera economia. L'obbligo di raggiungere gli obiettivi è stato attribuito al Segretario di Stato, un membro di alto rango del governo britannico. Questo esempio pionieristico di «legislazione quadro nazionale sul clima» ha influenzato la sentenza del 2010 R (sull'applicazione del London Borough of Hillingdon and Others) contro il Segretario di Stato per i Trasporti («caso Hillingdon»), prefigurando alcuni temi che sarebbero emersi alcuni anni dopo nel caso Heathrow Runway.

[27] Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, *Towards EU climate neutrality. Progress, policy gaps and opportunities*, Assessment Report 2024, DOI: 10.2800.216446. La normativa europea sul clima ha previsto l'istituzione di un comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici mediante modifica del regolamento (CE) 401/200928. Il comitato consultivo è stato nominato nel 2022 per fornire consulenza scientifica indipendente sulle misure dell'Unione e sugli obiettivi climatici; il relativo segretariato è ospitato dall'Agenzia europea dell'ambiente. Dalla sua istituzione, il comitato consultivo ha fornito consulenza scientifica per la determinazione di un traguardo climatico europeo per il 2040 e di un bilancio per i gas a effetto serra per il periodo 2030-2050 e ha adottato diverse altre relazioni. La Commissione ha tenuto debitamente conto della consulenza del comitato consultivo nel presentare il traguardo dell'Unione in materia di clima per il 2040.

[28] R. CARANTA *et al.*, *La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005, 3.

garantire che il bilancio globale del carbonio sia distribuito equamente tra generazioni e paesi. In secondo luogo, la pianificazione delle politiche climatiche a medio e lungo termine è fondamentale in vista della prospettiva a lungo termine necessaria per rispondere efficacemente alla crisi climatica. Le sue funzioni principali riguardano l'allineamento delle politiche sostanziali agli obiettivi climatici e il coinvolgimento del pubblico e degli esperti scientifici nella scelta e nella progettazione degli strumenti politici. Sempre più spesso, la pianificazione deve anche considerare la necessità di una transizione equa e le eventuali conseguenze socioeconomiche negative e inique delle politiche climatiche su individui e comunità. In terzo luogo, le disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione, che prevedono l'applicazione delle norme ove necessario, sono fondamentali per consentire alla *governance* climatica di fare il punto sui progressi e garantire che le politiche sostanziali vengano attuate. A questa funzione sono legati i mandati e le procedure per modificare e riallineare le politiche climatiche sostanziali agli obiettivi climatici in caso di progressi insufficienti. Quarto, l'integrazione degli obiettivi climatici in altre aree politiche (cioè l'integrazione della politica climatica) è importante in considerazione della natura intersettoriale della sfida del cambiamento climatico e dell'approccio globale del governo necessario per rispondervi. Quinto, la consulenza scientifica di esperti è essenziale per una valutazione obiettiva delle opzioni sostanziali della politica climatica e per valutare i progressi compiuti alla luce delle mutevoli conoscenze scientifiche. Sesto, i meccanismi per individuare i responsabili politici, anche attraverso mezzi giudiziari e fornendo accesso alla giustizia[29], sono importanti per determinare l'adeguatezza de-

[29] M. DE SALVIA-M. REMUS, *Ricorrere a Strasburgo. Presupposti, procedura e giurisprudenza*, II ed., Giuffrè, Milano, 2016, 188 s. Di particolare interesse risulta il caso *L'erabliere A.S.B.L. c. Belgio*, 24 febbraio 2009. La ricorrente, un'associazione *no profit* per la difesa dell'inquinamento della regione «Marche-Nassogne» in Belgio, ha proposto ricorso in annullamento avverso un permesso di urbanizzazione presentato dalla società cooperativa Indelux per l'estensione della capacità di una discarica superiore di un quinto rispetto alla capacità iniziale. Al rilascio del permesso di urbanizzazione da parte del Comune, l'associazione ha proposto ricorso al Consiglio di Stato per l'annullamento del provvedimento, con inibitoria dell'esecuzione. La ricorrente ha eccepito la violazione della direttiva 85/337 sulla valutazione dell'impatto di alcuni progetti pubblici e privati sull'ambiente, della direttiva 1999/31 sullo smaltimento dei rifiuti, del decreto dell'11 settembre 1985 riguardante la valutazione sull'impatto ambientale nella Vallonia, nonché della legge del 12 luglio 1973 sulla salvaguardia dell'ambiente. Il Consiglio di Stato ha dichiarato irricevibile il ricorso. L'associazione ha proposto ricorso innanzi la Corte di Strasburgo, per violazione del diritto di accesso ad un Tribunale, garantito dall'art. 6 della Convenzione. La Corte ha accolto il

gli obiettivi della politica climatica e l'effettiva attuazione delle politiche climatiche. Infine, l'inclusività e la significativa partecipazione pubblica possono essere considerate cruciali per sostenere la legittimità e l'accettazione della politica climatica. Questa funzione copre anche l'accesso alle informazioni e l'apertura dei processi politici rilevanti come aspetti importanti della trasparenza.

La Commissione [30] si è impegnata nel *Green Deal* europeo a prendere "in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE. Adotterà anche misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri" [31].

2. *L'Unione Europea e le vie di accesso alla giustizia in materia climatica: un inquadramento*

Le ambizioni dell'UE in materia di clima ed energetica si sono riflesse anche nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009.

Per quanto riguarda il diritto primario, i riferimenti sono gli artt. 3.3 e 21.2 del TUE, facenti entrambi riferimento alla qualità dell'ambiente e al perseguimento dello sviluppo sostenibile [32].

---

ricorso in forza del fatto che nell'ipotesi in cui gli interessi difesi da un insieme di cittadini o da un'associazione mirano a contestare un atto lesivo dei propri interessi in relazione alle circostanze del caso, alla natura dell'atto impugnato, alle caratteristiche dell'associazione, allo scopo della sua attività, alla sua limitazione geografica, è possibile invocare l'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione.

[30] La Commissione ha adottato il diritto derivato necessario per l'attuazione dell'EU ETS rafforzato (che comprende il settore marittimo e le disposizioni rivedute riguardanti il trasporto aereo), del nuovo ETS per l'edilizia, i trasporti stradali e la piccola industria (regolamento (UE) 2023/957, direttiva (UE) 2023/958, direttiva (UE) 2023/959) e del Fondo sociale per il clima (regolamento (UE) 2023/955). Ha inoltre adottato norme per l'attuazione del regolamento riveduto sulla condivisione degli sforzi (regolamento (UE) 2023/857), del regolamento LULUCF riveduto (regolamento (UE) 2023/839) e del regolamento riveduto che rafforza i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 delle autovetture e dei furgoni nuovi (regolamento (UE) 2023/851).

[31] K. HUHTA, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2021, 991, 1005.

[32] C. VOIGT, *Sustainable development as a principle of international law: resolving con-*

Le nuove disposizioni incorporate nel campo della politica energetica (art. 194, TFUE) specificano che l'UE mira a promuovere l'efficienza energetica, il risparmio energetico e lo sviluppo delle energie rinnovabili. Inoltre, l'art. 191(1), TFUE ha riconosciuto per la prima volta la lotta internazionale contro il cambiamento climatico come una delle priorità della politica ambientale dell'UE. Di conseguenza, l'art. 191, par. 4, TFUE obbliga l'Unione e i suoi Stati membri a cooperare "nell'ambito delle rispettive competenze" con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali ai fini della protezione internazionale dell'ambiente [33].

A seconda della questione specifica e delle modalità di attuazione nell'ordinamento giuridico dell'UE, il diritto ambientale può essere violato dalle istituzioni e dagli organi dell'UE o dalle autorità nazionali [34].

La tutela giudiziaria europea in materia ambiente è una questione molto controversa che si basa sull'efficacia di una combinazione di rimedi nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea [35].

---

flicts between climate measures and WTO law, Brill, Nijhoff, 2009; S. AMADEO, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014; P. PILLITU, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in F. POCAR-M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014; A. GALLETTI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2019, 114 s.

[33] Corte giust., sez. II, 21 giugno 2018, C-5/16, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*.

[34] Attualmente, il *corpus* normativo dell'UE in materia ambientale è piuttosto vasto; infatti, sono in vigore più di 200 atti legislativi nel campo del diritto ambientale che trattano questioni che vanno dal cambiamento climatico, alle emissioni industriali, alla perdita di biodiversità. Cfr. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance_en; Corte giust., 25 luglio 2008, C-237/07, *Janecek c. Freistaat Bayern* in merito ad una domanda diretta a che fosse imposto al Land tedesco di predisporre un piano di azione per la qualità dell'aria. La Corte (p. 39) afferma che: «(...) le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano di azione una volta che esista un rischio del genere».

[35] Il "Climate Change Act" (CCA), entrato in vigore nel Regno Unito nel novembre 2008, è stato il primo esempio al mondo di legislazione contenente obiettivi vincolanti per la mitigazione del cambiamento climatico. L'obiettivo del CCA era di guidare il Regno Unito verso la decarbonizzazione, e di fatto ha fornito utili indicazioni e strumenti di controllo affinché il governo implementasse politiche in linea con gli obiettivi di riduzioni delle emissioni di gas serra. Ha anche avuto grande rilevanza in campo internazionale. Numerosi governi hanno adottato una propria legislazione sul cambiamento climatico sul modello britannico: tra cui Svezia, Danimarca, Francia, Germania e Nuova Zelanda. Il

Il sistema di rimedi giuridici dell'UE è intrinsecamente multilivello e comprende i ricorsi di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE e ricorsi dinanzi ai tribunali nazionali degli Stati membri, che possono portare ad un accesso indiretto alla Corte di giustizia. La misura in cui la combinazione di diversi rimedi giuridici garantisce effettivamente la tutela giurisdizionale dipende da molti fattori [36].

Tali questioni hanno sollevato particolari preoccupazioni per quanto riguarda l'impegno dell'UE a garantire un ampio accesso alla giustizia in conformità con la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale [37]. Sia l'Unione Europea che gli Stati membri, in quanto parti firmatarie della Convenzione di Aarhus, sono tenuti a istituire procedure che consentano di contestare le violazioni del diritto ambientale: "…ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale" [38].

Nell'ordinamento giuridico dell'UE esistono tre vie principali di accesso alla giustizia in materia ambientale: l'accesso diretto alla CGUE nei procedimenti di annullamento (art. 263, TFUE); l'accesso indiretto alla CGUE attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale sulla validità degli atti dell'UE (art. 267, TFUE); e la procedura di ricorso amministrativo, che consente alle organizzazioni ambientali non governative (ONG) di richiedere un riesame interno da parte dell'istituzione o dell'organo dell'UE responsabile, che può portare a un riesame parziale davanti alla CGUE (regolamento (CE) 1367/2006).

Questi diversi meccanismi si dovrebbero incastrare e completare tra lo-

---

governo britannico, ed il *Climate Change Committee* stabilito dal CCA hanno direttamente prestato supporto ai governi interessati nello sviluppo delle proprie previsioni normative.

[36] Art. 19, TUE.

[37] R. LANCEIRO, *The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union*, in E. CHITI-B.G. MATTARELLA (a cura di), *Global Administrative Law and EU Administrative Law Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2011, 359.

[38] Ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Århus-Danimarca, 25 giugno 1998.

ro per fornire un sistema completo di rimedi a diversi livelli dell'ordinamento giuridico dell'UE[39].

Questo è vero seppur la Corte di giustizia dia un'interpretazione restrittiva in materia di legittimazione ad agire nelle cause ambientali, e sottolinea ripetutamente l'importanza dell'accesso ai tribunali nazionali. Inoltre si riafferma l'approccio restrittivo della Corte per l'accesso diretto ai tribunali dell'UE nei ricorsi di annullamento, che spesso esclude i singoli, le ONG[40] e talvolta le autorità pubbliche nazionali dal contestare la legalità del diritto dell'UE nei casi ambientali.

A ciò si contrappone l'approccio esigente nei confronti degli Stati membri di concedere un ampio accesso ai tribunali nazionali, stabilito gradualmente dalla Corte dal 2011, in modo da garantire l'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti conferiti dal diritto ambientale dell'UE[41].

In questo contesto, va valutato in che misura l'accesso indiretto attraverso la procedura di rinvio preliminare sulla validità degli atti dell'UE e il

---

[39] Corte giust., grande sez., ord. 4 febbraio 2022, C-121/21, *Repubblica ceca c. Repubblica di Polonia*. Il caso riguardava la miniera di lignite a cielo aperto di Turów (Polonia), situata vicino ai confini cechi e tedeschi. La lignite estratta da questa miniera viene utilizzata da una vicina centrale elettrica, a Turów, che produce elettricità per circa tre milioni di famiglie polacche. Nel 1994, la miniera aveva ottenuto una concessione per l'estrazione di lignite fino al 2020. Nel 2020, ha chiesto la proroga della concessione per un periodo di sei anni. Secondo la legislazione polacca, tale proroga era possibile senza effettuare una valutazione dell'impatto ambientale. La miniera ha ottenuto la proroga richiesta fino al 2026. La Repubblica Ceca ha deferito la Polonia alla CGUE ai sensi dell'art. 259 TFU, sostenendo che la proroga dell'autorizzazione all'estrazione di lignite fino al 2026 da parte della Polonia fosse illegittima, in quanto non era stata condotta alcuna valutazione di impatto ambientale, ai sensi della direttiva 2011/92. Nel febbraio 2021, la Repubblica Ceca ha chiesto alla CGUE misure provvisorie, chiedendo l'immediata chiusura delle attività della miniera di lignite. La CGUE ha concesso le misure provvisorie con ordinanza del 21 maggio 2021, ma la Polonia non si è conformata a tale ordine. Di fronte a questa situazione, il 20 settembre 2021 la CGUE ha ordinato alla Polonia di pagare alla Commissione europea una penalità di 500.000 euro al giorno, a partire dalla data di notifica fino a quando lo Stato membro non si sarà conformato all'ordinanza del 21 maggio 2021. La vicenda si chiude con l'Ordinanza della Corte (Grande Sezione) del 4 febbraio 2022 con la quale la causa viene cancellata dal ruolo poiché è stato raggiunto un accordo tra la Repubblica ceca e la Repubblica di Polonia.

[40] J. BUTLER, *Non-Governmental Organisation Participation in the EU Law-Making Process: The Example of Social Non-Governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council*, in *Eur. Law J.*, 2008, 558 s.

[41] G. TORTA, *Il risarcimento del danno provocato dall'amministrazione nazionale per violazione della disciplina sulla qualità dell'aria: una questione ancora aperta (nota a CGUE 22 dicembre 2022 C-61/21)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 10 maggio 2023.

meccanismo di revisione amministrativa della Convenzione di Aarhus abbiano funzionato come alternative efficaci alla procedura di annullamento. Questa valutazione si basa principalmente su un'analisi della portata dei diversi rimedi, così come interpretati dalle Corti dell'UE che dimostrano l'uso limitato di entrambe le vie di giustizia alternative.

Da un lato, le richieste nell'ambito del meccanismo di revisione interna del regolamento di Aarhus sono state raramente ritenute ammissibili dalla Commissione, solo in 9 delle 47 richieste presentate dalla sua entrata in vigore nel 2007.

D'altra parte, i riferimenti di validità su questioni ambientali sono stati molto limitati, con la Corte di giustizia europea che ha deciso tali casi solo in circa 30 occasioni negli ultimi quattro decenni. Questo numero indica l'uso poco frequente dei rinvii per validità, rispetto ad altre vie di accesso alla giustizia in materia ambientale, tra cui le richieste di riesame interno e i relativi ricorsi giurisdizionali ai sensi del regolamento di Aarhus, i ricorsi di annullamento (art. 263, par. 4, TFUE[42]) e i rinvii pregiudiziali di interpretazione (art. 267, TFUE). Nel complesso, l'insistenza sull'accesso ai tribunali nazionali come tassello fondamentale per completare il puzzle dei rimedi giuridici e garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento giuridico dell'UE è contestata, alla luce del raro uso dei rinvii di validità fino ad oggi e della diversa natura dell'accesso indiretto alla CGUE.

3. *Accesso diretto davanti alla CGUE e la tutela dell'ambiente*

La Corte di giustizia europea ha stabilito che i ricorsi di annullamento relativi all'ambiente sarebbero stati ammissibili solo nelle limitate circo-

[42] E. FONTANA, *Il ricorso di annullamento dei privati nel trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2010, 53 s.; B. MARCHETTI, *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 1471 s.; B. NASCIMBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, 1988, 39 s.; G. TESAURO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE-L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1998, 135 s.; G. BONADIO, *Nuovi sviluppi in tema di legittimazione a ricorrere avverso gli atti comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 1157 s.; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *DPCE*, 2002, 1906 s.; P. MANZINI, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *Dir. un. eur.*, 2002, 717 s.

stanze in cui i ricorrenti potessero soddisfare i requisiti di interesse "diretto" e "individuale" (art. 263, par. 4, TFUE)[43].

L'"interesse individuale" è soddisfatto quando il richiedente è interessato a causa di determinate caratteristiche o circostanze che gli sono peculiari, essendo quindi interessato di fatto allo stesso modo della persona a cui è rivolta la decisione[44]. Su questa base, i tribunali dell'UE hanno costantemente negato la legittimazione ad agire a diversi tipi di richiedenti, tra cui i residenti nell'area di un'attività potenzialmente pericolosa[45], associazioni di commercianti[46] e ONG ambientali[47]. Il fatto

---

[43] N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI *et al.* (a cura di), *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, 3 s. La nota sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, considerata la prima pronuncia del giudice europeo in materia ambientale, riconobbe la possibilità di introdurre restrizioni alla libera circolazione delle merci per esigenze imperative di interesse generale, prima fra le quali la protezione della salute pubblica. Ad un anno da quella decisione, la Commissione europea, nella Comunicazione sulle conseguenze della sentenza Cassis de Dijon (in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea» [GUCE] n. C256, 3 ottobre 1980) rivolta agli Stati membri, interpretò estensivamente il concetto di «esigenze imperative» utilizzato dalla Corte e affiancò alla tutela dei consumatori e della salute uno specifico riferimento alla protezione dell'ambiente. La lettura offerta dalla Commissione in materia di tutela dell'ecosistema è stata poi definitivamente accolta dalla Corte di giustizia in numerose altre pronunce. Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte di giustizia del 7 febbraio 1985, in cui il giudice europeo ha qualificato la tutela dell'ambiente come uno degli «scopi fondamentali della Comunità» (Corte giust., 7 febbraio 1985, C-240/86), o alla successiva decisione in cui la salvaguardia dell'ecosistema viene definita «scopo d'interesse generale comunitario» (Corte giust., 20 settembre 1988, C-302/86, *Clément*). Dal 1973, la Commissione europea ha iniziato, in particolare, ad emanare Programmi quinquennali di azione per l'ambiente (PAA) attraverso i quali ha definito – e tuttora definisce – le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale della Comunità europea. Seppure all'enunciazione dei programmi non sempre è corrisposta la formulazione di regole idonee a darne concreta attuazione, sicché si può parlare di un certo scollamento fra obiettivi enunciati e mezzi per perseguirli, i piani che si sono susseguiti hanno il merito di aver evidenziato i problemi e le preoccupazioni di cui i responsabili della politica comunitaria hanno dovuto e debbono farsi carico, per addivenire ad uno «sviluppo armonioso delle economie».

[44] Corte giust., 15 luglio 1963, C-26/52, *Plaumann c. Commissione*, p. 107.

[45] Corte giust., 2 aprile 1998, C-321/95 P, *Greenpeace c. Commissione*; Trib. UE, 22 dicembre 1995, T-219/95, *Danielsson c. Commissione*; Corte giust., 26 novembre 2009, C-444/08, *Região autónoma dos Açores c. Consiglio*; Trib. UE, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho e altri c. Parlamento e Consiglio*.

[46] Trib. UE, 21 febbraio 1995, T-117/94, *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo e altri c. Commissione*; Corte giust., 12 dicembre 1996, C-142/95 P, *Associazione Agri-*

che una ONG abbia partecipato al processo decisionale non modifica questo approccio [48].

Le ONG [49] potrebbero soddisfare i requisiti di legittimazione solo in tre situazioni: a) quando una disposizione di legge concede loro espressamente diritti procedurali; b) quando l'associazione rappresenta gli interessi dei suoi membri, che avrebbero essi stessi il diritto di intentare un'azione legale; e c) quando gli interessi dell'associazione stessa sono coinvolti, in particolare la sua posizione negoziale [50]. Queste condizioni sono "particolarmente difficili da soddisfare", soprattutto nel settore ambientale, dove le organizzazioni non hanno solitamente un diritto di partecipazione legalmente riconosciuto, come invece accade in settori quali la concorrenza, gli aiuti di Stato e l'*antidumping* [51].

Davanti alla CGUE sono stati tentati senza successo diversi tipi di argomenti e strategie, relativi sia all'effettiva tutela giurisdizionale sia alla natura unica dell'ambiente. Già in *Greenpeace*, il primo caso in cui *Plaumann* è stato applicato a un caso ambientale, i ricorrenti hanno sottolineato come questo approccio sia intrinsecamente restrittivo, dato che gli individui e le organizzazioni ambientaliste colpiti da attività potenzialmente inquinanti non

---

coltori della Provincia di Rovigo e altri c. Commissione; Trib. UE, 22 dicembre 1995, T-219/95, *Danielsson*.

[47] Corte giust., 2 aprile 1998, C-321/95 P, *Greenpeace*; Trib. UE, 2 giugno 2008, T-91/07, *WWF-UK c. Consiglio*, confermata in appello da Corte giust., 5 maggio 2009, C-355/08 P; Corte giust., 26 novembre 2009, C-444/08 P, *Regiao autónoma dos Açores c. Consiglio*; Tirb. UE, 28 novembre 2005, T-236/04, *EEB c. Commissione*; Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo c. Parlamento europeo e Consiglio*.

[48] Corte giust., 2 aprile 1998, C-321/95 P, *Greenpeace*; Trib. UE, 2 giugno 2008, T-91/07, *WWF-UK c. Consiglio*, confermata in appello da Corte giust., 5 maggio 2009, C-355/08 P; Trib. UE, 28 novembre 2005, T-236/04, *EEB c. Commissione*; Trib. UE, 14 giugno 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e PAN Europe c. Commissione*.

[49] A. OHLER-M. PEETERS-M. ELIANTONIO, *How to Represent the Silent Environment? An Update on Germany's Struggle to Implement Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 18, 2021, 370.

[50] Trib. UE, 30 settembre 1997, T-122/96, *Federolio c. Commissione*, par. 61; Trib. UE, 23 novembre 1999, T-173/98, *UPA c. Consiglio*, par. 47, e più recentemente ribadita da Trib. UE, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho*, par. 51 e da Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo c. Parlamento europeo e Consiglio*, par. 36.

[51] A. LLORENS, *Judicial protection before the Court of Justice of the European Union*, in C. BARNARD-S. PEERS (diretto da), *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, 262 s.

formerebbero mai una "classe chiusa" in modo da essere individualmente interessati[52]. Tuttavia, la natura distinta degli impatti ambientali non è considerata una condizione rilevante dalla CGUE. Come recentemente ribadito, il fatto che l'ambiente riguardi "tutti, sia nelle generazioni attuali che in quelle future" si oppone alla "nozione di interesse individuale"[53].

La Corte di giustizia europea ha inoltre rifiutato categoricamente di ampliare la legittimazione ad agire in conseguenza degli obblighi internazionali dell'UE ai sensi dell'art. 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus.

La Corte di giustizia europea ha limitato gli effetti interni della Convenzione di Aarhus rifiutando di riconoscere l'effetto diretto dell'art. 9(3), in modo che un contendente possa fare affidamento direttamente su di esso per contestare la legalità del diritto dell'UE[54]. I tribunali hanno inoltre affermato che l'art. 9, par. 3, non può annullare o influenzare l'interpretazione dell'art. 263, par. 4, TFUE, in quanto la Convenzione di Aarhus non ha il primato sulle disposizioni del Trattato, ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE[55]. In ogni caso si sostiene che l'art. 263, par. 4, TFUE è compatibile con i requisiti dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, che concede alle parti firmatarie il potere discrezionale di stabilire le modalità di applicazione della Convenzione e i criteri di accesso alle procedure giudiziarie[56]. La formulazione di *Plaumann* pone in luce una parte di questi criteri.

La Convenzione di Aarhus non si applica ai ricorsi contro gli atti legislativi, poiché la Convenzione esclude le situazioni in cui le autorità pubbliche agiscono in qualità di legislatori[57]. La Convenzione di Aarhus non è quindi in grado di influenzare l'interpretazione della seconda parte dell'art. 263, par. 4, TFUE, che richiede un "interesse individuale" per i richiedenti che intendono impugnare atti adottati a seguito di una procedura legislativa[58].

---

[52] Corte giust., 2 aprile 1998, C-321/95 P, *Greenpeace*, par. 17.

[53] Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo c. Parlamento europeo e Consiglio*, par. 30.

[54] Corte giust., 8 marzo 2011, C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, par. 45; Corte giust., 13 gennaio 2015, C-401/12 P, *Consiglio et alii c. Vereniging Milieudefensie*, par. 55.

[55] Trib. UE, 28 settembre 2016, T-600/15, *PAN Europe c. Commissione*, parr. 55-59; Corte giust., 3 dicembre 2020, C-352/19 P, *Région de Bruxelles c. Commissione*, parr. 25-26.

[56] Trib. UE, 1° luglio 2008, T-37/04, *Região autónoma dos Açores*, par. 93; Trib. UE, 28 settembre 2016, T-600/15, *PAN Europe c. Commissione*, parr. 55-59.

[57] Trib. UE, 1° luglio 2008, T-37/04, *Região autónoma dos Açores*, par. 93; Trib. UE, 28 settembre 2016, T-600/15, *PAN Europe c. Commissione*, parr. 55-59.

[58] A. RYALL, *Enforcing EU Environmental Law against Member States: Air Pollution, National Courts and the Rule of Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, 305 s.; M.

Inoltre, il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ritenuto così importante per la determinazione degli obblighi degli Stati membri, non ha influenzato in modo significativo l'approccio della CGUE alla legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE. Pur riconoscendo l'importanza del principio della tutela giurisdizionale effettiva, riconfermato nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE [59], la CGUE insiste sul fatto che esso non può avere l'effetto di annullare una disposizione del Trattato [60].

L'effettiva tutela giurisdizionale non richiede un accesso libero a una procedura di annullamento direttamente davanti alla CGUE, ma dovrebbe essere garantita attraverso il sistema completo di ricorsi dell'UE [61]. In questo sistema, la procedura di annullamento è solo un tassello del puzzle, insieme alla procedura di rinvio preliminare ai sensi dell'art. 267, TFUE [62].

ELIANTONIO, *Enforcing EU Environmental Policy Effectively: International Influences, Current Barriers and Possible Solutions*, in S. DRAKE-M. SMITH (a cura di), *New Directions in the Effective Enforcement of European Law*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham, 2016, 175; T.A. BÖRZEL-A. BUZOGÁNY, *Compliance with EU Environmental Law. The Iceberg Is Melting*, in *Environmental Politics*, 2019, 315; A. HOFMANN, *Left to Interest Groups? On the Prospects for Enforcing Environmental Law in the European Union*, *ivi*, 2019, 342.

[59] M.A. CABIDDU, *Giustizia e giustiziabilità nella Carta dei diritti fondamentali*, in M. NAPOLI (a cura di), *La Carta di Nizza. I diritti fondamentali dell'Europa*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, 61 s.; A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Dir. un. eur.*, 2020, 795.

[60] Trib. UE, 2 giugno 2008, T-91/07, *WWF-UK c. Consiglio*, par. 87; Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo*, par. 32.

[61] Trib. UE, 23 novembre 1999, T-173/98, *UPA*, par. 44; Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo*, parr. 41-42.

[62] Trib. UE, 23 novembre 1999, T-173/98, *UPA*, par. 40; Trib. UE, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho*, par. 53; Corte giust., 15 ottobre 2024, C-144/23, tra gli obblighi rientra l'osservanza da parte dei giudici nazionali di ultima istanza della previsione dell'obbligo di rinvio contenuta all'art. 267, comma 3, TFUE, alla cui vincolatività non possono sottrarsi se non nei limiti espressamente ammessi dalla Corte di giustizia, che da tempo ne definisce la portata sulla base dei parametri CILFIT (Corte giust., 6 ottobre 1982, C-283/81), anche se nella forma riveduta e (parzialmente) aggiornata dalla sentenza *Consorzio*. La Corte, coerentemente con tale ultima pronuncia, ribadisce che gli organi giurisdizionali avverso le cui decisioni non vi sono rimedi di diritto interno sono esonerati dall'effettuare un rinvio pregiudiziale (interpretativo) – oltre che per il caso dell'irrilevanza della questione di diritto UE ai fini della soluzione della controversia nazionale – soltanto quando ritengono che la norma dibattuta sia già oggetto di giurisprudenza consolidata c.d. *acte éclairé* oppure quando non si pongono dubbi circa la chiarezza della questione di interpretazione loro sottoposta c.d.

Più recentemente, sembrava esserci la possibilità di un nuovo sviluppo nella causa *Sabo*[63] e *Carvalho*[64], in cui, oltre a queste argomentazioni, i ricorrenti hanno invocato un'interpretazione più flessibile del caso *Plaumann* sulla base delle violazioni dei diritti fondamentali. Nella causa *Sabo,* un gruppo di individui e organizzazioni ambientaliste provenienti da diversi Stati membri e dagli Stati Uniti ha contestato la legittimità della direttiva sulle energie rinnovabili[65] per aver incluso la biomassa forestale nel suo campo di applicazione[66].

Essi hanno sostenuto che ciò viola l'art. 191 TFUE e molteplici diritti fondamentali sanciti dalla Carta, a causa della quantità di emissioni da biomassa forestale di carbonio e dell'intensità del disboscamento coinvolti nel suo utilizzo.

Nella causa *Carvalho*, dieci famiglie provenienti da diversi Stati membri dell'UE e da paesi terzi hanno impugnato molteplici atti dell'UE in materia di cambiamenti climatici, mettendo in discussione il livello di ambizione dell'UE nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sulla base, tra l'altro, della violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta. In parti-

---

acte clair. Sin da CILFIT vi è pertanto un sistema chiuso e armonizzato di eccezioni al dovere di effettuare il rinvio pregiudiziale, che non ammette ulteriori deroghe da parte dei singoli diritti processuali nazionali, pena, altrimenti, la rinuncia all'obiettivo a cui è destinato l'obbligo di rinvio: garantire l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto UE, per assicurarne la *primauté*, evitando il consolidamento di giurisprudenze diversificate nei sistemi giuridici degli Stati membri.

[63] Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo*; Corte giust., sez. VIII, 14 gennaio 2020, C-297/20 P, *Sabo. et alii c. Parlamento europeo e Consiglio*. F. VONA, *La Corte di giustizia conferma l'irricevibilità del ricorso nel c.d. "People's Climate Case": La formula "Plaumann" quale persistente ostacolo all'accesso alla giustizia in materia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 2, 484 s.

[64] Trib. UE, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho e altri contro Parlamento e Consiglio*, cui è seguito l'appello: Corte giust., 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Carvalho e altri contro Parlamento e Consiglio*. G. WINTER, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, 137 s.; M.E. HARRIS, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and 'Individual Concern'*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2020, 1, 175 s.; L. ANTONIOLI, Climate litigation *e diritto ambientale transazionale – Il ruolo del diritto comparato*, in P.G. MONATERI (a cura di), *Scritti in memoria di Rodolfo Sacco*, t. I, Utet, Torino, 2024, 100 s.

[65] Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, GU 2018, L 328/82.

[66] Trib. UE, 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo*.

colare, i ricorrenti hanno sostenuto che sarebbero stati interessati individualmente, dato che la violazione di tali diritti era unica e diversa per ogni individuo. Il Tribunale ha respinto tali affermazioni e ha ribadito che: «se è vero che, nell'adottare un atto di portata generale, le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettare le norme di diritto di rango superiore, tra cui i diritti fondamentali, l'affermazione che tale atto viola tali norme o diritti non è di per sé sufficiente a stabilire la ricevibilità del ricorso proposto da un singolo, senza rischiare di svuotare di significato i requisiti di cui all'art. 263, 4° co., TFUE, fintantoché tale asserita violazione non distingua il ricorrente individualmente proprio come nel caso del destinatario».

Anche supponendo che i diritti fondamentali sostanziali dei ricorrenti siano stati violati, essi non sarebbero stati colpiti individualmente in modo tale da distinguerli da altri individui, i cui diritti sarebbero stati anch'essi probabilmente violati. La decisione della CGUE in appello nella causa *Sabo*, che ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato, ha ribadito che la portata della presunta violazione dei diritti fondamentali non può portare alla non applicazione dei requisiti di ammissibilità ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE[67].

Alla luce dell'interpretazione restrittiva data finora dalla Corte di giustizia europea ai requisiti di legittimazione ad agire, non sorprende che tali richieste siano state respinte dalla Corte[68]. Allo stesso tempo, l'insistenza della

---

[67] V.K. LENAERTS-J. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30, 3 s.; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law Legal Issues and Challenges*, II ed., Routledge, Abingdon, 2015, 261 s.; U. GRUSIC, *International Environmental Litigation in EU Courts: A Regulatory Perspective*, in *Yearbook of European Law*, 2016, vol. 35, 2016, 180; K. WARD, *ECJ Rules that Poland Failed to Fulfil Obligations under Ambient Air Directive*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, 372 s.; F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Aisdue*, serie speciale, Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030" (Bari 3-4 novembre 2022), 2023, 59; ID., *Protecting the Environment through Union Sanctions. The Many Facets of the Enforcement of EU Environmental Law*, in S. MONTALDO *et al.* (a cura di), *EU Law Enforcement*, Routledge, Abingdon-New York, 2020, 267 s.

[68] Corte giust., sez. II, 7 novembre 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*. In quella pronuncia la Corte ha evidenziato che spetta alla normativa nazionale stabilire quali sono le condizioni di ricevibilità di un ricorso e che, di conseguenza, la Convenzione di Aarhus «non osta ad una giurisprudenza nazionale che non riconosce la violazione di un diritto (...), qualora sia dimostrato che verosimilmente, alla luce delle circostanze della fattispecie, la decisione contestata non sarebbe stata diversa senza il vizio di procedura invocato dal richiedente», purché «l'autorità giurisdizionale o l'organo aditi del ricorso non facciano gravare in alcun mo-

Corte sulla stretta formulazione di *Plaumann* in relazione all'ambiente è controversa se confrontata con la sua flessibilità selettiva in alcuni casi e ambiti politici, anche in relazione alla violazione di uno specifico diritto acquisito.

I ricorrenti, sia nella causa *Sabo* che nella causa *Carvalho,* hanno cercato di basarsi sull'approccio flessibile della CGUE nella causa *Codorníu,* in cui il richiedente era interessato individualmente a causa della perdita di uno specifico diritto acquisito, cioè il marchio per l'utilizzo dell'etichetta "*crémant*" per identificare un vino spumante. Limitare l'uso del marchio ai commercianti francesi e lussemburghesi ha limitato i diritti di *Codorníu* di utilizzare l'etichetta, che aveva già utilizzato in precedenza, distinguendosi così da tutti gli altri commercianti. Il Tribunale ha brevemente affermato che la *Codorníu* si differenzia in quanto i ricorrenti nella causa *Sabo* e nella causa *Carvalho* non avevano invocato la perdita di un tale specifico diritto acquisito. Nell'appello di *Sabo*, i ricorrenti hanno sostenuto che il *Codorníu* non è così limitato, ma copre situazioni in cui le misure legislative incidono sui diritti individuali. Su questa base, essi si distinguerebbero da altri soggetti che non dipendono dalle foreste per l'esercizio dei loro diritti. Confermando l'approccio del Tribunale, la CGUE ha sottolineato che, contrariamente a *Codorníu,* i ricorrenti di *Sabo* «non si trovavano in una situazione diversa da quella dell'insieme indeterminato e indeterminabile dei cittadini dell'UE» in virtù di uno specifico diritto acquisito.

Questa spiegazione è insoddisfacente, soprattutto perché dà la priorità a specifici diritti acquisiti o acquisibili, che spesso vengono stabiliti in seguito a un'azione del titolare del diritto, rispetto ai diritti generali legalmente riconosciuti dalla Carta. Inoltre, dimostra i limiti intrinseci di *Plaumann* per gli interessi collettivi colpiti nei casi ambientali.

Oltre a *Codorníu*, la Corte di giustizia europea ha applicato i requisiti di legittimazione ad agire in modo più flessibile nei casi di concorrenza e *antidumping*.

La Corte di giustizia, inoltre, contrariamente alla formulazione del Trat-

---

do, al riguardo, l'onere della prova sul richiedente e [...] si pronuncino, tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti, e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo loro sottoposto, prendendo in considerazione segnatamente il grado di gravità del vizio fatto valere e verificando in particolare, a tal proposito, se esso abbia privato il pubblico interessato di una delle garanzie istituite, conformemente agli obiettivi della direttiva 85/337, al fine di consentirgli di accedere all'informazione e di essere autorizzato a partecipare al processo decisionale»; sul puto in dottrina: M.A. SANDULLI-G. STRAZZA, *Il diritto dell'Unione europea come argomento e la sua influenza sul giudizio amministrativo italiano*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comp.*, 2025, 13 s.

tato dell'epoca, ha riconosciuto la legittimazione del Parlamento europeo ai sensi dell'attuale art. 263, par. 2, TFUE, sulla base della necessità di mantenere l'equilibrio istituzionale all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE.

Questi casi dimostrano che la Corte è talvolta disposta ad ampliare il proprio approccio alla legittimazione ad agire. L'applicazione rigorosa di *Plaumann* non è quindi una semplice o necessaria applicazione del Trattato, ma una scelta ideologica influenzata da considerazioni politiche. Su una base simile, i parametri ideologici dovrebbero sostenere l'ampliamento dell'accesso alla CGUE, soprattutto perché la situazione attuale crea notevoli discrepanze. Ad esempio, per contestare l'autorizzazione di un pesticida o di una sostanza potenzialmente pericolosa, vengono concesse maggiori opportunità agli operatori economici che ai singoli interessati o alle organizzazioni ambientaliste, in contrasto con i requisiti della Convenzione di Aarhus e con il principio dell'effettiva tutela giurisdizionale. L'approccio attuale è insoddisfacente anche dal punto di vista dei principi ambientali a cui l'UE si attiene. Il fatto che quanto maggiore è il numero di persone interessate – comprese le generazioni future – tanto minore è la possibilità di accedere alla CGUE è contrario al principio dello sviluppo sostenibile, che incorpora aspetti di equità intergenerazionale. La concessione di diritti più ampi agli operatori economici colpiti da misure ambientali privilegia di fatto i pilastri economici rispetto a quelli ambientali e sociali dello sviluppo sostenibile e non incorpora sufficientemente le considerazioni ambientali nelle politiche economiche, come richiesto dal principio dell'integrazione della protezione ambientale.

Complessivamente, nonostante alcuni rari casi di applicazione flessibile, il *Plaumann* ha acquisito uno *status* difficilmente superabile e sembra improbabile che le argomentazioni interne relative al principio della tutela giurisdizionale effettiva o i requisiti esterni della Convenzione di Aarhus possano indurre la Corte di giustizia a cambiare il suo approccio. Pur riconoscendo che l'azione ambientale dell'UE è di "importanza fondamentale", il Tribunale nella causa *Sabo* ha sottolineato i limiti della sua giurisdizione, che non gli consentono di ignorare una disposizione del Trattato. Sia il Tribunale che la CGUE hanno ribadito che spetta agli Stati membri rivedere l'attuale sistema di rimedi proprio come ha fatto la CGUE nella causa *UPA*[69], prima della revisione dell'art. 263, par. 4, TFUE. Tale modifica del Trattato non ha

[69] Corte giust., 25 luglio 2002, *Unión de Pequenos Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea,* C-50/00.

ampliato sufficientemente la legittimazione ad agire nelle cause ambientali. La CGUE ha quindi dimostrato ancora una volta i limiti dell'interpretazione giudiziaria, rinviando ai legislatori la possibilità di un accesso più ampio ai tribunali dell'UE in materia ambientale.

4. *I requisiti dell'accesso diretto*

Come risposta ad alcune delle lacune create dall'applicazione restrittiva dell'interesse individuale, il Trattato di Lisbona ha creato una nuova via per l'accesso diretto alla CGUE all'art. 263, par. 4, comma 3, TFUE[70]. Tale articolo concede l'accesso alla CGUE ai richiedenti non privilegiati quando sono direttamente interessati da atti normativi che non comportano misure di esecuzione. In particolare, questo ulteriore criterio di legittimazione non richiede un "interesse individuale" e si sperava che avrebbe ampliato in modo significativo l'accesso alla CGUE. Tuttavia, la portata di questo test è stata interpretata in modo restrittivo e richiede ancora un "interesse diretto", che può limitare l'accesso alla Corte nei casi ambientali per diversi tipi di attori.

L'art. 263, par. 4, comma 3, TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, è stato interpretato in modo da coprire solo le impugnazioni di atti di portata generale che non sono stati adottati mediante procedura legislativa, e solo in situazioni in cui manca qualsiasi misura che lo Stato membro deve adottare per rendere operativo l'atto normativo, anche di natura automatica. Sebbene siano emersi alcuni limiti in relazione all'ampiezza delle "misure di esecuzione", che devono essere "implicite" e non meramente ipotetiche, il test di Lisbona non ha ampliato l'ammissibilità verso il completamento del puzzle dei rimedi giuridici come si sperava.

In relazione ai casi ambientali, il test di Lisbona non ha modificato in modo significativo la posizione dei singoli e delle ONG. A prescindere dalla loro natura legislativa o non legislativa, la maggior parte delle misure ambientali non si qualificherebbe come atti normativi che non comportano

---

[70] A. CARDESA SALZMANN-E. MORGERA, *The EU's External Action after Lisbon: Competences, Policy Consistency and Participation in International Environmental Negotiations*, in M. PEETERS-M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, London, 2020, 70 s.; L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione Europea: obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Giappichelli, Torino, 2012.

misure di esecuzione. La maggior parte delle misure ambientali sono direttive, che per loro natura comportano spesso discrezionalità e richiedono sempre misure di attuazione[71]. Il test di Lisbona per la legittimazione ad agire non coprirebbe i provvedimenti impugnati nelle principali cause che coinvolgono le ONG ambientali, come Greenpeace e WWF che erano state indicate come rientranti nell'art. 9(3) della Convenzione.

Anche nell'improbabile caso in cui le misure ambientali dovessero superare il test di Lisbona, l'ammissibilità potrebbe essere negata sulla base dell'"interesse diretto", che è considerato un requisito distinto e cumulativo nell'ambito di entrambi i test permanenti dell'art. 263(4), TFUE. L'"interesse diretto" si riferisce alla discrezionalità, reale o sostanziale, che la misura dell'UE comporta e richiede effettivamente un legame causale diretto tra la misura contestata e l'impatto sulla situazione giuridica del richiedente.

Questa interpretazione complica e probabilmente limita l'accesso alla CGUE nei casi ambientali per diversi tipi di richiedenti.

In primo luogo, è probabile che l'"interesse diretto" precluda le richieste di risarcimento presentate dai singoli sulla base dei diritti fondamentali, dato che le misure ambientali, come la direttiva sulle energie rinnovabili oggetto del caso *Sabo*, lasciano solitamente agli Stati membri la discrezionalità sulle modalità di attuazione. Inoltre, è improbabile che i danni causati ai ricorrenti dall'abbattimento ad es. degli alberi siano considerati la conseguenza diretta delle norme UE sull'uso della biomassa, data la molteplicità di eventi causali tra l'atto UE, l'azione dello Stato membro per raggiungere gli obiettivi in materia di energie rinnovabili, l'aumento della domanda di pellet e il conseguente abbattimento degli alberi nell'area in cui vivono i ricorrenti.

In secondo luogo, l'interpretazione di "interesse diretto" ha limitato

---

[71] K.P. SOMMERMANN-C. FRAENKEL-HAEBERLE, *L'Unione Europea come comunità di implementazione. strategie nazionali di recepimento delle direttive europee,* in *CERIDAP*, 2021, 111; G. CORDINI, *Rilevanza dell'interesse all'ambiente, effettività degli obblighi comunitari e inadempimenti degli stati nel recepimento delle direttive europee*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 1999, 1583; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus*, 2023, 149; T. CROSSEN, V. NIESSEN, *NGO Standing in the European Court of Justice: Does the Aarhus Regulation Open the Door?,* in *RECIEL*, 2015, 332 s.; J. WATES, *NGOs and the Aarhus Convention*, in T. TREVES *et al.* (a cura di), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, TMC Asser Press, The Hague, 2005, 167 s.; M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della Convenzione i Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli, 2014, 595.

l'accesso alla CGUE da parte degli operatori coinvolti nella raccolta di prodotti in Paesi terzi che vengono poi immessi sul mercato dell'UE. La regolamentazione ambientale unilaterale dell'UE incide sulla situazione di fatto di questi richiedenti, ma non sulla loro posizione giuridica [72]. Ad oggi, non è stato stabilito in modo definitivo se l'interesse diretto possa essere stabilito sulla base di una misura che incide sulla situazione di fatto del richiedente, ad esempio in quanto operatore di mercato in concorrenza con altri operatori di mercato. Tale approccio è stato sostenuto dall'Avvocato Generale Kokott nella causa *Inuit* [73], e, in alcuni casi non ambientali, dal Tribunale, mentre la Corte di giustizia europea ha preso in considerazione gli effetti fattuali nei casi di aiuti di Stato solo per esaminare se la posizione giuridica dei ricorrenti fosse stata influenzata.

Anche quando gli effetti fattuali sono considerati rilevanti, non devono essere meramente incidentali. Ciò significa che i ricorrenti dei Paesi terzi interessati dall'azione ambientale unilaterale dell'UE, spesso situati in Paesi in via di sviluppo, di solito non sono considerati direttamente interessati. Nella causa *Inuit* [74], in cui i ricorrenti e le ONG dei Paesi terzi hanno cercato di contestare la legittimità del regolamento UE che imponeva un divieto qualificato sulle importazioni di foche e prodotti derivati, il Tribunale ha ritenuto che solo i ricorrenti che erano attivi nell'immissione di prodotti derivati dalla foca sul mercato UE, la cui posizione giuridica sarebbe stata influenzata, fossero direttamente interessati. Anche l'Avvocato Generale Kokott, che ha accettato di prendere in considerazione gli effetti fattuali, ha ritenuto che gli operatori attivi nei livelli a monte del commercio, come i cacciatori e i cacciatori di foche, fossero solo incidentalmente interessati e ha messo in guardia dal dilatare all'infinito il concetto di "interesse diretto". Un approccio simile è stato adottato più di recente dalla Corte, in merito all'incaglio di un produttore di olio di palma, che è stato ritenuto solo indirettamente interessato dalle misure dell'UE in materia di energie rinnovabili e biocarburanti [75].

---

[72] Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prive e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010.

[73] Corte giust., grande sez., 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlamento europeo e Consiglio*.

[74] *Ibidem.*

[75] Corte giust., sez. IV, 21 ottobre 2021, *Lípidos Santiga SA* v. *Commission européenne*,

In terzo luogo, l'"interesse diretto" limita significativamente l'accesso delle ONG ambientali, la cui posizione giuridica è improbabile che venga influenzata. Esse sarebbero sempre escluse ai sensi dell'art. 263, par. 4, comma 3, TFUE, quando agiscono solo per promuovere la protezione dell'ambiente, cosa che ha portato a concludere che il test di Lisbona non amplia sufficientemente l'accesso alla CGUE. Anche se si dovessero prendere in considerazione gli effetti fattuali, è improbabile che gli effetti sulle ONG siano considerati più che incidentali.

In quarto luogo, l'interpretazione di "interesse diretto" è particolarmente importante per determinare l'accesso alla giustizia per le autorità pubbliche o le regioni. La CGUE di solito applica il *cosiddetto test Vlaams Gewest*, verificando se l'atto europeo contestato impedisce a un'autorità nazionale di esercitare i propri poteri come ritiene opportuno.

Nel settore ambientale, la posizione delle autorità pubbliche è stata oggetto di due cause che hanno portato a esiti poco soddisfacenti, dimostrando l'incertezza dello status delle entità sub-statali nella governance ambientale nel sistema dell'UE.

Da un lato, il Tribunale, applicando il test del *Vlaams Gewest*, ha stabilito che le città di Parigi, Bruxelles e Madrid erano direttamente interessate da un regolamento della Commissione sui limiti di emissione di ossidi di azoto per le prove dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri nuovi. Tali limiti erano meno severi di quelli applicabili ai sensi delle norme Euro 6. Il Tribunale ha ritenuto che il regolamento della Commissione non lasciasse alcun margine di discrezionalità alle città di Parigi e Madrid. Il Tribunale ha ritenuto che il regolamento della Commissione non lasciasse alle autorità pubbliche il potere di vietare, limitare o impedire la circolazione stradale dei veicoli. Ciò era dovuto a una disposizione della direttiva quadro di riferimento che impediva agli Stati membri di applicare tali restrizioni quando i veicoli soddisfacevano i requisiti della direttiva. Pertanto, con l'adozione

---

C-402/20 P, p. 19: «Selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la mesure faisant l'objet du recours requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir que la mesure contestée, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique de cette personne et, d'autre part, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de la mettre en œuvre, cette mise en œuvre ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union sans application d'autres règles intermédiaires (arrêt du 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci, C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, point 42 ainsi que jurisprudence citée)».

del regolamento della Commissione, le autorità pubbliche non avrebbero potuto limitare la circolazione di veicoli che soddisfacevano i limiti di emissione da non superare previsti dal regolamento della Commissione, ma non i limiti più severi previsti dalle norme Euro 6. Il Tribunale ha ritenuto che le città non fossero in grado di applicare tali restrizioni, ritenendo che le città fossero direttamente interessate, in parte sulla base del fatto che il regolamento della Commissione limitava i loro poteri di tutela dell'ambiente e della salute, anche limitando la circolazione dei veicoli per migliorare l'inquinamento atmosferico, e in parte per garantire l'efficacia della direttiva quadro e la circolazione dei veicoli tra gli Stati membri[76].

La Corte di giustizia interpellata sul punto ha ribaltato l'esito[77].

La Corte, in primo luogo, ricorda che un ente regionale o locale dotato di personalità giuridica può, come qualsiasi soggetto giuridico o fisico, presentare ricorso contro un atto dell'Unione Europea solamente nei casi previsti dall'art. 263, comma 4, TFUE, che stabilisce la condizione che l'atto in questione debba interessare direttamente l'entità o la persona che propone il ricorso. Perché un ente infrastatale sia considerato direttamente interessato dall'atto impugnato, devono essere soddisfatti due requisiti cumulativi: innanzitutto, la misura contestata deve influire direttamente sulla situazione giuridica dell'ente; in secondo luogo, l'atto non deve lasciare margine di discrezionalità agli organi incaricati della sua attuazione.

La Corte si concentra successivamente sull'esame dell'art. 4, par. 3, comma 2, della direttiva 2007/46, che stabilisce che gli Stati membri «non vietano, limitano o impediscono l'immatricolazione, la vendita o la messa

---

[76] Trib. UE, 13 dicembre 2018, T-339/16, T-352/16, e T-391/16, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid c. Commissione*.

[77] Corte giust., sez. V, 15 gennaio 2022, cause riunite C-177/19 P, *Germania, Ville de Paris et alii c. Commissione*, C-178/19 P, *Ungheria, Ville de Paris et alii c. Commissione*, e C-179/19 P, *Commissione c. Ville de Paris et alii*. O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, in *DUE*, 1999, 337 s.; ID., *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in G. CATALDI-A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna, Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiane e spagnola,* Jovene, Napoli, 2005; I. ANRÒ, *L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta* de jure condendo, in *Federalismi.it*, 2022, 498 s.; P. VAN NUFFEL, *What's in a Member State? Central and Decentralized Authorities Before the Community Courts*, in *Common Market Law Review*, 2001, 38 s.; C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2018, 377 s.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012.

in circolazione su strada di veicoli (…) se soddisfano i requisiti previsti dalla [direttiva]», per determinare se tale norma ostacoli effettivamente le città ricorrenti nell'esercizio delle loro competenze in materia di regolamentazione del traffico per finalità ambientali, e dunque se esse debbano essere considerate direttamente interessate dal regolamento impugnato. La Corte interpreta la disposizione considerando il suo testo, il contesto normativo di riferimento, gli obiettivi perseguiti dalla direttiva e gli elementi relativi alla sua preparazione legislativa.

Per quanto riguarda l'art. 4, par. 3, comma 2, la Corte chiarisce che il divieto in esso contenuto non si limita alla sola circolazione dei veicoli all'interno del territorio di uno Stato membro, ma si estende anche ad altre attività, come l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione dei veicoli. Tali restrizioni costituiscono infatti un ostacolo generale all'accesso al mercato dei veicoli.

Nel contesto normativo della direttiva 2007/46, la Corte sottolinea che gli obblighi imposti agli Stati membri riguardano l'immissione in commercio dei veicoli a motore, e non la loro circolazione successiva. Pur prevedendo un obbligo negativo che impedisce agli Stati membri di vietare o limitare la circolazione su strada dei veicoli conformi alle prescrizioni della direttiva, il primo comma di tale articolo consente agli Stati membri di immatricolare e autorizzare la vendita dei veicoli senza fare riferimento specifico alla circolazione su strada. Pertanto, la Corte ritiene che la portata dell'obbligo negativo non possa essere più ampia di quella dell'obbligo positivo, poiché le due disposizioni sono complementari.

In merito agli obiettivi della direttiva 2007/46, la Corte evidenzia che essi consistono nell'istituzione di una procedura uniforme di omologazione per i veicoli nuovi e nel funzionamento del mercato interno, con l'intento di garantire al contempo un elevato livello di sicurezza stradale, assicurato dall'armonizzazione dei requisiti tecnici relativi alla costruzione dei veicoli.

I lavori preparatori dell'art. 4, par. 3, comma 2, rivelano che il divieto di impedire la «circolazione su strada» di veicoli non era inteso a estendere l'ambito della legislazione sull'omologazione dei veicoli, ma a evitare che gli Stati membri aggirassero il divieto di ostacolare l'accesso al mercato dei veicoli conformi alle normative comunitarie.

La Corte conclude che l'interpretazione del Tribunale, che attribuiva una portata troppo ampia all'art. 4, par. 3, comma 2, al fine di supportare l'idea che tale disposizione ostacoli le limitazioni locali sulla circolazione veicolare per motivi ambientali, non è conforme né al contesto né agli scopi della direttiva, né ai suoi lavori preparatori. Di conseguenza, la Corte ritie-

ne che il Tribunale abbia commesso un errore giuridico nello stabilire che il regolamento controverso riguarda direttamente le città ricorrenti, ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE.

Infine, riguardo alla possibilità di un ricorso per inadempimento contro uno Stato membro per violazione del regolamento, la Corte sottolinea che l'adozione di normative locali che limitano la circolazione di determinati veicoli per scopi ambientali non viola il regolamento controverso, e pertanto non incide sulla possibilità di un ricorso per inadempimento. La Corte annulla quindi la sentenza impugnata, stabilendo che la controversia è matura per la decisione, e rigetta i ricorsi di annullamento delle città ricorrenti in quanto irricevibili.

La Corte di giustizia europea, confermando una sentenza del Tribunale, è arrivata alla medesima conclusione in un ricorso presentato dalla Regione di Bruxelles-Capitale contro il regolamento di esecuzione 2017/2324 della Commissione che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato nei prodotti fitosanitari[78]. Entrambi i tribunali dell'UE si sono concentrati sulle competenze della regione nella procedura di autorizzazione all'immissione sul mercato di tali prodotti e hanno ritenuto che l'autorità competente fosse l'autorità federale piuttosto che il richiedente regionale. Hanno inoltre sottolineato che il diritto della regione di partecipare a un comitato di approvazione, di cui il ministro federale doveva ottenere il parere nell'ambito della procedura di autorizzazione, non aveva l'effetto di rendere la regione direttamente interessata. Contrariamente alla CGUE, l'Avvocato Generale Bobek aveva ritenuto che la regione fosse interessata sia individualmente che direttamente e ha sottolineato la realtà pragmatica che l'approvazione del glifosato da parte della Commissione ha effettivamente limitato il potere della regione di limitarne l'uso. Le regioni e le autorità pubbliche sono «ricorrenti atipici non privilegiati» a cui dovrebbe essere concesso l'accesso diretto alla CGUE, in particolare nei casi che coinvolgono questioni normative e tecniche complesse. In particolare, la CGUE ha ribadito il requisito che la posizione giuridica del richiedente sia direttamente interessata e ha chiarito che eventuali effetti politici della misura sulla capacità della regione di vietare la sostanza sono irrilevanti. La flessibilità individuata in precedenza in relazione alla valutazione degli effetti fattuali in alcuni casi non è replicata in relazione agli effetti politici. La posizione delle autorità pubbliche e delle regioni dipenderà dal quadro giuridico

[78] Corte giust., sez. I, 3 dicembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale contro Commissione europea*, C-352/19 P.

specifico e dal livello di discrezionalità lasciato nell'esercizio delle competenze.

Nel complesso, date le limitazioni significative e i requisiti di legittimazione spesso insuperabili per l'accesso diretto alla CGUE nei casi ambientali, sia la CGUE che la Commissione europea hanno posto l'accento sulle vie alternative di accesso alla giustizia disponibili per alcuni tipi di richiedenti, nel completare il puzzle dei rimedi.

5. *Il meccanismo di ricorso amministrativo e il successivo accesso alla CGUE ai sensi del regolamento di Aarhus*

In ottemperanza all'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, l'UE ha istituito un meccanismo amministrativo che consente di richiedere il riesame interno di atti od omissioni da parte delle istituzioni o degli organi dell'UE[79]. La richiesta di revisione interna viene presentata ed esaminata dall'istituzione o dall'organo che ha adottato o avrebbe dovuto adottare un determinato atto. Pertanto, il meccanismo di revisione solleva intrinsecamente preoccupazioni in merito all'imparzialità, all'adeguatezza e all'equità richieste dall'art. 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus. È improbabile che l'istituzione che ha adottato un atto dopo attenti negoziati politici e compromessi voglia accettare tali richieste o rivedere il proprio processo decisionale. Queste preoccupazioni sono ulteriormente accentuate dalla portata limitata del meccanismo, che ha fatto sì che la stragrande maggioranza delle richieste sia stata ritenuta irricevibile e che quelle esaminate materialmente siano state considerate infondate. Il regolamento non è solo restrittivo «nel definire chi ha diritto al riesame e cosa può essere riesaminato, ma anche l'impatto di tale riesame è di portata limitata».

Il meccanismo di revisione interna previsto dal regolamento di Aarhus mira ad affrontare l'accesso alla giustizia per gli organismi della società civile attivi in campo ambientale. Sono ammissibili le ONG il cui obiettivo primario è la promozione della protezione ambientale e che esistono da più di due anni prima di presentare la richiesta. In particolare, il regolamento esclude le organizzazioni non ambientali, come le associazioni di categoria, che possono essere potenzialmente colpite da misure ambientali, così come qualsiasi altro membro del pubblico. Ciò parrebbe in contrasto con l'art. 9,

[79] Ai sensi dell'art. 10 del Regolamento (UE) 2006/1367, cit.

par. 3, della Convenzione di Aarhus, che richiede ai firmatari di istituire procedure di accesso alla giustizia per il pubblico in generale.

La proposta della Commissione di modificare il regolamento non estendeva il meccanismo di ricorso amministrativo al di là delle ONG ambientali[80]. Ciò è giustificato principalmente dal fatto che i singoli hanno accesso ad altri meccanismi di ricorso nell'ordinamento giuridico dell'UE. In particolare, la Commissione non commenta né l'interpretazione restrittiva dell'art. 263, par. 4, TFUE, né le carenze e la rarità dei rinvii pregiudiziali sulla validità, che mettono in dubbio la funzionalità di un sistema completo di ricorsi. Anche per le ONG che si qualificano ai sensi del regolamento di Aarhus, l'ambito di applicazione materiale della procedura di revisione interna è molto ristretto.

Ad oggi, le ONG ambientaliste hanno incontrato notevoli ostacoli nel presentare richieste di risarcimento a causa della portata limitata degli atti che possono essere oggetto di riesame. L'art. 2, lett. g), del regolamento limita la procedura a «qualsiasi misura di portata individuale ai sensi del diritto ambientale, adottate da un'istituzione o da un organo comunitario e aventi effetti esterni e giuridicamente vincolanti». In pratica, ciò consente alla Commissione di ritenere inammissibile gran parte delle richieste.

Delle n. 47 richieste presentate alla Commissione da giugno 2007 a dicembre 2020, n. 38 (80,8%) sono state ritenute irricevibili, in tutto o in parte. Di queste, n. 25 (circa il 53% del numero totale) sono state ritenute irricevibili perché l'atto non era di portata individuale. L'interpretazione delle misure di portata individuale esclude gli atti rivolti agli Stati membri che non impongono obblighi a operatori specifici, come gli atti della Commissione che autorizzano deroghe alla direttiva sulla qualità dell'aria e gli atti che modificano i livelli massimi di residui di pesticidi.

L'ambito ristretto degli atti impugnabili è stato contestato davanti alla Corte di giustizia europea, che però ha rifiutato di valutarne la compatibilità con l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, limitando in modo significativo gli effetti della Convenzione nell'ordinamento giuridico dell'UE. In particolare, la CGUE ha rifiutato di esaminare la compatibilità del regolamento di Aarhus con la Convenzione, in parte perché ha ritenuto che gli obblighi della Convenzione sull'accesso alla giustizia ricadano principalmente sugli Stati membri e che eventuali lacune nella protezione giudiziaria debbano essere colmate a livello nazionale. La Corte di giustizia europea

[80] G. BERTEZZOLO, *Commissione europea e supporto alle riforme, in particolare nel settore della transizione verde*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 1015 s.

sposta quindi la responsabilità di onorare gli obblighi internazionali sull'accesso alla giustizia agli Stati membri. Inoltre, la CGUE non ha potuto interpretare il regolamento di Aarhus in modo coerente con l'art. 9, par. 3, della Convenzione [81]. Il Tribunale nella causa *Mellifera* [82] ha affermato che non sarebbe possibile interpretare gli "atti amministrativi" alla luce della Convenzione di Aarhus in modo da ampliarne l'ambito di applicazione oltre gli atti di portata individuale. Ciò equivarrebbe a un'interpretazione *contra legem* alla luce dell'art. 2, lett. g), del regolamento. Questo approccio è stato confermato in appello dalla Corte di giustizia europea [83].

Dato l'uso limitato del meccanismo di revisione interna, l'impossibilità di ampliarne il campo di applicazione attraverso l'interpretazione e la pressione creata, la recente proposta della Commissione amplia il campo di applicazione materiale della procedura di revisione in due modi. In primo luogo, amplia il campo di applicazione del regolamento agli atti amministrativi di "portata generale". La definizione modificata coprirebbe probabilmente un'ampia percentuale di richieste relative ad atti di portata generale che in precedenza erano state ritenute irricevibili, come il regolamento di esecuzione che approva la sostanza attiva glifosato, considerato un atto di portata generale da entrambi i tribunali dell'UE nei casi *Mellifera*. Tuttavia, la definizione modificata escluderebbe le disposizioni dell'atto amministrativo che richiedono esplicitamente misure di attuazione a livello nazionale o dell'UE, avallando una nozione simile a quella di "atti normativi" ai sensi dell'art. 263, par. 4, comma 3, TFUE. Data la diversa natura del meccanismo di revisione del regolamento di Aarhus e la sua natura complementare, non è chiaro perché il suo campo di applicazione debba essere

---

[81] P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente in Italia nella prospettiva della convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 997; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *EJ,* 1, 2023, 149 s.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of Individuals to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, para 4, TFEU*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2014, 923 ss.; C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, cit., 1245 s.; spec. sugli atti regolamentari v. G. VITALE, *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Osservatorio europeo DUE*, 22 luglio 2019.

[82] Trib. UE, 27 settembre 2018, T-12/17, *Mellifera*.

[83] Corte giust., 2 settembre 2020, C-784/18; P.C. PITEA, *Il caso Mellifera dinanzi alla Corte di giustizia e l'accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: prime considerazioni in una prospettiva internazionalistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 817 s.

limitato in questo modo. Questa nuova eccezione potrebbe essere molto problematica, soprattutto perché è probabile che la CGUE interpreti le "misure di attuazione" in modo simile all'interpretazione ampia di cui all'art. 263, par. 4, TFUE. Su questa base, l'approvazione di sostanze attive nei pesticidi, come il glifosato[84], potrebbe essere considerata al di fuori dell'ambito di applicazione dell'emendamento, poiché l'approvazione diventa operativa solo quando uno Stato membro autorizza il prodotto sul proprio mercato. Le vie alternative per impugnare gli atti che richiedono esplicitamente misure di esecuzione, evidenziate dalla Commissione nella sua proposta, sembrano insoddisfacenti per le ONG ambientaliste, in quanto raramente soddisferebbero il requisito dell'interesse diretto ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE, inoltre, l'accesso indiretto alla Corte di giustizia europea attraverso i tribunali nazionali presenta notevoli carenze.

In conclusione, la Commissione ha proposto di estendere la procedura di ricorso amministrativo, oltre agli atti adottati "in base al diritto ambientale", agli atti e alle omissioni che violano il diritto ambientale, indipendentemente dalla loro base giuridica e dai loro obiettivi. Ad esempio, le richieste di riesame dell'elenco dei progetti di interesse comune per il mancato rispetto della valutazione obbligatoria della sostenibilità/climatica per i progetti di gas da combustibili fossili, adottata a seguito dell'accordo transeuropeo sull'energia, non sono state accolte.

Il regolamento sulle infrastrutture (TEN-E), a sua volta adottato ai sensi dell'art. 172, TFUE, non ha contribuito agli obiettivi ambientali, il sito rientrerebbe ora nel campo di applicazione del regolamento di Aarhus. Ciò è particolarmente importante alla luce del principio di integrazione ambientale[85] sancito dall'art. 11, TFUE[86], che richiede l'integrazione di con-

---

[84] Il 3 aprile 2025 il Collettivo di sostegno alle vittime dei pesticidi in Occidente, Foodwatch, France Parkinson e UFC-Que Choisir si sono unite all'azione intentata da Pesticide Action Network (PAN) Europe e dai suoi membri ClientEarth, Générations Futures, GLOBAL 2000, Pesticide Action Network Germany e Pesticide Action Network Netherlands dinanzi al Tribunale dell'Unione Europea che contesta alla Commissione UE il rifiuto di riesaminare la sua decisione di rinnovare per altri dieci anni l'approvazione del glifosato. Quest'ultimo è l'erbicida più utilizzato al mondo, inquadrato dalla Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro dell'OMS come potenzialmente cancerogeno nel 2015 e sospettato di essere correlato a malattie neurodegenerative come il Parkinson.

[85] M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common Market Law Review*, 2001, 159 s.; J.H. JANS, *Stop the integration principle?*, in *Fordham International Law Journal*, 2010, 1533 s.; F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in

siderazioni ambientali in politiche non ambientali. In questo contesto, nel gennaio 2021, il Tribunale ha adottato un'interpretazione ampia del requisito per cui un atto deve essere adottato «in base al diritto ambientale». Il caso riguardava una richiesta di riesame interno di una decisione della Banca europea per gli investimenti (BEI) di finanziare la costruzione di una centrale elettrica a biomassa in Spagna [87]. Il Tribunale ha ritenuto che i requisiti generali che regolano le attività della BEI, che le impongono di tenere conto dei criteri ambientali nel determinare l'ammissibilità dei progetti, rendessero la decisione adottata in base al diritto ambientale in senso lato. Ciò si basava in parte sugli artt. 9, par. 3, e 9, par. 4, della Convenzione di Aarhus, che prevedono che tutti gli atti delle autorità pubbliche potenzialmente in violazione del diritto ambientale siano passibili di ricorso amministrativo o giudiziario, a prescindere dalla loro base giuridica o dai loro obiettivi. La decisione si basava inoltre sulla definizione di «diritto ambientale» ai sensi del regolamento di Aarhus, che comprende la legislazione che, a prescindere dalla sua base giuridica, contribuisce al perseguimento della politica ambientale dell'UE, come definita all'art. 191, par. 1, TFUE. La tempistica di questa decisione è importante perché riflette gli emendamenti proposti dalla Commissione, e approvati dal Consiglio, per cui gli atti amministrativi ai sensi del regolamento di Aarhus non sono limitati a quelli adottati «in base al diritto ambientale». Il ruolo degli organi giurisdizionali dell'UE nell'interpretare il diritto derivato dell'UE in linea con la Convenzione di Aarhus, in modo da ampliare l'accesso alla giustizia, è quindi reattivo e può essere spiegato dallo sforzo di rispettare le intenzioni legislative.

La proposta della Commissione non affronta alcuni altri aspetti problematici del regolamento. In particolare, non si estende agli atti amministrativi privi di effetti esterni o giuridicamente vincolanti. La Commissione sottolinea che ciò è coerente con l'interpretazione della Corte di giustizia europea di «atto impugnabile» ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE; e dato che la procedura di ricorso interno ai sensi del regolamento di Aarhus è com-

---

DPCE online, 2, 2023, 561 s.; ID., *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

[86] Art. 11, TFUE, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

[87] Corte giust., sez. III, 6 luglio 2023, *Banca europea per gli investimenti (BEI) c. ClientEarth ed a.,* cause riunite C-212/21P e C-223/21P.

plementare all'accesso diretto alla CGUE, tale estensione non è necessaria. Inoltre, la Commissione giustifica questo approccio sulla base del fatto che solo gli atti giuridicamente vincolanti sono in grado di violare il diritto ambientale.

Tuttavia, gli atti non giuridicamente vincolanti possono avere effetti significativi sia sull'attuazione della legislazione dell'UE che sulla sua interpretazione da parte della CGUE. Anche se gli strumenti di *soft law* sono raramente considerati "atti impugnabili" ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE, possono avere effetti pratici e potenzialmente giuridici all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE, e i tribunali sono tenuti a "prendere in considerazione" tali strumenti [88]. Diversi tipi di strumenti di *soft law*, come le linee guida sugli aiuti di Stato per la protezione ambientale e l'energia, e gli atti che la Commissione ha ritenuto non avere effetti esterni, come l'adozione di un elenco di candidati proposti al consiglio di amministrazione dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche per la posizione di direttore esecutivo dell'Agenzia, possono avere impatti sull'ambiente e contravvenire al diritto ambientale [89]. Affinché il meccanismo di ricorso ammini-

[88] M. ELIANTONIO, *Danai Petropoulou Ionescu, Walking the Tightrope: Legitimacy and the Use of Environmental Soft Law in the European Courts*, in E. LEES-M. ELIANTONIO (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2025, evidenziano che, in base ai calcoli della banca dati EUR-lex, la Commissione ha adottato oltre 200 strumenti di questo tipo per agevolare il recepimento, l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni del diritto ambientale dell'UE. Questi strumenti, tra l'altro, forniscono orientamenti tecnici o metodologici, definizioni scientifiche, raccomandazioni procedurali e informazioni scientifiche alle autorità nazionali competenti incaricate dell'attuazione del diritto ambientale dell'UE. O. STEFAN, *Soft Law in Court. Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law, 2013; L. SENDEN, *Soft Law in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2004; E. KORKEA-AHO, *Adjudicating New Governance. Deliberative Democracy in the EU*, Abingdon, Routledge, 2015; J. SCOTT-S. STURM, *Courts as Catalysts: Re-Thinking the Judicial Role in New Governance*, in *Columbia Journal of European Law*, 13, 2006, 565-594; M. DAWSON, *Transforming into What? New Governance in the EU and the Managerial Sensibility in Modern Law*, in *Wisconsin Law Review*, 2, 2010, 389-440.

[89] A. PAJNO, *Il giudice amministrativo italiano come giudice europeo*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2018, 585 s.; M. ELIANTONIO, *Soft law in environmental matters and the role of the European Courts: too much or too little of it?*, in *Yearbook of European Law*, vol. 37, 2018, 496 s.; M. ELIANTONIO-E. KORKEA-AHO, *Soft Law and Courts: Saviours or Saboteurs of the Rule of (Soft) Law?*, in M. ELIANTONIO-E. KORKEA-AHO-U. MORTH (a cura di), *Research Handbook on Soft Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 191-207; M. ELIANTONIO-E. KORKEA-AHO-O. STEFAN (a cura di), *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Hart Publishing, Oxford, 2020.

strativo funzioni davvero come una via complementare che garantisce i diritti dell'art. 9, par. 3, tali misure non dovrebbero essere escluse dal suo ambito di applicazione.

Ciononostante, va notato che l'interpretazione dell'ambito di applicazione degli atti ai sensi del regolamento di Aarhus in modo coerente con l'ambito degli atti impugnabili ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE comporta un'interpretazione relativamente ampia da parte della CGUE. Nella causa *Clientearth/BEI*[90], il Tribunale ha confermato che la risoluzione del Consiglio di amministrazione della BEI di approvare il finanziamento della costruzione del generatore di energia a biomassa aveva effetti giuridici nei confronti di terzi. Rispecchiando l'approccio della CGUE in merito all'interpretazione di un "atto impugnabile" ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE, il Tribunale ha esaminato la sostanza piuttosto che la forma della decisione della BEI e ha stabilito che essa rifletteva la posizione definitiva della BEI sull'ammissibilità del progetto specifico alla concessione del finanziamento alla luce dei suoi aspetti ambientali e sociali. Le fasi successive del processo decisionale non avrebbero influito su tali aspetti del progetto. Anche se questa decisione non ha creato un obbligo legale per la BEI di finanziare il progetto, ha modificato in modo definitivo la posizione giuridica del promotore del progetto, consentendogli di procedere alle fasi successive per la finalizzazione del prestito. Pertanto, nonostante la riluttanza della Commissione a estendere esplicitamente l'ambito di applicazione del regolamento di Aarhus agli atti non giuridicamente vincolanti, l'interpretazione dei tribunali dell'UE comprende almeno gli atti non strettamente giuridicamente vincolanti o definitivi, ampliando così in parte l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Nonostante il suo ristretto campo di applicazione materiale, il regolamento di Aarhus ha consentito di presentare richieste di revisione interna di alcune misure di portata individuale, come l'autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti geneticamente modificati[91], le autorizzazioni di

---

[90] Trib. UE, sez. II, 27 gennaio 2021, *ClientEarth contro Banca europea per gli investimenti,* T-9/19.

[91] Corte giust., 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France et alii c. Ministère de l'Agriculture et alii e Novartis Seeds e Monsanto Europ*; Corte giust., 8 settembre 2011, C-58/10, *Monsanto et alii*; Corte giust., 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America et alii*; Corte giust., 7 luglio 2022, C-24/21, *PH (Interdiction régionale de mise en culture d'OGM)*. T. CHRISTOFOROU, *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, in *Common Market*

sostanze chimiche nell'ambito del regime REACH e le autorizzazioni di organizzazioni di monitoraggio nell'ambito del regolamento sul legname. Tuttavia, anche le nove richieste ritenute ammissibili dalla Commissione sono risultate non violare il diritto ambientale, di solito sulla base di una breve dichiarazione sui motivi per cui la Commissione non è d'accordo con l'interpretazione della legislazione ambientale suggerita dalla ONG che ha presentato la richiesta. In realtà, nessuna delle richieste presentate alla Commissione ha portato alla revisione o al ritiro di un atto. Solo una ha portato a un'attenta valutazione, richiedendo all'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA) di fornire una relazione tecnica, relativa all'autorizzazione della soia geneticamente modificata, prima di concludere che non violava la normativa ambientale. Data la leggerezza del riesame applicato dalla Commissione, la possibilità di contestare il riesame interno e la legalità dell'atto amministrativo davanti alla CGUE diventa particolarmente importante.

Il regolamento di Aarhus prevede che le ONG che presentano richieste di revisione interna possano avviare un procedimento dinanzi alla CGUE «conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati». Sebbene l'ACCC abbia sottolineato che l'art. 12 del regolamento di Aarhus dovrebbe consentire il controllo giurisdizionale del contenuto dell'atto amministrativo iniziale, sia il Tribunale che la CGUE hanno ritenuto il contrario. L'art. 12

Law Review, 2004, 647; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, 7 s.; S. POLI, *Legislazione anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, *ivi*, 365; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Giuffrè, Milano, 2005; H. RUIZ FABBRI-L. GRADONI, *L'affaire de l'OGM devant le juge de l'OMC: science et précaution sans principes*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007, 64; S. POLI, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, Jovene, Napoli, 2008; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, 339; F. CITTADINO, *Libera circolazione degli OGM: più spazio per la tutela dell'ambiente alla luce della direttiva (UE) 2015/412?*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2016, 209; T.M. MOSCHETTA, *La coltivazione degli OGM tra "flessibilità" e "coerenza" del mercato interno dell'Unione Europea*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 3, 2016, 120; L. MARINI, *L'epidemia di 'Xylella' fastidiosa e la precauzione a due velocità*, in *Riv. giur. amb.*, 33, 2018, 255; M.C. ERRIGO, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2020, 273; M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma? [Nota a sentenza: CGUE, sez. II, 7 luglio 2022, causa C-24/21]*, in *Riv. dir. alim.*, 17, 2023, 71.

si limita a contestare la decisione che respinge la richiesta di revisione interna in quanto infondata, ovvero la risposta scritta fornita dall'istituzione competente ai sensi dell'art. 10, e non la sostanza dell'atto iniziale. Se la ONG desidera contestare l'atto o l'omissione iniziale, dovrà qualificarsi in base alle normali norme sulla legittimazione ad agire di cui all'art. 263, par. 4, TFUE che, come analizzato in precedenza, sono molto restrittive per le ONG ambientali. Le ragioni sostanziali per cui è stato impugnato l'atto iniziale possono essere riesaminate indirettamente nella misura in cui erano rilevanti per il riesame interno secondo la procedura di cui all'art. 10. Tuttavia, non possono essere sollevati nuovi motivi in merito al riesame dell'atto iniziale nel procedimento di cui all'art. 12.

L'interpretazione della Corte di giustizia europea dell'art. 12 del regolamento di Aarhus non è sufficiente a garantire un ampio accesso alla giustizia per contestare le violazioni del diritto ambientale, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus, e a contrastare la portata restrittiva dell'accesso ai tribunali dell'UE ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE. Purtroppo, senza alcuna giustificazione o menzione, la proposta di modifica del regolamento di Aarhus presentata dalla Commissione non affronta l'ambito di applicazione del ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 12. Come dimostra la sezione seguente, la proposta di modifica del regolamento di Aarhus non è stata presa in considerazione e l'accento è posto invece sul miglioramento dell'accesso attraverso i tribunali nazionali.

6. *L'accesso indiretto alla CGUE attraverso i tribunali nazionali*

La CGUE ha ripetutamente sottolineato che l'effettiva tutela giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'UE deve essere raggiunta attraverso il sistema completo di rimedi giuridici, che si estende oltre alla procedura di annullamento ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE, all'accesso indiretto alla CGUE attraverso i tribunali nazionali ai sensi dell'art. 267, TFUE.

I tribunali nazionali devono adire la CGUE quando la validità di un atto dell'UE è messa in discussione in una causa di cui sono investiti e sono propensi a ritenere la contestazione fondata [92].

[92] R. GRECO, "*Doppia pregiudizialità" e dialogo tra corti: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Giustizia Amministrativa*, 2025, indaga il tema della possibilità che in uno stesso giudizio possano venire in rilievo al tempo stesso, in relazione alle medesime disposizioni di legge, questioni di legittimità costituzionale e questioni di compatibilità con il dirit-

Alla luce di questo principio, un ampio accesso alla giustizia a livello nazionale può in ultima analisi rafforzare l'accesso alla giustizia a livello dell'UE, formando insieme un sistema completo di rimedi legali. In conformità al principio di leale cooperazione [93] (art. 4, par. 3, TUE), gli Stati membri devono adottare le misure necessarie, anche in materia di tutela giurisdizionale effettiva, per garantire la protezione dei diritti derivanti dal diritto dell'UE.

Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a fornire rimedi sufficienti a garantire una tutela giuridica effettiva nei settori coperti dal diritto dell'UE (art. 19, par. 1, comma 2, TUE). Su questa base, la CGUE ritiene che i tribunali nazionali abbiano la responsabilità primaria di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in quanto tribunali ordinari dell'Unione. In questo contesto, in contrasto con il suo approccio restrittivo sull'accesso diretto ai tribunali dell'UE, la CGUE richiede agli Stati membri di garantire un ampio accesso ai tribunali nazionali per contestare potenziali violazioni della legislazione ambientale anche al di fuori del diritto derivato dell'UE che prevede esplicitamente tale accesso. L'enfasi sull'accesso ai tribunali nazionali è confermata e seguita dalla Corte di giustizia europea. La Commissione, nell'ambito del suo ruolo di controllo in qualità di custode dei Trattati, assicura che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per ampliare l'accesso ai tribunali nazionali, con il presupposto che ciò porterà in ultima analisi a un maggior numero di rinvii pregiudiziali di validità alla CGUE.

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea sui requisiti richiesti agli Stati membri ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus è motivata dalla volontà di migliorare l'applicazione del diritto ambientale

---

to dell'Unione Europea, alla luce delle sentenze: Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181; Corte cost., 19 dicembre 2024, n. 210; Corte cost., 3 gennaio 2025, n. 1; Corte cost., 4 febbraio 2025, n. 7; Corte cost., 20 marzo 2025, n. 31; Corte cost., ord. 20 febbraio 2025, n. 21.

[93] F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Giappichelli, Torino, 2003, 18 s.; M.C. BARUFFI, *Commento all'art. 4 TUE*, in F. POCAR-M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014; P. DE PASQUALE *et al.*, *Commento all'art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 28 s.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie e principio di leale cooperazione*, in *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea*, *Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci, Bari, 2019, 5; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Jovene, Napoli, 2020; S. FOÀ, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia è strumento di collaborazione o di sottomissione*, in S. D'ANDREA (a cura di), *Serve meno Europa? Domande radicali sull'Unione europea*, Rogas, Roma, 2025, 141 s.

dell'UE negli ordinamenti giuridici nazionali[94]. Nonostante il mancato recepimento dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus nella legislazione dell'UE per quanto riguarda gli Stati membri, la Corte di giustizia europea ha confermato la propria competenza a interpretare l'art. 9, par. 3, nella causa *Slovak Brown Bear*[95]. Dopo aver respinto l'effetto diretto dell'art. 9, par. 3, la Corte di giustizia europea ha richiesto ai tribunali nazionali di interpretare il diritto nazionale nella misura più ampia possibile, coerentemente con i suoi obiettivi, al fine di garantire un'efficace tutela giurisdizionale nei settori coperti dal diritto ambientale dell'UE e in modo da non «rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'UE».

La CGUE si è quindi basata su una combinazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sviluppato inizialmente come principio generale del diritto e successivamente codificato nell'art. 19, par. 1, TUE, e del principio dell'efficacia del diritto dell'UE, per garantire che le norme procedurali nazionali non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'UE.

Sempre "oscillando" tra i due principi, la CGUE ha ulteriormente ampliato i limiti all'autonomia procedurale nazionale in *Protect Natur*[96]. In particolare, ha invocato la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e ha af-

---

[94] G. CANTILLO, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive de jure condendo*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standars internazionali*, Jovene, Napoli, 2011, 253; M. CASTELLANETA (a cura di), *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: diritti azionabili e modalità di presentazione*, in *Studi sull'integrazione europea, supplemento al n. 1/2019*, Cacucci, Bari, 2018; S. MARINO, *La* climate change litigation *nella prospettiva del diritto internazionale privato e processuale*, in *Riv. dir. int. priv e proc.*, 2021, 898; M. MESSINA, *Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'Ue dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2022, 121; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506; L. SQUINTANI-S. KALISVAART, *Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases*, in *European Papers*, 2020, 931 s.; M. CRISTARELLA ORISTANO, *Il caso Repubblica Federale di Germania e A. c. Commissione europea: quali riflessi sull'accesso alla giustizia climatica da parte delle '*smart cities'*? [Nota a sentenza: CGUE, sez. V, 13 gennaio 2022, cause riunite C-177/19 P, C– 178/19 P e C-179/19 P]*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2022, 479; R. LOUVIN, *Democrazia ambientale e accesso alla giustizia*, in *DPCE*, 2023.

[95] V. *infra* nota 101.

[96] Corte giust., sez. II, 20 dicembre 2017, C-664/15.

fermato che quando uno Stato membro stabilisce norme procedurali applicabili a questioni che rientrano nell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, agisce nell'ambito del diritto dell'UE ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta [97]. Ciò è avvenuto in particolare in relazione al diritto delle ONG ambientaliste di impugnare le decisioni adottate in base al diritto comunitario e che contravvengono all'art. 4 della direttiva quadro sulle acque che impone agli Stati membri di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici [98]. Su questa base, l'art. 47 della Carta sul diritto a un ricorso effettivo, combinato con l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, crea l'obbligo per gli Stati membri di garantire un'efficace tutela giudiziaria dei diritti derivanti dal diritto ambientale dell'UE [99]. La Corte di giustizia ha sottolineato che, nonostante il margine di discrezionalità previsto dall'art. 9, par. 3, i criteri stabiliti dal diritto nazionale non possono essere così rigidi da escludere di fatto le organizzazioni ambientaliste dal contestare eventuali violazioni del diritto ambientale, altrimenti l'effetto utile dell'art. 4 della direttiva quadro sulle acque sarebbe seriamente compromesso. La Corte di giustizia europea ha ribadito l'obbligo per i tribunali di interpretare le norme procedurali nazionali, nella misura più ampia possibile, alla luce dell'art. 9, par. 3, e dell'obiettivo di un'effettiva tutela giurisdizionale, in modo da garantire l'accesso a una ONG ambientale debitamente costituita. Inoltre, applicando il consolidato principio di supremazia della *Simmenthal* [100], ha stabilito che nelle situazioni in cui tale interpretazione coerente non è possibile, il giudice nazionale deve disapplicare la norma procedurale nazionale in conflitto, senza dover attendere una modifica legislativa.

Nel limitare l'autonomia procedurale degli Stati membri, la Corte di giustizia europea ha utilizzato un "linguaggio dei diritti". Nella causa *Slovak Brown Bear* i diritti delle ONG derivavano dalla direttiva Habitat, relativa alla protezione della biodiversità [101], e nella causa *Protect Natur* dalla

---

[97] L.S. ROSSI, *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2, 2016, 329.

[98] M. RAVINA-D. PANEPINTO-E. MEJIA-B. JHEYSON-P. SALIZZONI-M. ZANETTI, *Integrated model for estimating odor emissions from vicil wastewater treatment plants*, in *Environmental science and pollution research international,* 2019, 3992 s.

[99] B. PIRKER, *Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 25, 2016, 87 s.

[100] Corte giust., 9 marzo 1978, *Italia vs. Simmenthal SpA*, C-106/77.

[101] Corte giust., grande sez., 8 marzo 2011, C-240/09, ove oggetto della causa principale

direttiva quadro sulle acque e dall'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus [102]. Non è chiaro come nascano questi "diritti", in particolare nel contesto dell'art. 4 della direttiva quadro sulle acque che impone agli Stati membri l'obbligo di prevenire il deterioramento dei corpi idrici. Ciononostante, la Corte di giustizia europea e la Commissione, nella sua comunicazione interpretativa, sembrano riconoscere che le ONG possano rendere il diritto ambientale derivato dell'UE opponibile ai tribunali nazionali, combinando così i principi di efficacia e di effettiva tutela giurisdizionale con l'obiettivo di ampliare l'accesso alla giustizia presso i tribunali nazionali. Ciò è in netto contrasto con l'approccio della Corte di giustizia europea per quanto riguarda i diritti dei richiedenti, comprese le ONG, di far valere la legislazione ambientale davanti alla CGUE.

In particolare, quando impone agli Stati membri obblighi in materia di accesso alla giustizia in materia ambientale, la Corte di giustizia europea non si basa direttamente o esclusivamente sulla Convenzione di Aarhus [103]. Al contrario, utilizza un ragionamento che deriva principalmente dai principi di diritto dell'UE di efficacia e di protezione giudiziaria effettiva, sebbene ispirato ai requisiti della Convenzione internazionale. Se si fosse basata sulle norme di diritto internazionale per richiedere un ampio accesso alla giustizia da parte degli Stati membri, avrebbe dovuto ugualmente attenersi a tali considerazioni di diritto internazionale, alla luce degli effetti giuridici degli accordi internazionali nell'ordinamento giuridico dell'UE [104]. Allo

è stabilire se un'associazione per la tutela dell'ambiente possa essere "parte" in un procedimento amministrativo concernente, segnatamente, la concessione di deroghe al regime di tutela di una specie come l'orso bruno. Ebbene, tale specie è menzionata nell'allegato IV, punto a), della direttiva "*habitat*", sicché, ai sensi dell'art. 12 di quest'ultima, essa è assoggettata a un regime di rigorosa tutela al quale è possibile derogare solo alle condizioni previste all'art. 16 della medesima direttiva.

[102] G. VALENTI, *L'interpretazione dell'articolo 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia. Nuove prospettive in tema di legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste? Commento a Corte di giustizia dell'UE (grande sezione). Sentenza 8 novembre 2022, C-873/19, Deutsche Umwelthilfe*, in *DPCE*, 2023, 1423 s.; L. KRÄMER, *Comment on Case C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK: Access to Justice in Environmental Matters: New Perspectives*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 8, 2011, 445.

[103] A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci, Bari, 2015; A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Dir. un. eur.*, 2019, 525.

[104] J. JENDROŚKA, *Acces to Justice in the Aarhus Convention: Genesis, Legislative History*

stesso tempo, il fatto che gli obblighi degli Stati membri derivino dal principio della tutela giurisdizionale effettiva, in particolare come sancito dall'art. 47 della Carta, che vincola allo stesso modo l'UE e gli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE, solleva la questione se sia giustificabile che la CGUE applichi uno standard interpretativo diverso. Sebbene la Corte di giustizia europea limiti gli effetti della Convenzione di Aarhus sull'art. 263, par. 4, TFUE sulla base della gerarchia delle fonti giuridiche nell'UE, nel senso che gli accordi internazionali non hanno il primato sulle disposizioni del trattato, è contestabile che non riconosca l'obbligo di interpretare coerentemente l'art. 263, par. 4, TFUE alla luce del diritto europeo e dell'art. 9, par 3, della Convenzione di Aarhus.

Come ha osservato l'Avvocato generale Bobek, «ciò che è richiesto ai tribunali nazionali deve essere richiesto anche ai tribunali dell'UE», in particolare alla luce del fatto che l'art. 263, par. 4, TFUE, l'art. 47 della Carta e l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus sono espressioni del principio della tutela giurisdizionale effettiva, che ha in questi termini un significato diverso a livello dell'UE e a livello nazionale [105].

---

and Overview of the Main Interpretation Dilemma's, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 17, 2020, 372 s.

[105] Le insidie derivanti dall'applicazione di standard diversi in merito a ciò che è richiesto ai tribunali nazionali e alla CGUE per garantire una tutela giurisdizionale effettiva sono evidenti anche alla luce della recente giurisprudenza della CGUE sulla crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri. In questa linea giurisprudenziale, la CGUE ha fatto un ulteriore passo avanti nel limitare l'autonomia procedurale nazionale sulla base del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, del TUE, ribadito dall'art. 47 della Carta, formulando requisiti relativi al funzionamento e all'indipendenza dei tribunali nazionali. In particolare, la CGUE ha affermato che il principio della tutela giurisdizionale effettiva vincola i giudici nazionali anche quando non attuano il diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta. Poiché i tribunali nazionali possono essere chiamati a pronunciarsi sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'UE, ciò fa scattare l'applicazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva «nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione», come previsto dall'art. 19, par. 1, del TUE. Sebbene i casi sullo Stato di diritto e sull'indipendenza giudiziaria negli Stati membri riguardino questioni intrinsecamente diverse, l'approccio ampio della CGUE nel formulare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva a livello nazionale evidenzia le corrispondenti responsabilità della CGUE nel garantire una tutela effettiva. Sebbene l'esatta formulazione del secondo paragrafo dell'art. 19 del TUE non sia replicata in relazione all'UE stessa, la Corte di giustizia ha il compito di garantire l'osservanza della legge, e quindi di assicurare il principio generale della tutela giurisdizionale effettiva in relazione ai rimedi previsti dai Trattati. Ciò vale in particolare per il settore ambientale, alla luce degli impegni assunti dall'UE con la Convenzione di Aarhus e della necessità di sostenere lo Stato di diritto internazionale.

7. *Il ruolo della Commissione europea attraverso la* soft law *e le procedure di infrazione*

Nell'ottobre 2020 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "*Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e negli Stati membri*".

Di rilievo appare indagare la vincolatività degli strumenti di *soft law p*er le corti nazionali e per la CGUE [106]. Sul punto riemerge l'attualità del *leading case Grimaldi* [107]. Nel novembre 1989, la Corte di giustizia si è pronunciata sul caso di malattia professionale sollevato dal Tribunale del lavoro belga e ha stabilito che i tribunali nazionali sono tenuti a prendere in considerazione, quando decidono, la *soft law* elaborata a livello unionale [108].

---

[106] E. KORKEA-AHO, *National Courts and European Soft Law: Is Grimaldi Still Good Law?*, in *Yearbook of European Law*, 37, 2018, 470-495.

[107] U. SADL-Y. PANAGIS, *What Is a Leading Case in EU Law? An Empirical Analysis*, in *European Law Review*, 40, 2015, 15-34.

[108] Corte giust., sez. II, 13 dicembre 1989, C-322/88, *Salvatore Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*. Il sig. Grimaldi era un lavoratore migrante di origine italiana che soffriva di una malattia professionale causata da vibrazioni meccaniche dovute all'uso di un trapano pneumatico. Il *Fonds des maladies professionnelles* belga ha rifiutato di riconoscere la malattia alle mani del sig. Grimaldi, in quanto la malattia non era riconosciuta dalla lista belga delle malattie professionali. La malattia è stata tuttavia inclusa nell'elenco europeo delle malattie professionali, allegato a una raccomandazione della Commissione del 1962. La raccomandazione era stata emanata per incoraggiare gli Stati membri a introdurre l'elenco come parte della legislazione sociale nazionale. Questa e un'altra raccomandazione della Commissione, emanata quattro anni dopo, nel 1966, sulle condizioni per la concessione di un indennizzo alle persone affette da malattie professionali, si basavano sull'*ex* art. 155 del Trattato CEE (*ex* art. 211 CE), che conferiva alla Commissione il potere generale di «formulare raccomandazioni o esprimere pareri su questioni trattate nel presente Trattato, qualora esso lo preveda espressamente o qualora la Commissione lo ritenga necessario». Il Tribunale del lavoro belga ha presentato il ricorso alla CGUE per sapere se l'elenco europeo delle malattie professionali abbia un effetto diretto, consentendo al sig. Grimaldi di avvalersi della raccomandazione. L'avvocato Mischo ha basato la sua analisi sul confronto tra gli effetti normativi delle raccomandazioni, da un lato, e dei regolamenti e delle direttive, dall'altro: le raccomandazioni, a differenza degli altri due strumenti, non hanno forza vincolante. Poiché la forza vincolante è necessaria affinché uno strumento giuridico abbia un effetto diretto, le raccomandazioni non possono essere invocate per rivendicare o far valere dei diritti. Sebbene il giudice del rinvio non abbia in alcun modo messo in discussione l'autorità della CGUE di pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità della raccomandazione, l'AG Mischo ha ritenuto necessario completare il suo parere osservando che la Corte è competente a giudicare la questione in esame. Nella sentenza, la CGUE ha innanzitutto af-

Oggi quasi tutte le istituzioni europee sono potenziali produttrici di *soft law*. La Commissione è ancora il soggetto più prolifico di *soft law,* ma a differenza dei decenni precedenti è sempre più solita elaborare *soft law* insieme a gruppi di esperti delle autorità nazionali e alle associazioni professionali dell'industria. Anche le agenzie dell'UE sono emerse come attori importanti nella scena della *soft law* dell'UE, adottando documenti di *soft law* da sole o in collaborazione con attori rappresentativi dell'industria e della società civile. La decisione Grimaldi è stata presa in un'epoca in cui il quadro normativo dell'UE era drasticamente diverso da quello attuale e l'uso della *soft law* come meccanismo di governance dell'UE era ancora agli inizi. Questi effetti giuridici, che impongono ai tribunali di tenere in debita considerazione le misure non vincolanti, sono generalmente considerati applicabili solo ai tribunali nazionali, anche se finora non è emersa alcuna ragione convincente per spiegare perché lo stesso obbligo non si applichi a tutti i tribunali, sia dell'UE che nazionali.

La giurisprudenza *Grimaldi* pare di grande interesse per far emergere una persuasività forte degli atti di *soft law* in materia climatica e sull'accesso alla giustizia[109].

La tendenza stabilita dalla CGUE di utilizzare il principio della tutela giurisdizionale effettiva, compreso il suo riconoscimento nella Carta, per rafforzare l'efficacia della Convenzione di Aarhus negli Stati membri è pro-

---

frontato la questione della sua portata giurisdizionale. La CGUE ha ritenuto che rientrasse nei suoi poteri pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione di tutti gli atti delle istituzioni comunitarie senza eccezioni, compresi gli strumenti non vincolanti come le raccomandazioni e i pareri. Per quanto riguarda la seconda questione, ossia se le raccomandazioni possano produrre effetti vincolanti, la Corte, come l'AG Mischo, ha concluso che le raccomandazioni non possono dare origine a diritti su cui i singoli possono fare affidamento in Tribunale. Con entrambi i pareri concordi sulla limitata capacità delle raccomandazioni di generare diritti, la vera sorpresa è stata che, a differenza dell'AG Mischo, la CGUE non si è fermata dopo aver confermato che le raccomandazioni non creano diritti azionabili. Volendo «dare una risposta esauriente alla domanda posta dal giudice nazionale», la Corte si è spinta oltre, riconoscendo la capacità delle raccomandazioni di creare effetti giuridici. La CGUE ha richiamato l'attenzione sul fatto che le raccomandazioni non devono essere considerate prive di effetti giuridici e che i tribunali nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le misure non vincolanti, in particolare «quando gettano luce sull'interpretazione delle misure nazionali adottate per la loro attuazione o quando sono destinate a integrare le disposizioni comunitarie vincolanti».

[109] M. ELIANTONIO-D. PETROPOULOU IONESCU, *Walking the Tightrope: Legitimacy and the Use of Environmental Soft Law in the European Courts*, in E. LEES-M. ELIANTONIO (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2025.

seguita dalla Commissione europea. Nel definire le aree prioritarie di intervento per il futuro, la Commissione sottolinea il ruolo delle autorità e dei tribunali nazionali nel garantire un ampio accesso alla giustizia anche al di là delle situazioni specificamente previste dal diritto derivato dell'UE. Gli Stati membri sono chiamati a rivedere le disposizioni nazionali che impediscono ai singoli o alle ONG di avere accesso alla giustizia in materia ambientale. Secondo l'interpretazione della Corte di giustizia europea nella causa *Orso bruno slovacco*[110], questi requisiti "generali" per l'accesso alla giustizia si estendono a questioni che possono non essere ancora oggetto della legislazione dell'UE, ma che possono rientrare in un campo ampiamente coperto dal diritto dell'UE.

La Commissione sottolinea inoltre la responsabilità dei tribunali nazionali di garantire i diritti dei singoli e delle ONG a un ricorso effettivo ai sensi del diritto dell'UE, compreso l'obbligo di annullare le norme contrarie al diritto dell'UE, ivi incluse le restrizioni indebite alla legittimazione ad agire. La Commissione avverte che monitorerà l'azione legislativa e giudiziaria per attuare efficacemente i requisiti per un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, in conformità alla Convenzione di Aarhus e alla giurisprudenza della CGUE[111]. Questo monitoraggio è alla base del suo ruolo di custode dei Trattati, compresa la possibilità di avviare procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258, TFUE contro gli Stati membri che non riescono a garantire un ampio accesso alla giustizia per la tutela dell'ambiente. L'accesso ai tribunali nazionali, rispetto all'accesso alla CGUE, è quindi intrinsecamente soggetto a un monitoraggio più rigoroso.

Ad oggi, la Commissione europea ha avviato numerose cause contro gli Stati membri che non hanno attuato correttamente gli obblighi di accesso

---

[110] J.H. JANS, *Who is the referee? Access to justice in a globalised legal order: A case analysis of ECJ judgment C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie*, in *Review of European Administrative Law*, 1, 2011, 87 s.; M. ELIANTONIO, *Case C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice, (Grand Chamber), of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 49, 2012, 767; L. KRÄMER, *Comment on Case C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie VLK: Access to Justice in Environmental Matters: New Perspectives*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 8, 2011, 445.

[111] Il regolamento (UE) 2006/1367, che è inteso ad attuare le disposizioni dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aahrus, concerne solo le Istituzioni dell'Unione e non può essere considerato per integrare l'adozione, da parte dell'Unione, di disposizioni vertenti sull'adempimento degli obblighi che derivano dall'art. 9, par. 3, di detta Convenzione relativamente ai procedimenti amministrativi o giurisdizionali nazionali.

alla giustizia previsti dal diritto derivato dell'UE. Ha anche inviato lettere di costituzione in mora sulla compatibilità dell'accesso alla giustizia in materia ambientale al di là delle situazioni in cui le direttive specifiche prevedono requisiti di accesso alla giustizia. Ad esempio, nel maggio 2020 è stata inviata una lettera di costituzione in mora alla Lituania in merito all'accesso alla giustizia nel contesto della direttiva Habitat. Sebbene, a seguito della giurisprudenza della CGUE e degli orientamenti della Commissione, alcuni Stati membri abbiano adeguato le norme procedurali nazionali per consentire alle ONG di accedere ai tribunali per contestare le violazioni del diritto ambientale dell'UE, in alcuni Stati membri sussistono ancora ostacoli significativi all'accesso alla giustizia a livello nazionale. La misura in cui la Commissione avvierà procedure di infrazione contro questi Stati membri determinerà in modo significativo l'efficacia dei rinvii pregiudiziali sulla validità nel completare il puzzle dei rimedi disponibili.

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, l'accesso alla giustizia è stato notevolmente rafforzato dal modificato regolamento di Aarhus[112], che consente alle organizzazioni ambientaliste e ad altri membri del pubblico di chiedere alle istituzioni dell'UE di garantire che le loro decisioni siano conformi al diritto ambientale dell'UE[113].

Le organizzazioni ambientaliste hanno già fatto ricorso a tale possibilità chiedendo un riesame[114] in relazione ai pesticidi, alla pesca, alla tassono-

---

[112] Regolamento (UE) 2021/1767. Nel 2022 è stato eletto il primo relatore speciale per i difensori dell'ambiente, incaricato di proteggere qualsiasi persona che subisca o rischi minacce imminenti di penalizzazioni, persecuzioni o vessazioni per aver cercato di esercitare i propri diritti ai sensi della Convenzione.

[113] A seguito delle conclusioni del comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus nel caso ACCC/C/2008/32 nei confronti dell'UE, l'ambito di applicazione del regolamento di Aarhus è stato ampliato e allineato alla Convenzione e al suo art. 9. Il comitato di controllo dell'osservanza ha dichiarato che l'UE non si è conformata all'art. 9, parr. 3 e 4, per quanto riguarda l'accesso del pubblico alla giustizia poiché né il regolamento di Arhus né la giurisprudenza della CGUE attuano o rispettano gli obblighi imposti da detti paragrafi. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia. Relazione annuale 2023 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bruxelles, 4 dicembre 2023, COM(2023) 786 final.

[114] Ciò può avvenire chiedendo un riesame interno all'istituzione o all'organo dell'UE che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottare tale atto, sulla base del fatto che tale atto od omissione viola il diritto ambientale. Gli stessi richiedenti che hanno presentato la richiesta di riesame interno ai sensi dell'art. 10 del regolamento di Aarhus possono proporre un ricorso dinanzi alla Corte

mia, ai piani nazionali per l'energia e il clima, alle energie rinnovabili e ai piani agricoli nell'ambito della politica agricola comune [115].

La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti sull'accesso alla giustizia in materia ambientale [116] e schede informative in materia di giustizia elettronica sulle norme applicabili in ciascuno Stato membro e ha tracciato una mappatura delle modalità di tutela giuridica offerte nella legislazione di ciascuno Stato membro che attua la Convenzione di Aarhus.

8. *La legittimazione ad agire nelle cause ambientali in Europa*

L'accesso alla giustizia in materia climatica dipende dall'efficacia di una combinazione di meccanismi di ricorso giudiziari e amministrativi [117] che dovrebbero lavorare insieme per formare un sistema completo di rimedi nell'ordinamento giuridico dell'UE. Gli ultimi sviluppi giuridici e politici ampliano solo in parte il meccanismo di ricorso interno previsto dal regolamento di Aarhus per le ONG ambientali e ribadiscono invece il ruolo centrale dei tribunali nazionali e della procedura di riferimento preliminare. Tuttavia, concentrarsi ancora una volta su questo particolare tassello del puzzle come quasi una panacea alle carenze dell'UE nel garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale non è all'altezza di ciò che la Convenzione di Aarhus richiede e di ciò che il diritto dell'UE esige dagli Stati membri per garantire un'efficace tutela giurisdizionale.

La scelta ideologica della CGCE di limitare l'accesso diretto ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE potrebbe essere in parte attribuita alla necessità di controllare il carico di lavoro dei tribunali, il che non è certo una giustificazione convincente o legittima per limitare l'accesso alla giustizia in ma-

---

di giustizia una volta che sia stata loro comunicata la decisione dell'istituzione dell'Unione sul riesame interno.

[115] L'art. 59, par. 7, del regolamento (UE) 2021/2116, impone agli Stati membri di istituire un meccanismo di denuncia per il periodo di programmazione 2023-2027 e di garantire l'effettivo esame delle denunce che ricadono nell'ambito dei loro piani strategici della politica agricola comune

[116] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri", COM(2020) 643 final.

[117] M. DE BELLIS-R. LANCEIRO, *Les procédures administratives transnationales: principes, taxonomie, problèmes*, in J.-B. AUBY-E. CHEVALIER-O. DUBOS-Y. MARIQUE (a cura di), *Traité de droit administratif transnational*, Larcier, Paris, 2025, 30 s.

teria climatica[118]. Questa scelta è anche attribuita alla divisione delle competenze giudiziarie nell'ordinamento giuridico dell'UE, con un ruolo significativo dei tribunali nazionali come tribunali "ordinari" dell'Unione per filtrare i casi che arrivano alla CGUE attraverso i rinvii pregiudiziali. Alla luce del raro ricorso ai rinvii pregiudiziali e degli ostacoli che impediscono un ampio accesso ai tribunali nazionali dei diversi Stati membri nelle cause ambientali, questa divisione non ha avuto particolare successo.

Dato che la CGUE ha praticamente equiparato l'"interesse individuale" alla formulazione di *Plaumann*, indicando chiaramente che ai suoi occhi non sono possibili altre interpretazioni senza ignorare la lettera del Trattato, garantire un'efficace tutela giurisdizionale in materia ambientale dipende anche dai legislatori. Senza un segnale inequivocabile da parte degli Stati membri di ampliare la legittimazione ad agire nelle cause ambientali, la CGUE può operare solo attraverso l'interpretazione. L'emendamento di Lisbona non ha rappresentato un segnale così chiaro e, alla fine, non ha modificato in modo sostanziale le opportunità di accesso diretto alla CGUE in materia ambientale. La natura intrinsecamente collettiva degli interessi colpiti da misure potenzialmente dannose per l'ambiente non può rientrare nei convenzionali *standing test* di natura individualistica. Per essere all'altezza dell'ambizione dell'UE di essere un *leader* ambientale a livello mondiale, è necessario modificare formalmente il Trattato, creando un percorso di accesso diretto specifico per le cause ambientali. Ciò dovrebbe almeno riconoscere la posizione speciale delle ONG ambientali, il cui ruolo di "garante" è stato costantemente riconosciuto dalla CGUE. La creazione di un percorso di accesso diretto alla CGUE per le questioni ambientali garantirebbe che la CGUE sia tenuta agli stessi standard, contribuendo allo stesso modo a garantire un'efficace tutela giurisdizionale dei diritti derivanti dal diritto ambientale dell'UE accanto ai tribunali nazionali.

L'accesso diretto alla CGUE è preferibile, in particolare nei casi che coinvolgono complesse considerazioni politiche e tecniche e per quanto riguarda tipi specifici di richiedenti, come le autorità pubbliche e le ONG ambientali, che hanno un ruolo speciale nella *governance* ambientale. Pur riconoscendo alcuni vantaggi delle procedure di ricorso a livello nazionale, queste sono più frequenti nei casi di violazione del diritto ambientale da

[118] Nel contesto del cambiamento climatico, non esiste una singola o specifica fonte di danno, poiché le emissioni di gas serra derivano da una moltitudine di fonti e il danno deriva dai livelli aggregati di tali emissioni, cosicché la catena di effetti è complessa e difficile da prevedere.

parte delle autorità nazionali e nei casi di autorizzazione di singoli progetti all'interno di uno Stato membro [119]. La CGUE è invece più adatta a giudicare la legittimità degli atti o delle omissioni dell'UE in materia ambientale durante l'intero ciclo della causa, il che implica un ruolo importante per il Tribunale nell'accertamento degli aspetti fattuali e tecnici del caso. L'accesso diretto alla CGUE garantisce anche un sistema uniforme di accesso alle procedure di ricorso per violazione del diritto dell'UE da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE, che non dipende da norme procedurali diverse nei vari Stati membri.

A prescindere dai benefici derivanti dall'ampliamento dell'accesso diretto alla CGUE, a meno che il trattato non venga rivisto, è improbabile che l'attuale approccio cambi attraverso un'inversione della giurisprudenza e un'interpretazione più flessibile della legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE. L'approccio della CGUE, approvato dalla Commissione, fa invece pressione sugli Stati membri affinché compensino il limitato accesso alla CGUE con un accesso più ampio ai tribunali nazionali. Affinché la combinazione dei diversi rimedi giuridici funzioni efficacemente per garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, è necessario sfruttare appieno il sistema giudiziario decentrato attraverso i tribunali nazionali. Ciò può essere ottenuto, in primo luogo, garantendo che le norme nazionali sulla legittimazione ad agire non siano eccessivamente restrittive, come avviene ancora in alcuni Stati membri. Inoltre, è necessario un cambiamento nella cultura giuridica per garantire che i giudici nazionali siano disposti a inviare rinvii preliminari alla CGUE su questioni di validità. È anche importante riconoscere le possibilità offerte dai rinvii pregiudiziali sull'interpretazione, come un'importante, anche se diversa, via di giustizia, e realizzare il pieno potenziale del meccanismo di revisione previsto dal regolamento di Aarhus [120], che si sta espandendo progressivamente. I diversi pezzi del puzzle non possono garantire da soli un sistema completo di rimedi. È piuttosto necessario uno sforzo di cooperazione affinché i diversi rimedi, a diversi livelli dell'ordinamento giuridico dell'UE, lavorino insieme per ottenere un'efficace tutela giurisdizionale in materia ambientale.

---

[119] I. HADJIYIANNI, *The CJEU as the Gatekeeper of International Law: the case of WTO Law and the Aarhus Convention*, in *Int'l. & Comp. L. Q*, 70, 4, 2021, 906.

[120] A. DANTHINE-M. ELIANTONIO-M. PEETERS, *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 31, 2022, 411.

Capitolo III

La Corte europea dei diritti dell'uomo: un nuovo giudice per il contenzioso climatico

SOMMARIO: 1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. – 2. L'efficacia della CEDU nell'Unione Europea e negli ordinamenti degli Stati membri. – 3. La vincolatività della giurisprudenza della Corte EDU nell'ordinamento interno. – 4. La tutela dell'ambiente nella CEDU. – 5. Lo *status* di vittima nel contenzioso CEDU. – 6. Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

1. *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata adottata nel 1950[1], per opera del Consiglio d'Europa, organiz-

[1] Firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953; i tredici Stati firmatari sono Belgio, Danimarca, Francia, Repubblica federale tedesca, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Turchia e, infine, Regno Unito. In seguito, il numero degli Stati membri è stato progressivamente incrementato da successive adesioni, tanto che, allo stato dell'arte, risulta sottoscritta da quarantasette Paesi che compongono il Consiglio d'Europa. Tra di essi vi sono i ventisette membri dell'Unione Europea. N. BOBBIO, *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1974, 437 s.; S. BARTOLE, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Jovene, Napoli, 2001; B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002; C. OVEY-R.C.A. WHITE, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2006; C. RUSSO-P.M. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2006; P. VAN DIJK-F. VAN HOOF-A. VAN RIJN-L. ZWAAK, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia Publishers Antwerpen, Oxford, 2006; D.J. HARRIS *et al.*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009; R. CONTI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il ruolo del giudice*, Aracne, Roma,

zazione internazionale fondata 10 anni prima da dieci Stati del blocco europeo-occidentale. L'intento degli Stati firmatari era quello di individuare ed enunciare un catalogo di diritti e di libertà fondamentali (diritto alla vita, divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti) che gli Stati firmatari si impegnavano a rispettare nei confronti di tutti coloro che si fossero trovati sotto la loro giurisdizione (art. 1, CEDU) – rilevando l'individuo in quanto tale, al di là di qualsiasi categorizzazione (cittadino, straniero, apolide) – così da assicurare la pace e la stabilità tra i popoli[2].

Assume rilievo la ricezione della Convenzione nell'ordine interno delle fonti, cui s'aggiunge un'analisi delle soluzioni elaborate dalla nostra giurisprudenza costituzionale, consentendo di tratteggiare il percorso evolutivo che ha portato ad una progressiva e sempre più avanzata integrazione delle norme convenzionali nell'ordinamento nazionale[3]. Questa analisi appare quanto mai di rilievo dopo la prima sentenza CEDU in tema di cambiamento climatico (*KlimaSeniorinnen c. Svizzera* del 9 aprile 2024)[4].

La Convenzione non rappresenta soltanto un elenco di diritti, ma prevede al suo interno anche l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, che giudica delle violazioni da parte degli Stati contraenti, dei diritti tutelati dalla Convenzione medesima[5].

Completano la Convenzione ben 14 Protocolli, alcuni dei quali aggiungono nuovi diritti e libertà o una disciplina procedurale al funzionamento

---

2011; F. SALERNO-R. SAPIENZA (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Giappichelli, Torino, 2011.

[2] E. VITTA, *Analogie ed influenze di diritto pubblico interno nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 790; A. GARDINO CARLI, *Stati e Corte Europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2005, 3.

[3] P. VIOLA, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Springer, Cham, 2022.

[4] A. SCARCELLA, *Cambiamenti climatici: lo Stato che non attua misure sufficienti viola la CEDU*, in *Il QG – Il Quotidiano giuridico*, 16 aprile 2024; ID., *La politica climatica della Svizzera viola i diritti umani – Parte I*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 1° gennaio 2025, 11 s.; M. BÖNNEMANN-M.A. TIGRE, *The Transformation of European Climate Change Litigation: Introduction to the Blog Symposium*, VerfBlog, 9 aprile 2024, https://verfassungsblog.de/the-transformation-of-european-climate-change-litigation/; L. SIRY, *The climate in Strasbourg – The judgments and their impact on global climate law,* in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2025.

[5] Ha sede a Strasburgo ed è composta da 46 giudici, uno per ogni Stato firmatario della CEDU.

del sistema di controllo [6], tra cui la possibilità di presentare alla Corte EDU ricorsi individuali per la tutela dei diritti individuali e sociali previsti dalla Convenzione [7] (come il Protocollo n. 11 [8]).

La CEDU è configurabile come un trattato internazionale multilaterale tra Stati sovrani [9], dal quale derivano specifici obblighi a loro carico, senza che il loro ordinamento interno venga incorporato in un ordinamento più vasto [10].

In questo contesto gli individui sono divenuti definitivamente soggetti rilevanti anche per il diritto internazionale, a cui è riconosciuta la possibilità di adire direttamente la Corte di Strasburgo per la tutela dei diritti loro riconosciuti dalla Convenzione [11].

---

[6] S. BARTOLE, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit.; F. SUDRE, *La Convention européenne des droits de l'homme*, V ed., Que sais-je?, Parigi, 2002; S. GREER, *The European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

[7] D.E. TOSI, *Il protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: la tutela dei diritti fondamentali davanti alla nuova Corte europea*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2001, 137; S. VALENTI, *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: ancora una soluzione di compromesso?*, in *Revue de droit international et droit comparé*, 2000, 397; U. LEANZA, *Il protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: nuove prospettive per la tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Jus*, 1999, 357; F. MATSCHER, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 217; A. DRZEMCZEWSKI, L*e Protocole n. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme – Entrée en vigueur et première année d'application*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1999, 377; B. NASCIMBENE, *La «nuova» Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studium juris*, 1999, 119; G. RAIMONDI, *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, 61; M. DE SALVIA, *Il nono Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: punto di arrivo o di partenza?*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1990, 474 s.; M. BALBONI, *Il diritto di ricorso individuale nel sistema della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: le evoluzioni in corso*, in *Nuove leggi civ. e comm.*, 1996, 117 s.; G. QUACQUARELLI, *Caratteristiche e novità introdotte dal nono Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Com. int.*, 1994, 2, 27.

[8] C. CIUFFETTI, *La tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a dieci anni dall'entrata in vigore del protocollo n. 11 alla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2008, 1 s.; R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2021, 122 s.

[9] F. MANGANARO, *Corte dei diritti di Strasburgo ed attività delle pubbliche amministrazioni nazionali*, in *Giustamm.it*, 2012.

[10] A. CACCIARI, *La sorte del provvedimento in contrasto con il diritto dell'U.E. o con la Convenzione Edu*, in *Giust. amm.*, 2025.

[11] S. BARTOLE, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Di-*

Questo sistema giuridico, che "amministra" i diritti individuali, è tuttavia privo di istituzioni politiche rappresentative che supportino, limitino, correggano e implementino l'operato della Corte EDU. Tali non possono infatti essere considerate l'Assemblea parlamentare e il Comitato dei Ministri, cioè gli organi del Consiglio d'Europa.

L'assenza di organi rappresentativi ha alimentato il dubbio se un sistema di tutela dei diritti fondamentali possa reggere soltanto sull'attività degli apparati giudiziari, dando al quesito evidente risposta affermativa.

La Convenzione rappresenta un elenco di diritti, "amministrato" da un giudice *ad hoc*, che però non è il frutto del lavoro di un organo rappresentativo. La CEDU sta dunque scindendo quell'«accoppiamento strutturale» tra diritto e politica tipico delle Costituzioni moderne [12].

La storia della CEDU è molto diversa da quella dell'Unione Europea. Gli Stati membri dell'UE hanno affidato alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea una funzione unificatrice del diritto in specifici ambiti dei loro rispettivi ordinamenti, spinti dalla necessità di assicurare la tutela di loro specifici interessi economici. Alla Corte EDU, viceversa, non è stata affidata nessuna funzione unificatrice di distinti ordinamenti statali.

Una costituzione non potrebbe mai affermarsi – come è accaduto per la Convenzione – per un atto di volontà del tutto scisso dal processo storico integrante la costituzione materiale di cui la costituzione formale rappresenta la positivizzazione e che appunto rappresenta l'elemento comune di tutte le costituzioni moderne [13].

Ciò dovrebbe portare a guardare con un certo scetticismo la tendenza a ridefinire la Convenzione europea nei termini di una "costituzione" svi-

---

ritti dell'Uomo e dellea libertà fondamentali, Cedam, Padova, 2012, cfr. art. 2 *Diritto alla vita*, 36 s. e art. 8 *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*, 297 s.

[12] N. LUHMANN, *La comunicazione ecologica*, trad. it., Franco Angeli, Milano, 2021.

[13] S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione* (1901), in *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1990 (rist. ed. 1950), 131 s.; ID., *Costituente*, in *Il Digesto italiano*, VIII, parte 4°, Utet, Torino, 1900, 352; ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in A. SANDULLI (a cura di), *Saggi costituzionali 1909-1925*, Quodlibet, Macerata, 2023; C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Ristampa inalterata con una premessa di G. ZAGREBELSKY, Giuffrè, Milano, 1998, 67 s., 115 s.; S. BARTOLE, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e società*, 1982, 605 s.; M. NIGRO, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1710 s.; M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione – Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 33, Giuffrè, Milano, 1990, 45 s.

luppatasi nel campo del diritto internazionale, anche se ciò è esattamente quello che è accaduto. Molti fattori hanno spinto in questa direzione, alcuni sicuramente esterni alla Convenzione, altri conseguenti invece alla sua evoluzione normativa, che ha favorito la percezione della Convenzione e della sua Corte in termini "costituzionali" [14]. Ciò ha comportato l'accreditamento di uno *ius commune* dei diritti fondamentali, che non ha pieno sviluppo e affermazione nella Convenzione, ma è venuto a formarsi e continua a formarsi attraverso l'elaborazione giurisprudenziale.

L'Italia ha ratificato la CEDU attraverso una legge ordinaria (l. 4 agosto 1955, n. 848 [15]).

2. *L'efficacia della CEDU nell'Unione Europea e negli ordinamenti degli Stati membri*

Non avendo l'Unione Europea aderito alla CEDU [16], tale Convenzione rimane una fonte solo indiretta per la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione stessa [17]. La CEDU, infatti, entra nell'ordinamento dell'Unione

[14] La ricostruzione teorica che considera la CEDU alla stregua di una costituzione è il portato di una visione monistica dei rapporti tra diritto internazionale e diritto nazionale, in cui la CEDU rappresenta il vertice della gerarchia delle fonti di un sistema giuridico unico che ingloba sia il diritto internazionale che il diritto interno. In tale sistema gli individui divengono soggetti rilevanti anche per il diritto internazionale (tradizionalmente inteso come diritto teso a regolare rapporti tra Stati) e sono messi in grado di far valere i loro diritti "convenzionali" direttamente davanti alla Corte EDU. In questo contesto, si è inoltre assistito alla trasformazione del ruolo della Corte EDU rispetto ai tradizionali organi giurisdizionali previsti dal diritto internazionale, ruolo che si riflette anche sull'evoluzione degli argomenti e delle tecniche usate dalla sua giurisprudenza, che, per rispondere ai ricorsi al suo esame, ha finito per mutuarli direttamente dai modelli giurisprudenziali in uso presso le Corti costituzionali nazionali.

[15] A. PACE, *La limitata incidenza della C.E.D.U. sulle libertà politiche in Italia*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 1 s.; G. RAIMONDI, *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, 426; G. CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Utet, Torino, 1997, 397; G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale "a più facce"*, in *Pol. dir.*, 1997, 349; P. PUSTORINO, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Pol. dir.*, 1995, 23.

[16] Corte giust., sed. plen., 18 dicembre 2014, n. 2.

[17] S. MIRATE, *La CEDU nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1354 s.

unicamente per il tramite: dell'art. 6, par. 1, TUE; attraverso la clausola di omogeneità di cui all'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che dispone «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione»; nonché in quanto principio generale del diritto dell'Unione, ai sensi del par. 3 del citato art. 6, il quale prevede che «i diritti fondamentali, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto princìpi generali» [18].

In generale, nell'ordinamento italiano i trattati internazionali hanno lo stesso rango della fonte giuridica (solitamente la legge) che ne contiene l'ordine di esecuzione. Pertanto, la CEDU, nella gerarchia delle fonti nazionali, sarebbe da equiparare a una legge ordinaria e, conseguentemente, in base al principio cronologico, le sue disposizioni ben potrebbero essere derogate da leggi ordinarie successive [19].

Considerato il particolare contenuto della CEDU e il suo obiettivo di tutela dei diritti umani, è emersa la necessità di garantirne la preminenza sugli ordinamenti interni; donde la necessità di individuare una disposizione costituzionale idonea ad assicurare alla Convenzione la preminenza sul diritto interno. Tuttavia, fino alla riforma del suo Titolo V [20], la Costituzione non conteneva alcuna disposizione specifica riguardante il rango e gli effetti dei trattati internazionali come la CEDU nell'ordinamento giuridico interno [21].

In passato, si è cercato di assicurare il primato della CEDU sul diritto nazionale, ad esempio, facendo riferimento all'art. 2 della Costituzione, interpretandolo come una "clausola aperta" per la tutela dei diritti umani, sia a livello interno che internazionale [22].

---

[18] Per una completa disamina sul punto si rinvia al lavoro monografico di: S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Jovene, Napoli, 2007.

[19] F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1 s.

[20] Attuata con la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[21] S. MIRATE, *Protection of ECHR rights in administrative proceedings*, in R. CARANTA (a cura di), *Interest representation in administrative proceedings*, Jovene, Napoli, 2008, 225 s.

[22] La teoria della copertura costituzionale sulla base dell'art. 2 Cost. è stata sostenuta tra i molti da: F. BRICOLA, *Prospettive e limiti della tutela penale della riservatezza*, in *Riv. it. dir.*

Si è anche cercato di fondare la preminenza della CEDU rispetto alle fonti interne per il tramite della disposizione dell'art. 10, comma 1, della Costituzione, secondo cui «l'ordinamento giuridico dell'Italia si conforma ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti»[23]. L'articolo prevede la ricezione automatica del diritto internazionale generale (norme internazionali consuetudinarie e principi generali del diritto internazionale) e lo pone al di sopra del livello della legge ordinaria[24]. Tuttavia, si è sempre esclusa l'applicazione di tale disposizione a trattati o accordi internazionali, limitandola ai principi generali del diritto internazionale[25].

Un'altra disposizione costituzionale che si riteneva potesse attribuire un

---

e proc. pen., 1967, 1094; A. COLELLA, *Verso un diritto comune della libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, cit., 62 s.; G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura costituzionale a più facce"*, cit., 371; F. VIGANÒ, *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1, 2007, 42 s.; A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 102; F. MANTOVANI, *Diritto alla riservatezza e libertà di manifestazione del pensiero con riguardo alla pubblicità di fatti criminosi*, in *Archivio giuridico*, vol. CLXXIV, 1968, 21 s.; in particolare, con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: F. BRICOLA, *Prospettive e limiti della tutela penale della riservatezza*, in *Il diritto alla riservatezza e la sua tutela penale. Atti del terzo simposio di studi di diritto e procedura penali*, Varenna 5/7 settembre 1967, Giuffrè, Milano, 1970, 1094; F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa*, Giappichelli, Torino, 1994, 57. Non ritengono pertinente il richiamo all'art. 2: E. CHELI, *Protezione e giustiziabilità dei diritti umani: la via degli articoli 10 e 11 della Costituzione italiana*, in S. CAPRIOLI-F. TREGGIARI (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Stab. Tip. Pliniana, Perugia, 1992, 99; M. CHIAVARIO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1969, 47 s.; P. PUSTORINO, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1995, 34 s.; P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Riv. dir. intern.*, 1983, 348. Sul punto, non sono mancati gli arresti della Corte costituzionale che si sono pronunciati in senso contrario: cfr. Corte cost., 1° agosto 1979, n. 98; Corte cost., 10 ottobre 1979, n. 125; Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 188.

[23] P. PUSTORINO, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, cit., 34 s. Per una critica di tale impostazione, cfr. M. CHIAVARIO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 39 s.; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Jovene, Napoli, 1968, 64 s.

[24] M. CHIAVARIO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 52 s.; A. PACE, *Costituzionalismo e metodi interpretativi dei diritti fondamentali*, in G. ROLLA (a cura di), T*ecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Utet, Torino, 2001, 42 s. Non pare condivide questa tesi E. VITTA, *Processo civile e diritti dell'uomo*, in *Riv. trim dir. proc. civ.*, 1977, 602 s.

[25] Corte cost., 18 maggio 1960, n. 32, in *Foro it.*, 1, 1960, 1446; ed *ex multis*, Corte cost., 18 aprile 1967, n. 48, in *Riv. dir. int.*, 1967, 692; Corte cost., 8 aprile 1976, n. 69; Corte cost., 6 giugno 1989, n. 323, in *Riv. dir. int.*, 1989, 400.

rango sovra-legislativo alla Convenzione europea era l'art. 11 Cost.[26]. L'obiettivo di salvaguardare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa perseguito dalla Convenzione poteva infatti portare a considerare la Convenzione stessa quale trattato funzionale ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni, consentendone dunque l'applicazione diretta e lo *status* di norma parametro attraverso cui valutare la costituzionalità, nel diritto interno, di leggi ordinarie via via adottate dal Parlamento.

Infine, senza fare riferimento a una specifica disposizione costituzionale, si è tentato di sottolineare la natura della Convenzione come *lex specialis* che non può essere derogata da una legislazione posteriore in conflitto[27].

I tentativi di attribuire uno *status* costituzionale (o almeno sovra-legislativo) alla CEDU sono stati superati dalla riforma costituzionale del 2001, che ha novellato l'art. 117, comma 1, Cost., poché i trattati internazionali, una volta recepiti, costituiscono un limite all'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni: se il limite non fosse rispettato, la legge nazionale potrebbe essere dichiarata incostituzionale, per violazione diretta della norma interposta, nel caso specifico la CEDU, e indiretta dell'art. 117 Cost.[28].

Prima della novella del Titolo V, la Corte costituzionale si era assestata

---

[26] L.M. RAMAJOLI, *Il Giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna contrastante con la Convenzione?*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2012, 839; P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni unite e Costituzione italiana*, in *Riv. dir. int.*, 1983, 322 s.; L. FORLATI PICCHIO, *Deroga alla giurisdizione e parità delle armi nel processo del lavoro*, in *Studi Parmensi*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1977, 232; N. CARULLI, *Il diritto di difesa dell'imputato*, Jovene, Napoli, 1967, 201.

[27] C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, 1934, 242, da ultimo: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Jovene, Napoli, 1999, 316.

[28] P. GIOCOLI NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale. In onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, 359; A. LOIODICE, *Norme interposte di rilevanza internazionale*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V° della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, 277 s.; A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2017, 116; F. MARONE, *Le norme interposte*, ESI, Napoli, 2015; M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova, 1992; N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 140 s.; A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, co. 1, Cost.*, in *Giur. cost.*, 5, 2007, 3574 s.; S.M. CICCONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *Giur. cost.*, 1, 2008, 565 s.

su di una posizione tradizionale, basata sulla concezione dualistica dei rapporti tra diritto interno e ordinamento giuridico internazionale.

La Corte costituzionale, in particolare, aveva riconosciuto alla CEDU lo stesso *status* della legge ordinaria proprio della fonte che ne ha ordinato l'esecuzione [29] e aveva ritenuto che la CEDU non avesse un valore costituzionale nel diritto interno [30].

Nel 2007, però, la Corte costituzionale ha applicato per la prima volta la disposizione riformata dell'art. 117, comma 1, per dirimere due casi di contrasto tra una legge interna e la CEDU [31]. In definitiva, oggi, la legge inter-

---

[29] A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale: teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, 25 s. Solo in una sentenza, mai seguita nella giurisprudenza successiva, la Corte costituzionale ha considerato la CEDU una fonte giuridica con una "competenza atipica", che non può essere derogata da una legislazione posteriore contrastante: E. LUPO, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*, commento a Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 10, in *Giur. it.*, 1, 1993, 1613; V. ANGIOLINI, *Rigetto interpretativo di "principio" e "regole" legislative*, in *Giur. cost.*, 1993, 1413 s.; B. CARAVITA, *Principi supremi, principi sopracostituzionali o principi comuni*, in *Studi in memoria di Gorla*, Giuffrè, Milano, 1994, 237 s.; M. D'AMICO, *Decisioni interpretative di rigetto e diritti fondamentali: una nuova strada per la Corte Costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1993, 2049 s.; A. GIARDA, *Un messaggio importante per i diritti dell'uomo*, in *Corr. giur.*, 5, 1994, 562 s. e, più di recente, F. SALERNO, *La coerenza dell'ordinamento interno ai Trattati internazionali in ragione della Costituzione e della loro diversa natura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1, 2018, 1. A favore dell'impostazione accolta dalla Consulta volta a riconoscere la specialità della CEDU, nel senso che «non sarà ammissibile una modifica o un'abrogazione delle norme di adattamento al trattato per mera incompatibilità con una legge posteriore», si rinvia a G. RAIMONDI, *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 1998, 427 s.; A. COLELLA, *Verso un diritto comune della libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, in *Forum quad. cost.*, 2007, 16 s.

[30] V. ZAGREBELSKY, *I giudici nazionali, la Convenzione e la Corte europea dei diritti umani*, in P. BILANCIA-E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004, 99 s.

[31] Sul punto: S. MIRATE, *La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e i giudici nazionali. Corte di cassazione e Consiglio di Stato a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè, Milano, 2010, 337 s.; Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349. Come ribadito dalla stessa Corte costituzionale, nella sentenza 5 giugno 2015, n. 96, ove si legge che «la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno» (punto 7 del Considerato in diritto). A rigore, tuttavia, per ordinamento si dovrebbe intendere un sistema di regole, a pre-

na che limiti o violi un diritto umano protetto dalla Convenzione europea può essere dichiarata incostituzionale, per violazione della norma interposta costituita dalla CEDU e, indirettamente, dell'art. 117 Cost [32].

La CEDU assume così il ruolo di parametro nella revisione costituzionale, non solo attraverso l'applicazione testuale delle clausole sui diritti umani [33], ma anche attraverso l'interpretazione evolutiva di queste clausole fatta dalla Corte di Strasburgo [34].

Si tratta di un approdo importante per la Corte costituzionale italiana,

---

scindere dall'efficacia diretta di quest'ultime (nel caso di specie, trattandosi di un sistema sovranazionale, nei diritti nazionali). Il sistema convenzionale, pur non essendo produttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno (come, invece, avviene con l'ordinamento eurounitario), non dovrebbe soltanto per questa ragione perdere il suo connotato di ordinamento, sia pure sovranazionale. E. FAZZALARI, *Ordinamento giuridico. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1990, 8, ove l'ordinamento giuridico viene definito «come complesso di norme, di atti giuridici, di posizioni soggettive, e di connessioni fra essi: in astratto e in concreto»; F. MODUGNO, *Ordinamento giuridico (dottrine)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1980, 678 s. Per un'analisi dei caratteri delle norme che compongono un ordinamento giuridico, si rinvia a R. GUASTINI, *Ordinamento giuridico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1995, 1 s. Sulle diverse teorie che sono state elaborate nel tempo, si veda invece M. BRUTTI, *Ordinamento giuridico (storia)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1980, 654; R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto,* in R. CAVALLO PERIN-G. COLOMBINI-F, MERUSI-A. ROMANO (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano, Pisa 14-15 giugno 2018,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 41 s

[32] S. MIRATE, *Indennità di esproprio e risarcimento da occupazione acquisitiva: la Corte Costituzionale inaugura il giudizio di 'convenzionalità' ex art. 117 Cost.*, in *Resp. civ. e prev.*, 1, 2008, 65.

[33] F. SUDRE, *Le recours aux "notions autonomes"*, in F. SUDRE (diretto da), *L'interpretation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 93 s.; J. POLAKIEWICZ, *The Status of the Convention in National Law*, in R. BLACKBURN-J. POLAKIEWICZ, *Fundamental rights in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 33.

[34] A. BULTRINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: considerazioni introduttive*, in *Corr. giur.*, 1999, 647; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 1998, 21 s. Sull'incidenza del diritto eurounitario sul sistema interno delle fonti cfr. F. GABRIELE-A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale: temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Cacucci, Bari, 2001; D.U. GALETTA, *L'impatto del diritto UE sul sistema delle fonti del diritto amministrativo*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020, 1 s.; F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Dir. un. eur.*, 4, 2013, 725 s.; A. RUGGIERi, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGIERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, 274 s.

che in questo modo riconosce espressamente alla Corte di Strasburgo un ruolo evolutivo nell'interpretazione e nella lettura della Convenzione, così estendendo la portata delle garanzie dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

I casi che hanno dato modo alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla tematica in esame riguardavano un'interferenza con il diritto al pacifico godimento della proprietà non solo come sancito dall'art. 1, Protocollo n. 1, CEDU, ma soprattutto come interpretato dalla giurisprudenza europea alla luce del principio di proporzionalità [35] tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le esigenze di tutela del diritto fondamentale dell'individuo [36].

In quest'ottica la Convenzione europea è finalmente stata considerata nell'ordinamento giuridico interno alla stregua di un trattato internazionale di rango sovra-legislativo (per effetto del disposto dell'art. 117, comma 1, Cost.) e al tempo stesso come originale sistema giurisprudenziale sovranazionale di cui i giudici italiani (*in primis* la Corte costituzionale) devono tenere conto nella tutela dei diritti umani [37] previsti della Convenzione [38].

---

[35] C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. un. eur.*, 1999, 725; G. DE BÙRCA, *The principle of Proportionality and its application in EC Law*, in *YBEL*, 1, 1993, 105 s.; J. STEENBERGEN, *Proportionality in competition law and policy*, in *Legal issues of economic integration*, 35, 2008, 259 s.; J. SNELL, *True proportionality and free movement of goods and services*, in *European Business law review*, 2000.

[36] V. ONIDA, *La tutela dei diritti davanti alla Corte Costituzionale e il rapporto con le Corti sovranazionali*, in P. BILANCIA-E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello*, cit., 105 s.; A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, in *Forum quad. cost.*, 2007; A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, *ivi,* 2007; A. GUAZZAROTTI-A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, *ivi*, 2006; A. RUGGIERI, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, *ivi*, 2007; D. TEGA, *Il seguito delle sentenze di condanna della Corte dei diritti di Strasburgo: è nato un quarto grado di giudizio?*, *ivi*, 2008.

[37] T. EICKE, *Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights?*, in *Inaugural Annual Human Rights Lecture*, Department of Law, Goldsmiths University, 2 marzo 2021; H. KELLER-C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2022, 153 s.

[38] A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *Forum quad. cost.*; C. ZANGHÌ, *La Corte Costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117*

Superando la sua posizione tradizionale, la Corte costituzionale ha assunto un ruolo di primo piano nella "revisione convenzionale" della legislazione nazionale[39]: la legge nazionale potrà essere sindacata dalla Corte non solo dal punto di vista interno della sua conformità alla Costituzione, ma anche rispetto alle disposizioni della Convenzione sui diritti umani, come interpretate dalla Corte di Strasburgo[40].

3. *La vincolatività della giurisprudenza della Corte EDU nell'ordinamento interno*

Per quanto concerne i rapporti tra i due ordini giurisdizionali, quello nazionale e quello della Corte europea dei diritti dell'uomo, va evidenziato

---

della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007, in *Esproprionline.it*, 2007; R. DICKMANN, *Corte Costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22, 2007; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, *ivi*, 22, 2007; T.F. GIUPPONI, *Corte Costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *Forum quad. cost.*, 2007; G. PILI, *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta*, *ivi*, 2007; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Rivista AIC*, 2007; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, *ivi*, 2007; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. giur.*, 2, 2008, 201 s.; R. CONTI, *La Corte Costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, *ivi,* 2, 2008, 205 s.; D. TEGA, *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quad. cost.*, 1, 2008, 133 s.; C. NAPOLI, *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, *ivi,* 1, 2008, 137; N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, *ivi*, 1, 2008, 140 s.

[39] J. RINCEANU, *Judicial dialogue between the European Court of Human Rights and national supreme courts*, in *Essays in Honour of Nestor Courakis*, 2017, 1033 s.; M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti fra giurisdizioni*, in *All'incrocio tra Costituzione e Cedu: il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo. Atti del Seminario (Ferrara, 9 marzo 2007)*, Giappichelli, Torino, 2007, 12.

[40] A. CIERVO, *È possibile disapplicare norme nazionali in contrasto con la CEDU? Brevi riflessioni su un filone giurisprudenziale minoritario*, in R. BIN *et al.* (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Giappichelli, Torino, 2007, 71 s.

che, laddove si lamenti la violazione di una norma della Convenzione da parte di uno Stato contraente, condizione per adire la Corte è che siano stati previamente esauriti i rimedi giurisdizionali ordinari interni [41]. In particolare, il ricorso deve essere proposto entro sei mesi dall'adozione della decisione nazionale finale (c.d. *six-month rule*). Si è di fronte, quindi, ad una situazione ben diversa da quella riscontrabile nell'ambito dell'Unione Europea, ove il raccordo tra decisione della Corte di Giustizia e quella del giudice nazionale è insito nella previsione del rinvio pregiudiziale. Qui, invece, il conflitto è, in qualche modo, considerato come esito ordinario di una pronuncia di accoglimento della violazione lamentata. Né l'entrata in vigore del Protocollo n. 16, che prevede la possibilità per gli organi giurisdizionali nazionali di livello apicale di richiedere in corso di giudizio un parere non vincolante alla Corte, pare idonea a modificare tale situazione, atteso che la perdurante possibilità di esperire un ricorso a fronte di un giudicato nazionale (possibilità che invece manca a livello europeo) avrebbe comunque sotto il profilo sistemico carattere assorbente.

La Convenzione impone agli Stati contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte (art. 46, CEDU) che è, quindi, di mero accertamento, e non produce effetti sulla sentenza adottata dall'organo giurisdizionale nazionale [42]; non si è di fronte, in altri termini, ad una impugnazione in senso proprio.

Se la normativa interna dello Stato inadempiente non contiene meccanismi atti a rimuovere efficacemente le conseguenze della violazione, la Corte può accordare una somma alla parte lesa che ne faccia richiesta a titolo di soddisfazione (art. 41, CEDU) [43].

In via generale, allo Stato aderente è lasciata ampia autonomia in relazione alle modalità di attuazione delle sentenze europeo-convenzionali, così che sia lo Stato in causa a dover scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico inter-

---

[41] Art. 35, CEDU.

[42] R. CAPONI, *Corti europee e giudicati nazionali*, in *Corti europee e giudici nazionali. Atti del 27° Convegno nazionale*, (Verona, 25-26 settembre 2009), Bologna University Press, Bologna, 2011, 285 s.

[43] *Ex multis* Corte EDU, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*, par. 250. Tale previsione non deve tuttavia essere intesa nel senso di escludere o restringere l'operatività del principio della *restitutio in integrum*, rendendolo equipollente alla tutela per equivalente: così G. BARTOLINI, *Art. 41*, in S. BARTOLE *et al.* (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, 704-705.

no per adempiere al proprio obbligo, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte [44].

Sotto tale profilo si deve tuttavia segnalare come negli ultimi tempi la Corte è stata maggiormente incline a prescrivere misure individuali (c.d. *individual measures*), che lo Stato deve porre in essere al fine di assicurare la soddisfazione in forma specifica della pretesa del ricorrente [45]. La Corte a titolo eccezionale, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi, indica il tipo di misure da adottare per porre fine alla situazione strutturale da essa constatata. In questo contesto, essa può formulare varie opzioni la cui scelta e realizzazione vengono lasciate alla discrezione dello Stato interessato [46].

In alcuni casi accade che la natura stessa della violazione constatata non offra realmente una scelta tra vari tipi di misure idonee a porvi rimedio, nel qual caso la Corte può decidere di indicare una sola misura di questo tipo.

Dalle finalità generali di armonizzazione delle tutele [47] dei diritti fondamentali sottese al sistema convenzionale, attraverso la valutazione di convenzionalità della Corte ed il controllo dell'esecuzione delle sue sentenze, si ricava, dunque, che, a seguito di una sentenza di violazione, lo Stato è tenuto ad agire su un doppio piano, quello delle misure individuali, a beneficio dello specifico ricorrente, e quello delle misure generali di sistema, tese sostanzialmente a prevenire il verificarsi di ulteriori violazioni dello stesso tipo [48].

Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 14 è stata fortemente potenziata la procedura esecutiva davanti agli stessi organi della CEDU, prevedendo il coinvolgimento della stessa Corte [49]. Per i ricorsi palesemente inam-

---

[44] Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, par. 232. F. PALMIERI, *Il divieto del* bis in idem, in P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti*, Zanichelli, Bologna, 2015, 195; S. MONTALDO, Ne bis in idem *e sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali: i rapporti tra l'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali*, in *Dir. um. dir. int.*, 3, 2014, 669 s.; M. CAPPAI, *Dal* ne bis in idem *europeo di diritto amministrativo al diritto alla buona amministrazione. Un itinerario di studio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

[45] D.J HARRIS *et al.*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 862.

[46] A. SAVARESI, *Climate Change Litigation: The Role of International Law*, 06 June 2024, in *SSRN*: https://ssrn.com/abstract=4945532.

[47] S. MIRATE, *The ECrtHR Case Law as a Tool for Harmonization of Domestic Administrative Laws in Europe*, in *Review of european administrative law*, 2012, 47 s.

[48] Corte EDU, *Grande Stevens c. Italia*, 4 marzo 2014.

[49] In particolare, il Comitato dei Ministri, a cui è attribuito il controllo sull'esecuzione

missibili, le decisioni di ammissibilità, attualmente prese da una commissione di tre giudici, vengono adottate da un singolo giudice, assistito da relatori non giudici, al fine di accrescere le capacità di filtro della Corte. Per i ricorsi ripetitivi, che appartengono cioè ad una serie derivante dalla stessa carenza strutturale a livello nazionale, l'istanza è dichiarata ammissibile e giudicata da una commissione di tre giudici (contro la precedente sezione, composta da sette giudici) sulla base di una procedura sommaria semplificata. Sono inoltre stati previsti nuovi criteri di ammissibilità: nella prospettiva di permettere alla Corte una maggiore flessibilità, la Corte stessa potrebbe dichiarare inammissibili le istanze nel caso in cui il richiedente non abbia subito un pregiudizio significativo, purché il "rispetto dei diritti umani" non richieda che la Corte si faccia pienamente carico del ricorso e ne esamini il merito. Tuttavia, per evitare che ai ricorrenti venga negata una tutela giuridica per il pregiudizio subito, per quanto minimo questo sia, la Corte non può rigettare un ricorso su tali basi, se lo Stato chiamato in causa non ne prevede una tutela [50].

Dalle norme richiamate non scaturisce però l'obbligo di introdurre uno strumento processuale che permetta la riapertura del processo in caso di sentenza definitiva della Corte di Strasburgo che accerti la violazione. In talune ipotesi, tuttavia, tale rimedio potrebbe apparire opportuno, in quanto è l'unico effettivamente idoneo ad eliminare la violazione stessa, come nel caso in cui questa derivi dall'inosservanza delle regole convenzionali poste a garanzia del giusto processo (art. 6, CEDU). Non è un caso che una raccomandazione del Comitato dei ministri incentivi gli Stati a provvedere in tal senso [51]; e a tal proposito, previsioni che consentono la riapertura della vicenda processuale sono state inserite in numerose normative nazionali, non solo in ambito penale [52]. La possibilità di rimettere in discussione il

---

delle sentenze, può ora coinvolgere la Corte chiedendole l'interpretazione di un punto della sentenza che crea dubbi in sede esecutiva, ovvero può demandarle l'accertamento della mancata esecuzione di una sentenza: cfr. i parr. 3-5 dell'art. 46, CEDU, aggiunti dal Protocollo n. 14.

[50] Le altre innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 riguardano la modifica dei termini del mandato dei giudici, dagli attuali sei anni rinnovabili, ad un unico mandato di nove anni nonché l'introduzione di una disposizione che tiene conto dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione.

[51] Raccomandazione 19 gennaio 2000, n. R2 (2000).

[52] Ad es., in Germania nel 2006 è stato inserito in via legislativa un apposito caso di Restitutionsklage, al par. 580, n. 8, ZPO. Per gli altri paesi europei, cfr. ulteriori casi in V. SCIARABBA, *Il giudicato e la CEDU. Profili di diritto costituzionale, internazionale e compara-*

giudicato usufruendo di un mezzo straordinario di impugnazione, che l'ordinamento deve mettere a disposizione a tal fine nel processo civile e amministrativo, non potrebbe che consistere nella revocazione [53].

In Italia, è attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di «promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano» e di comunicare tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Il medesimo organo presenta altresì annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce. Il compito è di tenore uguale a quello già attribuito al Presidente del Consiglio in relazione alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee [54].

Il potere di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze della Corte compete al Comitato dei Ministri, che deve valutare le misure adottate dallo Sta-

---

to, Cedam, Padova, 2012, 88 s.; S.L. VITALE, *Violazione della CEDU e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, 1287 s.

[53] A. CARBONE, *Revocazione, giudicato amministrativo e diritto europeo*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, vol. I, Jovene, Napoli, 2019, 175 s.; A. CARULLO, *La revocazione nel processo amministrativo*, Cedam, Padova, 1978; C. CONSOLO, *La revocazione nel processo amministrativo, i suoi odierni limiti e le sue supposte peculiarità nel concorso con l'appello*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 846 s.; A. DE ROBERTO, *Revocazione (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 1991, 1 s.; F. FRANCARIO, *Revocazione ordinaria e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 820 s.; G. CORSO, *Art. 106. Casi di revocazione*, in A. QUARANTA-V. LOPILATO (a cura di), *Il processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, 827 s.; A. LOLLI, *Artt. 106-107. Revocazione*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2015, 992 s.; M. BRANCA, *Verso un ampliamento dei casi di revocazione della sentenza del giudice amministrativo: un intervento costituzionalmente e convenzionalmente necessario*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 1 s.; G. CATALDI, *Il problema della "sanabilità" del contrasto ed il rinvio alla Corte Costituzionale alla luce del caso Staibano c. Italia*, in *I diritti dell'uomo*, 1, 2015, 93 s.; G.M. CIAMPI, *Nota a Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria ordinanza 4 marzo 2015, n. 2*, in *Ildirittoamministrativo.it*, 2015, 1 s.; E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2017, 194 s.; P. PATRITO, *Se sia ammissibile l'impugnativa della revocazione della sentenza del Consiglio di Stato per contrasto con decisione sopravvenuta della Corte EDU*, in *Giur. it.*, 12, 2015, 2710 s.; S.L. VITALE, *Revocazione del giudicato civile e amministrativo per violazione della CEDU? Il Consiglio di Stato porta la questione alla Corte Costituzionale*, in *Corr. giur.*, 11, 2015, 1427 s.; ID., *Violazione della CEDU e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 4, 2015, 1269 s.

[54] Confronto tra le lett. a) ed a-*bis*) del comma 3 dell'art. 5 della l. 23 agosto 1988, n. 400.

to contraente, le quali si sostanziano in una modifica dell'ordinamento interno per far cessare la violazione delle norme convenzionali, eventualmente istituendo strumenti di ricorso interno per i danni che ne conseguono.

Un esempio a livello nazionale è rappresentato dalla legge c.d. "Pinto" [55] in tema di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole di durata del processo [56].

In relazione alle sentenze pronunciate sull'equa durata del processo nei confronti dello Stato italiano, si è iniziato così ad affermare l'obbligo del giudice nazionale di «tenere conto dei criteri di determinazione della riparazione applicati dalla Corte europea», configurando l'inosservanza di tale obbligo come violazione di legge denunziabile dinanzi alla Cassazione [57], riconoscendo così un effetto giuridico diretto alle sentenze della Corte europea. È particolarmente significativo il caso [58] relativo ad un processo civile per il cui ritardo il danno morale, riferito ad un periodo anteriore alla legge Pinto, era già stato indennizzato dalla Corte europea, ma, per il periodo successivo alla detta legge, era stato negato dalla Corte di appello [59].

Di particolare interesse appare rilevare che, in relazione alle fattispecie di irragionevole durata del processo nel periodo anteriore alla legge Pinto, si è dovuto decidere se la violazione della CEDU avesse rilevanza nell'ordinamento interno prima ed a prescindere dalla nuova legge nazionale elaborata per adempiere alla sentenza EDU. La risposta è stata positiva, con la conseguenza che è stato superato il disposto della legge nazionale (art. 6, l. n. 89/2001, cit.) nel quale era stata dettata una "norma transitoria" diretta a limitare le fattispecie anteriori di equa riparazione. Secondo le Sezioni

---

[55] L. 24 marzo 2001, n. 89. S. MIRATE, *Quando la giurisprudenza europea "si impone ai giudici nazionali". La legge Pinto e i nuovi orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, 471 s.

[56] G. MONTEDORO, *Esecuzione delle pronunce della CEDU e cosa giudicata nelle giurisdizioni nazionali*, in *Giustizia Amministrativa*, 2015.

[57] Nelle quattro sentenze Cass. civ., sez. un., 26 gennaio 2004, n. 1338; Cass. civ., sez. un., 26 gennaio 2004, n. 1339; Cass. civ., sez. un., 26 gennaio 2004, n. 1340; Cass. civ., sez. un., 26 gennaio 2004, n. 1341.

[58] Cass. civ., sez. un., 26 gennaio 2004, n. 1339.

[59] Va rilevato che a tali affermazioni le Sezioni unite del 2004 sono giunte sulla base della sola applicazione della l. n. 89/2001, e perciò prescindendo dal «problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno» e quindi dalla «collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno». Rimane fermo ed essenziale, però, il collegamento tra efficacia interna della norma della CEDU e forza obbligante anche delle sentenze del giudice che quest'ultima norma interpreta.

unite, la legge Pinto ha istituito una «via di ricorso interno, prima inesistente», ma ciò non esclude che il diritto alla ragionevole durata del processo ed all'equa riparazione in caso di sua violazione abbia trovato la propria fonte diretta, nell'ordinamento interno, già nella CEDU, onde tale diritto va riconosciuto dal giudice nazionale anche in favore degli eredi della parte che, prima dell'entrata in vigore della legge Pinto, abbia introdotto il giudizio del quale si lamenta la non ragionevole durata [60]. Viene coerentemente ribadita l'affermazione che il giudice nazionale «è tenuto a conformarsi» alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Nessuna norma riconosce invece efficacia esecutiva diretta alle sentenze della Corte all'interno degli Stati firmatari, a differenza del regime previsto dagli artt. 244 e 256 TUE per le sentenze della Corte di Giustizia.

Nell'ordinamento interno, infatti, tali sentenze seguono lo stesso regime giuridico delle norme della Convenzione: svolgono i loro effetti nell'ordinamento domestico, appunto, solo attraverso il richiamo contenuto nell'art. 117 Cost., fungendo da parametro interposto in un giudizio di costituzionalità.

Senza dimenticare che le sentenze della Corte servono non solo a decidere i casi sottoposti alla sua attenzione ma, più in generale, a chiarire, salvaguardare e sviluppare le norme istituite dalla Convenzione, contribuendo così al rispetto da parte degli Stati degli impegni assunti in qualità di Parti contraenti [61].

La missione del sistema istituito dalla Convenzione è quindi quella di determinare le questioni di politica pubblica nell'interesse generale, aumentando così gli standard di protezione dei diritti umani ed estendendo la giurisprudenza sui diritti umani in tutta la comunità degli Stati della Convenzione [62].

Il controllo sulla conformità della legislazione italiana alla CEDU rimane un potere centralizzato della Corte costituzionale, che ha rifiutato la possibilità, indicata da una parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione, di attribuire a ogni Tribunale nazionale il potere di disapplicare [63]

---

[60] Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2005, n. 28507.

[61] Corte EDU, 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, par. 154, Serie A n. 25, e, più recentemente, Corte EDU, grande camera, 5 luglio 2016, *Jeronovičs c. Lettonia*, no. 44898/10, par. 109.

[62] Corte EDU, grande camera, 2012, *Konstantin Markin c. Russia*, n. 30078/06, par. 89.

[63] A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, in *Forum quad. cost. rass.*, 2007, 56.

una legge contraria alla Convenzione [64]. In particolare, la Corte costituzionale ha sottolineato le differenze strutturali esistenti tra il diritto europeo e il sistema CEDU [65]. Il mero riferimento all'art. 6, par. 2, TUE, secondo il quale l'Unione rispetta i diritti fondamentali della Convenzione in quanto principi generali del diritto comunitario, non potrebbe giustificare, secondo la Corte costituzionale, un controllo generalizzato da parte dei tribunali nazionali sulla legislazione interna in contrasto con le garanzie della CEDU.

Il rapporto tra la CEDU e gli Stati contraenti non è caratterizzato dalla stessa intensità e forza che caratterizza l'influenza della Corte di Giustizia europea sull'ordinamento giuridico degli Stati membri attraverso il principio di supremazia del diritto comunitario [66]. A differenza della Corte di

---

Comm. Trib. reg., Lombardia, 19 settembre 2000, Trib. Genova, 4 giugno 2001, *Traghetto c. Ente Poste*, Corte app., sez. lavoro, Roma, 11 aprile 2002 osserva che «i giudici di merito – insoddisfatti del bilanciamento effettuato dal legislatore o dalla Corte Costituzionale – hanno rivendicato un autonomo potere di bilanciamento, facendo leva direttamente sulle norme della Convenzione (di per sé, o nell'interpretazione datane a Strasburgo)».

[64] A. GARDINO CARLI, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2005, 89; B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 1335.

[65] Cass., 19 luglio 2002, n. 10542; Cass., sez. I, 23 dicembre 2005, n. 28507; Cass. pen., sez. I, 12 luglio 2006, n. 32678.

[66] La soluzione secondo la quale i tribunali nazionali devono applicare i regolamenti comunitari, e di conseguenza non applicare le leggi nazionali contrastanti, senza sottoporre alcuna questione di legittimità alla Corte costituzionale, è stata imposta dalla Corte di Giustizia Europea fin dal 1978 nella causa Simmenthal (causa C-106/77), sentenza del 9 marzo 1978, Racc. 1978, n. 629, ed è stata accettata dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza Granital dell'8 giugno 1984, n. 170. Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale del 5 giugno 1984, n. 170. Per una completa e approfondita analisi della pronuncia Granital si vedano, tra gli altri, M. BERRI, *Composizione del contrasto tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia delle comunità europee*, in *Giur. it.*, 1, 1984, 1521 s.; G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. cost.*, 1984, 1222 s.; G. PAU, *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. intern.*, 1984, 513 s.; S. SOTGIU, *L'applicabilità "diretta" del diritto comunitario*, in *Giust. civ.*, 1, 1984, 2359 s.; G.S. PERDUTI, *Una sentenza innovativa della Corte Costituzionale sul diritto comunitario*, in *Riv. dir. intern. priv. e proc.*, 1984, 263 s.; A. TIZZANO, *La Corte Costituzionale e il diritto comunitario: venti anni dopo…*, in *Foro it.*, 1, 1984, 2063 s.; M. VANNUCCI, *La garanzia dell'integrale osservanza del diritto comunitario "direttamente applicabile" in una concezione dualistica dei rapporti fra ordinamenti*, in *Giur. agr. it.*, 2, 1985, 211 s. Sull'attuale portata dei principi affermati nella sentenza Granital, si rinvia a C. CARUSO, *Granital reloaded o di una "precisazione" nel solco della continuità*, in *Europeanrights.eu*, 2020, 1 s. e A. PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, in *Dir. comunit. e dir. interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Giuffrè, Milano, 2008, 405 s. Si veda a questo proposito: Corte giust., 9 marzo 1978, C-

Giustizia, la Corte di Strasburgo non ha un "dialogo" diretto con i tribunali nazionali attraverso un meccanismo di rinvio pregiudiziale (art. 234, TFUE) in base al quale qualsiasi organo giurisdizionale di uno Stato membro può, qualora ritenga che sia necessaria una decisione su una questione di interpretazione del diritto comunitario per poter emettere una sentenza, chiedere alla Corte di Giustizia di pronunciarsi al riguardo.

Il rapporto tra la Corte dei diritti dell'uomo e i tribunali nazionali si basa sul principio di sussidiarietà [67], piuttosto che sul principio di supremazia [68]. Il Protocollo n. 15 alla Convenzione ha recentemente inserito il prin-

---

106/77. Sul punto si rinvia alle riflessioni di A. BARAV, *Cour Constitutionnelle et droit communautaire: le fantôme de Simmenthal*, in *Riv. dir. civ.*, 2, 1985, 321 s.; L. CONDORELLI, *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due Corti a confronto*, in *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, in *Giur. cost.*, 1. 1978, 125 s.; G.L. TOSATO, *Il caso Simmenthal: il conflitto tra la Corte comunitaria e la Corte Costituzionale è davvero preoccupante?*, in *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, Franco Angeli, Milano, 1978, 301 s. Sulle implicazioni della sentenza Simmenthal si vedano A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 1 s.; R. MASTROIANNI, *La Corte di Giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giur. cost.*, 5, 2014, 4089 s.; A. ADINOLFI, *The judicial application of Community law in Italy*, in *Common Market Law Review*, 1998, 1313 s.; A. SICILIANO, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario e la sua applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl. eur.*, 1999, 405. Sul rapporto tra diritto comunitario e ordinamenti giuridici nazionali, R. MASTROIANNI, *Sulla distinzione tra effetti diretti verticali e orizzontali delle direttive comunitarie: quale ruolo per il principio di uguaglianza?*, in *Dir. pubbl. eur.*, 1999, 417.

[67] J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Foro it.*, 5, 1996, 184 s.; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 3 s.

[68] M. BRANCA, *L'esecuzione della sentenza CEDU e la riapertura del processo civile o amministrativo: Corte cost. n. 123 del 2017, n. 6 e n. 93 del 2018*, in *Giur. cost.*, 3, 2018, 1521 s.; R. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, in *Consulta online*, 2, 2017, 333 s.; E. D'ALESSANDRO, *Il giudicato amministrativo (e quello civile) per ora non cedono all'impatto con la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Foro it.*, 2017, 2186 s.; F. FRANCARIO, *La violazione del principio del giusto processo dichiarata dalla CEDU non è motivo di revocazione della sentenza passata in giudicato. Prime considerazioni su Corte cost. 26 maggio 2017, n. 123*, in *Federalismi.it*, 13, 2017, 2 s.; S. GALLACCIO, *Gli ultimi interventi della Corte Costituzionale in tema di revocazione di sentenze amministrative e civili in contrasto con una successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2019, 1 s.; C. GRAZIANI, *Sentenze di Strasburgo e giudicato amministrativo, tra Costituzione e comparazione*, in *Giur. it.*, 2018, 708 s.; C. NARDOCCI, *Esecuzione delle sentenze CEDU e intangibilità del giudicato amministrativo e civile. L'orientamento della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 18, 2018,

cipio di sussidiarietà nel Preambolo della Convenzione. Questo principio «impone una responsabilità condivisa tra gli Stati parte e la Corte» per quanto riguarda la tutela dei diritti umani e richiede alle autorità e ai tribunali nazionali di interpretare e applicare il diritto interno in modo da dare piena attuazione ai diritti e alle libertà definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli [69].

A differenza della Corte di Giustizia, la Corte di Strasburgo non ha mai imposto agli Stati contraenti l'obbligo di riconoscere ai tribunali nazionali il potere di disapplicare le leggi successive in contrasto con le disposizioni della CEDU. In base al principio del "margine di apprezzamento", il sistema della Convenzione europea lascia gli Stati contraenti liberi di scegliere il modo migliore di tutelare i diritti riconosciuti dalla CEDU nel diritto interno e di garantire la loro supremazia sulle leggi nazionali [70].

Come sottolinea la Corte EDU, «la Convenzione non impone agli Stati contraenti un determinato modo di garantire, nel loro diritto interno, l'effettiva attuazione delle sue disposizioni» [71].

---

2 s.; V. PETRALIA, *Conflitto tra giudicato nazionale e sentenze delle Corti europee: nota a margine di Corte Costituzionale n. 123/2017*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 1 s.; P. PIRRONE, *Obbligo di conformazione alla pronuncia della Corte di Strasburgo e revocazione della sentenza amministrativa: la sentenza n. 123/2017 della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. intern.*, 2, 2018, 515 s.; A. PISANESCHI-E. BINDI, *La Corte Costituzionale non consente la revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per contrasto con la sentenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in *Giustamm.it*, 6, 2017, 1 s.; A. POLICE, *Giudicato amministrativo e sentenze di Corti sovranazionali. Il rimedio della revocazione in un'analisi costi benefici*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2018, 646 s.; A. RANDAZZO, *A proposito della sorte del giudicato amministrativo contrario a pronunzie della Corte di Strasburgo (note minime alla sent. n. 123 del 2017 della Corte Costituzionale)*, in *Consulta online*, 3, 2017, 460 s.; I. ROSSETTI, *Stabilità giuridica contro revocazione: la Corte Costituzionale chiude la partita*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2018, 665 s.; A. TRAVI, *Pronunce della Corte di Strasburgo e revocazione delle sentenze: un punto fermo della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3, 2017, 1260 s.

[69] Corte EDU, grande camera, 15 marzo 2022, *Grzęda c. Polonia*, n. 43572/18, par. 324.

[70] N. ZAFAR, *The doctrine of the Margin of Appreciation under the European Convention on Human Rights: Its Legitimacy in Theory and Application in Practice*, in *H.R.L.J.*, 1998, 1-36; R.S.J. MACDONALD, *The Margin of Appreciation in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', International Law at the time of its Codification, Essays in honour of Judge Robert Ago*, Giuffrè, Milano, 1987, 187.

[71] Corte EDU, 6 febbraio 1976, *Swedish Engine Drivers' Union*, A No. 20, 18, par. 50. Su questa giurisprudenza europea si veda P. VAN DIJK-G.J.H.VANHOOF, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998, 82 s.

I tribunali ordinari nazionali sono i primi responsabili della tutela dei diritti umani a livello nazionale: è dovere del giudice nazionale interpretare il proprio ordinamento in modo conforme alla CEDU, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea. La vincolatività di tale giurisprudenza (anche al di là del caso deciso) non può condurre, però, a non applicare il diritto nazionale, quando esso ha un contenuto che non consenta in alcun modo una interpretazione conforme a detta giurisprudenza. In tal caso si impone al giudice di sollevare una questione di costituzionalità.

Nel caso in cui, tuttavia, non vi sia un'antinomia tra la norma CEDU e una norma interna, è possibile applicare direttamente la norma CEDU, a condizione che essa rivesta la necessaria qualità e che, dunque, sia sufficientemente chiara e precisa da poter essere applicata dal giudice nazionale anche a prescindere dall'esistenza di un atto normativo interno ulteriore rispetto all'ordine di esecuzione[72]. La valutazione del grado di chiarezza e precisione della norma convenzionale deve essere realizzato anche alla luce dell'interpretazione che, della norma pattizia, sia stata resa quindi, per la CEDU, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Laddove ciò non sia possibile, in caso di inevitabile contrasto tra i diritti CEDU e la normativa interna, infatti, i giudici nazionali devono adire la Corte costituzionale per ottenerne la dichiarazione di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., non potendo quindi ricorrere al potere di disapplicazione[73].

4. *La tutela dell'ambiente nella CEDU*

Come noto, la Corte EDU ha aperto la sua giurisdizione a diritti che non trovano espresso riconoscimento nel testo della Convenzione[74]. Seb-

---

[72] P. De Sena-L. Acconciamessa-A. Cardone-A. Gianelli-D. Russo-A. Saccucci-F. Tammone, *Dichiarazione congiunta degli studiosi di diritto internazionale e di diritto costituzionale sulla diretta applicabilità dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano*, in *Dir. umani dir. int.*, 2022, 103 s.

[73] L'esclusione della deducibilità della violazione della CEDU come motivo di ricorso per cassazione non sembra giustificabile sulla base dello stesso diritto interno, posto che le disposizioni rilevanti prevedono che sia censurabile in sede di legittimità la «violazione o falsa applicazione di norme di diritto» (art. 360, comma I, n. 3) c.p.c.) o l'«inosservanza o erronea applicazione […] di altre norme di diritto, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale» (art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p.).

[74] S. Rupe, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*

bene la Convenzione enunci essenzialmente diritti civili e politici, molti di questi hanno rilevanti implicazioni di natura economica o sociale; parimenti si è affermato che non c'è «alcuna barriera impermeabile che separi i diritti socioeconomici dall'ambito coperto dalla Convenzione».

Il cambiamento climatico come potenziale fenomeno idoneo a ledere diritti riconosciuti dalla Convenzione è stato affrontato, come anticipato, nella giurisprudenza della Corte solo nel 2024. La giurisprudenza della Corte in materia ambientale può assurgere a ruolo di guida per i giudici nazionali: pertanto è interessante notare come vi siano importanti differenze tra le questioni giuridiche presupposte dal cambiamento climatico rispetto a quelle affrontate finora dai giudici di Strasburgo[75]. Tuttavia, la Convenzione deve essere interpretata «alla luce delle condizioni attuali e in conformità con gli sviluppi del diritto internazionale, in modo da riflettere lo standard sempre più elevato richiesto nel settore della tutela dei diritti umani, che richiede una maggiore fermezza nella valutazione delle violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche»[76].

La CEDU non garantisce un diritto sostanziale a un ambiente salubre e nessuna delle sue disposizioni è specificamente concepita per garantire la protezione della natura o del clima[77]. Ciò nonostante, è innegabile che esi-

---

dell'uomo, in *europeanrights.ue*, 15 gennaio 2021; A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Questione giustizia*, 4 marzo 2022.

[75] L. LOUCAIDES, *Environmental Protection Through the Jurisprudence of the European Convention on Human Rights*, in *British Yearbook of International Law*, 2005, 249; O.W. PEDERSEN, *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?*, in *Georgetown Environmental Law Review*, 2008, 73; D. ANTON-D. SHELTON, *Environmental protection and human rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

[76] A. SAVARESI, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history*, in *RECIEL*, 2025, 2 richiama: Corte EDU, 25 aprile 1978, n. 5856/72, *Tyrer c. Regno Unito*, par. 31. Corte EDU, 28 luglio 1999, n. 25803/94, *Selmouni c. Francia*, par. 101. Si veda anche: Corte EDU, 12 maggio 2005, n. 46221/99, *Öcalan c. Turchia*, par. 163; Corte EDU, 12 novembre 2008, n. 34503/97, *Demir and Baykara c. Turchia*, par. 146.

[77] L. BURGERS, *Private Rights of Nature*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, 463 s. La protezione dell'ambiente, in senso lato, e, in questo contesto, la protezione più specifica del paesaggio e delle foreste, delle specie minacciate, delle risorse biologiche, del patrimonio o della salute pubblica, sono ... inclusi tra gli obiettivi considerati finora di "interesse generale" ai fini della Convenzione. Sebbene nessuno degli articoli della Convenzione sia specificamente concepito per fornire una protezione generale dell'ambiente in quanto tale

sta un legame intrinseco tra l'ambiente e i diritti umani enunciati dalla Carta[78]. In particolare, il riconoscimento del valore ambientale nella giurisprudenza della Corte si è affermato mediante la sua progressiva emersione all'interno del sistema dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, in una duplice prospettiva: quale limite all'espansione del diritto di proprietà[79] ovvero quale elemento caratterizzante singoli diritti, come, in particolare, il diritto al domicilio e alla vita privata e familiare (art. 8, CEDU[80]) e il diritto alla vita (art. 2, CEDU).

Mentre il diritto alla vita (art. 2, CEDU) è stato ritenuto leso da eventi "ambientali" soltanto in occasioni eccezionali, quali gravi eventi di disastro

---

[...], la responsabilità delle autorità pubbliche in questo settore dovrebbe in pratica tradursi in un loro intervento al momento opportuno, al fine di garantire che le disposizioni di legge emanate allo scopo di proteggere l'ambiente non siano del tutto inefficaci [...]". *Parere consultivo sulla differenza di trattamento tra le associazioni di proprietari terrieri "aventi un'esistenza riconosciuta alla data di creazione di un'associazione comunale di cacciatori approvata" e le associazioni di proprietari terrieri costituite dopo tale data* [GC], richiesta n. P16-2021-002, Conseil d'État francese, par. 72, 13 luglio 2022, par. 80.

[78] Agli Stati membri del Consiglio d'Europa (tramite il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) sono state rivolte raccomandazioni per la stesura di un protocollo aggiuntivo alla CEDU, al fine di creare il diritto a un ambiente sano come diritto umano fondamentale e di rafforzare la protezione dell'ambiente attraverso i diritti procedurali previsti dalla Convenzione di Aarhus (cfr. Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nn. 1431 (1999), 1614 (2003), 1883 (2009) e 1885 (2009)). Il Comitato dei Ministri ha sempre considerato superfluo tale protocollo aggiuntivo, poiché il sistema della CEDU contribuisce già indirettamente alla protezione dell'ambiente attraverso i diritti della Convenzione esistenti e la loro interpretazione nella giurisprudenza in evoluzione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[79] Corte EDU, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgio*, relativa a una fattispecie in cui il ricorrente, dopo essere stato sottoposto a procedimento penale per avere edificato, in territorio forestale, contro il divieto di edificazione e aver subito la demolizione del manufatto, aveva lamentato la violazione del diritto alla protezione della proprietà di cui all'art. 1 Protocollo n. 1 alla CEDU. La violazione è stata esclusa dalla Corte, dichiarando la prevalenza dell'ambiente quale valore in sé, anche se non espressamente previsto dalla Convenzione, rispetto al quale sono recessive considerazioni economiche al pari del diritto di proprietà, specie quando lo Stato abbia legiferato nella materia.

[80] «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

ambientale che abbiano causato la morte di persone [81], numerose sono state invece le decisioni in cui la Corte EDU ha ritenuto che il valore ambientale caratterizzi in modo stringente il diritto fondamentale al domicilio e alla vita privata e familiare (art. 8, CEDU) [82].

---

[81] Corte EDU, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*, n. 48939/99. L'obbligo positivo per gli Stati di adottare misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione, derivante dalla prima frase del primo paragrafo dell'art. 2, si applica nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui possa essere in gioco il diritto alla vita. La Corte ha aggiunto tale chiarimento nel quadro di un caso ambientale, ossia *Öneryıldız c. Turchia*, 2004, par. 71, in cui un'esplosione di metano nell'aprile 1993 in una discarica di rifiuti in un sobborgo di Istanbul aveva causato una frana che aveva seppellito le abitazioni di un quartiere popolare su un terreno più basso; trentanove persone avevano perso la vita, tra cui nove membri della famiglia del ricorrente (si veda anche Corte EDU, 2008, *Budayeva et alii c. Russia*, par. 130; Corte EDU, 2012, *Kolyadenko et alii c. Russia*, par. 158; Corte EDU, 2014, *Brincat et alii c. Malta*, par. 101; Corte EDU, 2015, *M. Özel et alii c. Turchia*, par. 170).

[82] E. KRAJNYÁK, *Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR*, in *EJIL:Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 14 marzo 2025. Corte EDU, 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo et alii c. Italia*. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla sufficienza delle misure adottate dalle autorità italiane per tutelare il diritto alla vita in un'area interessata da un diffuso fenomeno di smaltimento illecito, abbandono, interramento e incenerimento di rifiuti tossici. Tale area comprende una vasta porzione della regione Campania, coinvolgendo 90 comuni delle province di Caserta e Napoli, con una popolazione complessiva di circa 2.963.000 abitanti, ovvero circa la metà degli abitanti dell'intera regione. Questo territorio, noto con la denominazione di Terra dei Fuochi, è stato caratterizzato dalla combustione di rifiuti che ha sprigionato dense colonne di fumo nero, immettendo nell'ambiente sostanze tossiche, tra cui la diossina, con conseguenze sulla qualità dei suoli agricoli e sulle risorse idriche potabili. Tra il 1995 e il 2018, ben sette commissioni parlamentari d'inchiesta si sono occupate del fenomeno. Il primo rapporto, risalente al 1996, evidenziava che le autorità italiane erano a conoscenza delle attività illecite almeno dal 1988 e che tali operazioni erano riconducibili a gruppi criminali organizzati. Già nel 1995, studi medici avevano segnalato un incremento significativo dei decessi per tumore nei comuni coinvolti. Il rapporto indicava che la diffusione di queste pratiche era favorita da una scarsa consapevolezza sui rischi sanitari e ambientali, da una rete diffusa di complicità, anche all'interno dell'amministrazione pubblica, e dall'inadeguatezza del sistema sanzionatorio. Successive indagini hanno rivelato un vasto traffico di rifiuti provenienti da altre regioni italiane, destinati allo smaltimento in discariche abusive all'interno della Terra dei Fuochi. Tali attività garantivano ingenti profitti alle organizzazioni criminali e rappresentavano una soluzione economicamente vantaggiosa per alcune industrie, che riducevano così i costi di gestione dei rifiuti. Nel frattempo, è stato accertato che in un'area compresa tra le province di Caserta e Napoli i tassi di mortalità per tumori a carico dello stomaco, del fegato, delle vie biliari, della trachea, dei bronchi, dei polmoni, della pleura e della vescica, nonché l'incidenza di malformazioni cardiovascolari, urogenitali e degli arti, risultavano superiori rispet-

La tutela accordata da quest'ultima norma non ha per oggetto tre beni diversi, bensì uno solo, in quanto a essere considerato è l'insieme dei rapporti che ruotano intorno alla sfera più intima della persona. Un contesto unitario, quindi, la cui violazione rileva sotto vari profili: da quello strettamente domiciliare, legato ai luoghi nei quali si svolge la vita privata, a quello che riguarda lo spazio di autonomia e di qualità di quest'ultima (che, nella valenza ambientale, si risolve nel diritto a goderne senza interferenze che alterino il benessere psico-fisico dell'individuo), fino alla tutela delle relazioni familiari che la qualificano e le danno consistenza.

È importante evidenziare come la violazione dell'impegno degli Stati contraenti a tutelare questo e gli altri diritti non riguardi soltanto comportamenti direttamente riconducibili alle istituzioni pubbliche, ma anche quelli posti in essere da privati laddove risulti che essi siano stati resi possibili da negligenze od omissioni da parte dello Stato (inteso, in senso ampio, come "Stato-apparato", espressione riferita a tutte le sue articolazioni) [83].

---

to al resto della Campania. Come osservato dalla Corte, già nel 1996 il Parlamento italiano era consapevole dell'elevata incidenza di tumori in alcune aree della regione. Inoltre, nel 1997, un informatore aveva reso dichiarazioni alla seconda Commissione parlamentare d'inchiesta, rivelando l'esistenza di un traffico illecito su larga scala di rifiuti tossici in Campania, ma tali informazioni furono classificate come segreto di Stato e rese pubbliche solo nel 2013. Il rapporto della sesta Commissione parlamentare d'inchiesta, pubblicato nel 2018, ha rilevato come l'azione delle autorità sia stata a lungo ostacolata da problematiche amministrative e dalla complessità dei rapporti tra gli enti competenti per la bonifica dei siti contaminati. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha emesso due sentenze di condanna nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti (sentenza 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione c. Italia*; sentenza 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione c. Italia*). Successivamente, constatando l'inadempimento della seconda sentenza, la Corte ha comminato all'Italia una sanzione pecuniaria di 20 milioni di euro, oltre a una penalità giornaliera di 120.000 euro per ogni giorno di persistenza della violazione (sentenza 16 luglio 2015, C-653/13, *Commissione c. Italia*). Rispetto ad altre aree italiane, come la zona di Taranto, la situazione nella Terra dei Fuochi presenta profili di maggiore criticità. Se nel contesto tarantino le fonti di inquinamento risultano più facilmente identificabili e limitate nel numero, con caratteristiche chimico-fisiche note e una popolazione a rischio circoscritta, nella Terra dei Fuochi il fenomeno si distingue per la molteplicità e l'eterogeneità delle fonti inquinanti, l'ampia diffusione territoriale e la convergenza di attività illecite gestite da gruppi criminali e da settori dell'industria, il cui coinvolgimento è particolarmente complesso da accertare. T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *Rgaonline.it*, 1° marzo 2025.

[83] P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *www.questionegiustizia.it*, aprile 2019.

All'ampiezza del diritto al domicilio e alla vita privata e familiare corrisponde una vasta gamma di situazioni in cui la valenza ambientale di tale diritto è stata esaminata dalla Corte EDU.

Un primo versante riguarda le lesioni ravvisate in caso di inquinamento acustico, rispetto al quale la violazione è stata affermata quando sia stato accertato il superamento della soglia di tolleranza del rumore, attraverso l'analisi comparata del disturbo lamentato dagli interessati e delle misure in concreto adottate dal responsabile per la limitazione dell'immissione rumorosa, in una prospettiva di bilanciamento tra interessi contrapposti [84].

Tale valutazione comparativa tra diversi interessi ha portato all'esclusione della violazione in numerosi casi aventi per oggetto l'inquinamento acustico causato dagli aeroporti, inquinamento che è stato ritenuto rientrare nella "normale tollerabilità" [85]. Altra fattispecie in cui si è proceduto al bilanciamento tra contrapposti interessi ha portato ad escludere la sussisten-

---

[84] La prima pronuncia di rilievo da parte della Corte è stata resa in seno al processo Arrondelle contro Regno Unito (1980), in cui la Corte ha ritenuto il ricorso ricevibile in relazione all'art. 8 della Convenzione. Nel caso di specie la ricorrente lamentava che il rumore proveniente dal traffico aereo e della viabilità di servizio dell'aeroporto di *Gatwick*, sito vicino all'abitazione del ricorrente in "*Gable Cottage*" rendeva la vita della stessa insopportabile. Poco dopo, la Corte ritenne ricevibile per violazione dell'art. 8 della Convenzione il ricorso nel caso *Baggs* del 1985 (16 ottobre 1985, n. 9310/81, *Frederick William Baggs c. Regno Unito*), in cui il ricorrente era proprietario di un immobile sito nel villaggio di *Wood View*, nei pressi dell'aeroporto di *Heatrow*, parimenti infastidito dal traffico aereo. In entrambi i casi i procedimenti si conclusero senza alcuna decisione sul merito a seguito di accordo tra le parti (il pagamento di una somma *ex gratia* ai ricorrenti da parte del Governo britannico). Successivamente, nel caso *Powell* e Rayner contro Regno Unito (21 febbraio 1990, n. 9310/81, *Powell e Rayner c Regno Unito*) la Corte respinse il ricorso, affermando la necessità di coordinare l'art. 8 della Convenzione, che attribuisce a ogni uomo il diritto a vivere in un ambiente salubre, con altri diritti fondamentali, quale quello alla sicurezza. La Corte sostenne in quella circostanza la necessità di un solido bilanciamento tra interessi *ex* art. 8 e altri legittimi interessi, in applicazione del secondo comma dell'art. 8 della Convenzione. È quello che la Corte chiama "*fair balance test*", ossia il bilanciamento tra i vari principi sanciti dalla Convenzione. Si è in proposito rilevato in dottrina come nella prospettiva della Corte «il valore ambientale abbia un'intersettorialità tale da non consentire soluzioni delle problematiche in termini di diritti assoluti, ma di coordinamento tra valori, dovendo tener conto di volta in volta della proporzionalità e non arbitrarietà delle reciproche limitazioni». In questi termini: A. GALANTI, *I delitti contro l'ambiente, analisi normativa e prassi giurisprudenziale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, 33 s.

[85] *Ex plurimis*, si vedano le sentenze della Corte EDU, 1990, *Powell e Rayner c. Regno Unito*; Corte EDU, 2003, *Hatton c. Regno Unito*; Corte EDU, 2012, *Flamenbaum et alii c. Francia*.

za di una violazione alla libertà di domicilio [86]. La controversia riguardava il caso di soggetti residenti in prossimità di una cava attiva di pietra, che provocava rumore e inquinamento da polveri. È stata esclusa la sussistenza di una violazione, in ragione della collocazione dell'abitazione in una zona industriale e non residenziale, nonché in virtù di un accertamento tecnico da cui era risultato che i livelli di rumore e di inquinamento erano pari o leggermente superiori alla norma, ma in ogni caso tollerabili.

La violazione dell'art. 8, CEDU è stata invece ritenuta in alcuni casi in cui è stato accertato il rilevante superamento dei limiti di rumorosità fissati dalla legge da parte di locali aperti al pubblico. Nello specifico, le decisioni hanno risolto positivamente la questione se il contenuto sostanziale dell'art. 8 della Convenzione potesse configurare, in capo allo Stato membro, l'obbligo di adottare misure effettivamente idonee a limitare i disagi dovuti a un eccesso di rumorosità [87].

Un secondo versante in cui si è ritenuta sussistere la violazione dell'art. 8, CEDU, è quello dell'inquinamento industriale, rispetto al quale si è affermato l'obbligo per le autorità pubbliche, quando siano messi in «funzione impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente nocive per la salute o lesive per l'ambiente (…) di operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti entrambi meritevoli di tutela: da una parte, vi è l'interesse della collettività all'esistenza dell'impianto, al fine di ridurre l'inquinamento complessivo e di implementare l'economia locale; dall'altro, quello individuale dei singoli abitanti dei luoghi limitrofi all'impianto a conservare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano oltremodo sconvolti [88]. Questo equo bilanciamento comporta, per le Autorità,

---

[86] Corte EDU, 3 luglio 2012, *Martínez Martínez e Pino Manzano c. Spagna*.

[87] *Ex plurimis*, Corte EDU, 2004, *Moreno Gomez c. Spagna*, relativa al rumore causato al ricorrente da alcune discoteche vicine alla sua abitazione, che ne avevano disturbato il sonno in maniera prolungata, o la sentenza Corte EDU, 2010, *Mileva e altri c. Bulgaria*, in cui la doglianza riguardava il rumore causato da un ufficio, da un club in cui erano installati giochi elettronici e da un centro riparazioni di computer, che si trovavano tutti all'interno di appartamenti vicini a quelli dei singoli ricorrenti; nell'ipotesi di traffico veicolare pesante non regolamentato lungo la strada limitrofa alla residenza degli interessati; si veda, in proposito, la sentenza Corte EDU, 2010, *Dees c. Ungheria*, in cui la violazione dell'art. 8 è stata ravvisata nel caso di emissioni sonore superiori del 15 per cento rispetto al limite fissato dalla legge.

[88] Nel 1994 si registra quello che può essere considerato a buona ragione il *leading case*, Corte EDU, *Lopez Ostra c. Spagna*, in cui la Corte, oltre a riscontrare la violazione di art. 8, CEDU, condannò lo Stato al risarcimento sulla base del fatto che non solo lo Stato spagnolo

un dovere di premunirsi adottando tutti gli accorgimenti necessari a scongiurare che la messa in funzione di detti impianti abbia conseguenze abnormi sulla vita privata e familiare e sul diritto al godimento dell'abitazione dei singoli cittadini, pena l'infrazione dell'art. 8 della Convenzione, posto a tutela di tali diritti» [89].

---

aveva violato l'art. 8 consentendo la localizzazione dell'impianto in quel sito, ma soprattutto non si era attivato, in un momento successivo, per far cessare le emissioni e anzi aveva impugnato le sentenze dei giudici che avevano sospeso l'attività dello stabilimento. La Corte sottolinea, e questo è il punto focale della decisione, che «un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute». Per la prima volta la Corte sottolinea come non sia necessaria la messa in pericolo della vita o della salute del soggetto, essendo sufficiente la prova della turbativa al godimento della propria vita familiare e del proprio domicilio. La Corte sostiene che le Autorità devono proteggere il diritto dell'individuo ad un ambiente salubre, come espressione del diritto al domicilio e alla vita privata, con azioni concrete e non solo rispettarlo in astratto; questa protezione deve volgersi sia contro aggressioni dirette verso il bene della vita privata, sia verso aggressioni indirette, ossia derivanti da provvedimenti relativi in via principale ad altre attività, come, nel caso di specie, l'autorizzazione alla localizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti. Si esplicita quindi quell'obbligo di "protezione positiva", e non meramente negativa.

[89] In questi termini: P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit. Corte EDU, 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, commentata da A. SCARCELLA, *Giurisprudenza Cedu e diritto dell'ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2, 2013, 129-137. Lo stesso Autore ricorda, nella medesima prospettiva, la sentenza *Fadeyeva c. Russia*, del 2005, in cui «la ricorrente era una cittadina russa che, vivendo in un'area ad alto inquinamento industriale, aveva ottenuto dal giudice un provvedimento che ordinava il suo reinsediamento a spese delle autorità in una zona limitrofa bonificata e l'assegnazione gratuita del relativo alloggio: tale provvedimento non veniva tuttavia eseguito ritenendosi che l'aggiudicazione alla ricorrente avrebbe comportato l'esclusione dal beneficio di altri soggetti legittimati all'assegnazione degli stessi alloggi per motivi di indigenza». In questo caso, la Corte, «pur riconoscendo che non rientra tra gli obblighi positivi di uno Stato, in vista del rispetto dell'art. 8 della Convenzione, quello di garantire un alloggio gratuito, osserva che (…) le autorità non avevano compiuto alcun passo per attenuare i rischi di coloro che vivevano nella zona inquinata, omettendo di operare un corretto bilanciamento tra gli interessi della comunità e quelli della ricorrente al rispetto effettivo del suo diritto ad una casa ed alla vita privata» e ha ritenuto «sussistere la violazione dell'art. 8, qualora le autorità nazionali non abbiano adempiuto gli obblighi positivi finalizzati alla tutela della salute degli abitanti di una zona residenziale afflitta da emissioni gassose nocive provenienti da un impianto industriale privato», poiché nella specie «il Governo russo avrebbe dovuto fornire alla ricorrente una soluzione effettiva che le consentisse di spostarsi dalla zona di sicurezza e avrebbe dovuto adottare, nel rispetto della normativa nazionale, misure specifiche finalizzate alla prevenzione o, quantomeno, alla riduzione delle emissioni tossiche prodotte dall'im-

L'equo bilanciamento in questione implica l'obbligo, per le autorità nazionali, di compiere un'adeguata valutazione preventiva sui rischi per l'ambiente derivanti da un'attività di tipo industriale, attuando le misure idonee a evitare la compromissione del benessere psico-fisico della persona caratterizzante il godimento del domicilio e della sfera privata [90]. Nella nota vicenda Ilva, la Corte ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 8 in quanto «la persistenza di una situazione di inquinamento ambientale mette in pericolo la salute dei richiedenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione che vive nelle aree a rischio» e «le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire una protezione efficace del diritto dei richiedenti al rispetto della loro vita privata».

Altro aspetto che rende configurabile la violazione dell'art. 8 nel caso di inquinamento industriale è quello dell'omessa informazione sui rischi potenziali, dipendenti dal continuare a vivere in un luogo esposto a pericolo di inquinamento o contaminazione, in quanto elemento che incide negativamente sul godimento del domicilio, a prescindere dalla effettività del danno alla salute [91].

A questo aspetto si collega la violazione dell'art. 13, CEDU, quando l'omessa informazione sullo stato dell'ambiente e sulle misure di prevenzione e riparazione che il sistema pubblico attua – o ha in programma di attuare – impediscano ai cittadini di ricorrere all'autorità giudiziaria «contro l'impossibilità di ottenere misure anti-inquinamento, violando quindi il loro diritto a un ricorso effettivo» [92].

Al diritto di informazione è altresì collegato quello delle associazioni ambientaliste all'accesso alla giustizia, riconosciuto dalla Corte con riferimento all'art. 6, CEDU [93].

Un terzo versante nel quale è stata configurata la violazione dell'art. 8, CEDU è quello dell'inquinamento da rifiuti [94].

---

pianto» (*ivi*, 133-134). Così: P. MASCARO, *Il diritto ad un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. giur. agr. alim. amb.,* 2023, 4.

[90] Corte EDU, 27 gennaio 2009, *Tatar c. Romania*; conforme la sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella et alii c. Italia*.

[91] Come riconosciuto fin dalle sentenze Corte EDU, 19 febbraio 1998, *Guerra et alii c. Italia*; Corte EDU, 10 novembre 2004, *Taskin e altri c. Turchia*.

[92] In questi termini: P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit. Sentenza *Cordella et alii c. Italia*, cit., con riferimento alla mancanza di informazioni sulle operazioni di bonifica del territorio.

[93] Corte EDU, 24 febbraio 2009, *L'Erablière ASBL c. Belgio*.

[94] R.H. THALER-C.R. SUSTEIN, *La spinta gentile. Le nuove strategie per migliorare le no-*

Oltre a ribadire, anche in tal caso, gli obblighi delle pubbliche autorità di verifica preventiva dell'impatto ambientale di un nuovo insediamento [95], di particolare importanza è il caso della "crisi dei rifiuti" campani [96], ove la Corte EDU ricorda che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare [97]; l'art. 8 non si limita a costringere lo Stato ad astenersi da ingerenze arbitrarie, ma, oltre a questo impegno riconducibile a un obbligo di non fare, possono aggiungersi obblighi di *facere*, volti ad assicurare un effettivo rispetto della vita privata. Comunque sia, che si affronti la questione in termini di obbligo positivo dello Stato ad adottare misure ragionevoli e adeguate a proteggere i diritti della persona in virtù del primo paragrafo dell'art. 8 o nei termini negativi del divieto di ingerenza di un'autorità pubblica nella sfera privata ai sensi del secondo paragrafo, i principi concretamente applicabili sono abbastanza simili [98]. Gli Stati hanno prima di tutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne. Questo obbligo deve regolare l'autorizzazione, la messa in funzione, l'esercizio, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a qualsiasi soggetto interessato a tale attività l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare una protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al campo in causa [99].

---

stre decisioni su denaro, salute, felicità, trad. it. A. Oliveri, Cles, Feltrinelli, Milano, 2009, 189 s. Il più delle volte, nel tentativo di preservare l'ambiente e di limitare gli effetti dannosi dell'inquinamento, i governi hanno utilizzato divieti, optando per forme di regolamentazione che contrastano nettamente con il principio di libera scelta e con le leggi di mercato, e lasciano poca flessibilità nel perseguire gli obiettivi ambientali. Affianco a questo modello in campo ambientale sono stati proposti due approcci generali. Il primo è quello di far pagare imposte o penali a chi inquina; un semplice esempio è quello di un'imposta sulle emissioni di gas serra. Il secondo approccio è chiamato sistema *cap-and-trade*. In questo sistema, chi inquina ottiene (gratuitamente o a pagamento) il "diritto" di inquinare in una certa quantità (i "permessi di emissione"); questi diritti vengono poi scambiati, o negoziati, sul mercato.

[95] Corte EDU, 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italia*, in cui è stata ravvisata la violazione dell'art. 8 perché l'autorizzazione dell'impianto di trattamento di rifiuti in prossimità dell'abitazione degli interessati era stata effettuata senza un'adeguata previa verifica del suo impatto.

[96] Corte EDU, 10 gennaio 2012, *Di Sarno c. Italia*.

[97] *López Ostra*, par. 51; *Guerra et alii*, par. 60.

[98] *López Ostra*, sopra citata, par. 51, e *Guerra*, sopra citata, par. 58.

[99] Si veda, *mutatis mutandis*, Corte EDU, grande camera, *Oneryildiz c. Turchia*, n. 48939/99, par. 90, CEDU 2004-XII.

Per quanto riguarda gli obblighi procedurali che derivano dall'art. 8, la Corte ricorda che essa attribuisce una particolare importanza al fatto che il pubblico abbia accesso alle informazioni che gli permettano di valutare il rischio al quale è esposto [100]. Per di più, la medesima ricorda che l'art. 5, par. 1, lett. c) della Convenzione di Aarhus, prevede che ogni Parte debba fare in modo che «in caso di minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia».

Nella decisione citata, i ricorrenti lamentavano di essere stati costretti a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade. La Corte ha ritenuto che «questa situazione abbia potuto portare ad un deterioramento della qualità di vita degli interessati e, in particolare, nuocere al loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio» [101].

Rilevato, poi, che «i ricorrenti non hanno sostenuto di essere stati colpiti da patologie ricollegabili all'esposizione ai rifiuti e che gli studi scientifici forniti dalle parti sull'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ai rifiuti e l'aumento del rischio di sviluppare patologie quali tumori o malformazioni congenite giungono a conclusioni opposte», la Corte ha osservato che «in queste circostanze, benché la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi sulla questione dello smaltimento dei rifiuti in Campania, abbia ritenuto che un accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti potesse costituire un pericolo per la salute della popolazione locale» [102]. Si è così concluso che la vita e la salute dei ricorrenti siano state minacciate, seppur l'art. 8 della CEDU possa essere invocato anche in mancanza della prova di un grave pericolo per la salute degli interessati [103].

La Corte ha poi rilevato che la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti costituiscono senza dubbio delle attività pericolose, per cui grava

---

[100] Si vedano le già citate sentenze della Corte EDU, *Guerra*, par. 60; *Taşkin et alii c. Turchia*, par. 119; *Giacomelli c. Italia*, par. 83; *Tătar c. Romania*, par. 113.

[101] Per questa ricostruzione cfr.: P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.

[102] Cfr. Corte giust., 4 marzo 2010, C-297/08.

[103] Si veda sentenza *López Ostra*, sopra citata, par. 51.

sullo Stato l'obbligo positivo di adottare delle misure ragionevoli ed idonee a proteggere i diritti delle persone interessate al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, in genere, al godimento di un ambiente sano e protetto.

Ha inoltre ricordato «il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati nella scelta delle misure concrete da adottare per tener fede agli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione», per rilevare che «nel caso di specie, dal 2000 al 2008, il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti è stato affidato a società di diritto privato, mentre il servizio di raccolta dei rifiuti è stato assicurato da varie società a capitale pubblico. Il fatto che le autorità italiane abbiano affidato a terzi la gestione di un servizio pubblico non può tuttavia dispensarle dagli obblighi di vigilanza loro imposti dall'articolo 8 della Convenzione».

Pur tenendo presente che «lo Stato italiano, a partire dal maggio 2008, ha adottato varie misure e preso iniziative per superare le difficoltà incontrate in Campania e che lo stato di emergenza, dichiarato in Campania l'11 febbraio 1994, è stato revocato il 31 dicembre 2009», ha escluso una situazione di forza maggiore e ha concluso che, «anche se si considera, come afferma il Governo, che la fase acuta della crisi sia durata soltanto cinque mesi – dalla fine del 2007 al maggio 2008 – e nonostante il margine di discrezionalità riconosciuto allo Stato convenuto, è necessario constatare che l'incapacità protratta delle autorità italiane ad assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale».

Al contrario, per quanto riguarda il profilo procedurale dell'art. 8 e il motivo di ricorso relativo alla lamentata omessa divulgazione delle informazioni idonee a permettere ai ricorrenti di valutare il rischio al quale erano esposti, la Corte ha osservato che gli studi disposti dal Dipartimento della Protezione civile erano stati resi pubblici nel 2005 e nel 2008, per cui le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania, escludendo così la violazione dell'art. 8 sotto tale profilo [104].

---

[104] In questi termini cfr.: P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, cit.; poi sulla sentenza Corte EDU, sez. I, 19 ottobre 2023, causa 35648/10, *Locascia et al. vs Italia*: A. SENATORE, *A proposito della cd. emergenza rifiuti quale violazione dei diritti umani: la sentenza della corte di Strasburgo sul caso della discarica di Lo Uttaro* (Nota a sentenza Corte

Nel valutare se lo Stato convenuto rispetti i suoi obblighi positivi, la Corte deve considerare le circostanze particolari del caso. La portata degli obblighi positivi imputabili allo Stato nelle circostanze particolari dipenderà dall'origine della minaccia e dalla misura in cui l'uno o l'altro rischio è suscettibile di essere mitigato [105].

Nei casi ambientali esaminati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, la Corte ha spesso valutato il processo decisionale nazionale, tenendo conto del fatto che le garanzie procedurali a disposizione dell'individuo saranno particolarmente importanti per determinare se lo Stato convenuto è rimasto all'interno del suo margine di apprezzamento [106]. In questo contesto, la Corte ha tenuto conto in particolare dei seguenti principi [107] e considera-

---

europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sezione I 19 ottobre 2023 (causa 35648/10, Locascia et al. vs Italia)), in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2024, 196; G. IOANNIDES, *La Corte EDU condanna nuovamente lo stato italiano per l'emergenza rifiuti in Campania: un nuovo passo nell'emersione del diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre* (Nota a sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sezione I 19 ottobre 2023 (causa 35648/10, Locascia et al. vs Italia)), in *DPCE online*, 2024, 671; M. NICOLINI, *Azioni, omissioni e responsabilità dello stato italiano nella gestione del drammatico problema della terra dei fuochi* (Nota a sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sezione I 19 ottobre 2023 (causa 35648/10, Locascia et al. vs Italia)), in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, 367 s. Sul tema gestione dei rifiuti: R. LOSENGO-A. MARTONE, *Verso un' "economia circolare": le linee direttrici della legislazione e giurisprudenza europea con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti nella regione campania*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2016, 227; R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l'"ambiente"?* (Nota a TAR AB - Pescara sez. I 30 aprile 2014, n. 204), in *Urb. app.*, 8-9, 2014, 967; M. MELI, *Nuove disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali: il decreto sulla terra dei fuochi* (Commento a d.l. 10 dicembre 2013, n. 136), in *Le Nuove leggi civili commentate*, 4, 2014, 707; V. ROSSI, *La "crisi dei rifiuti" in Campania dinanzi alla Corte europea dei diritti umani* (Nota a Corte eur. Dir. Uomo sez. II 10 gennaio 2012 (Sarno et al. c. Italia)), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2012, 385; V. CARDINALE, *Il caso di Sarno e altri contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, 4, 2013.

[105] Cfr. la sentenza della Corte EDU, *Kolyadenko et alii*, sopra citata, par. 161, oltre che Corte EDU, *Brincat et alii*, sopra citata, parr. 101-02.

[106] Si veda, ad esempio, Corte EDU, 13 dicembre 2012, *Flamenbaum et alii c. Francia*, nn. 3675/04 e 23264/04, par. 137.

[107] S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 907 s.; B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI *et al.* (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Fondazione Carlo Marchi, Firenze, 1999, 181 s.; G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 1 s.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela del-*

zioni. La complessità delle questioni coinvolte nel processo decisionale in materia ambientale rende il ruolo della Corte principalmente sussidiario. La Corte deve quindi innanzitutto esaminare se il processo decisionale sia stato adeguato [108].

La Corte è tenuta a considerare tutti gli aspetti procedurali, tra cui il tipo di politica o di decisione in questione, la misura in cui le opinioni dei singoli sono state prese in considerazione durante l'intero processo decisionale e le garanzie procedurali disponibili [109].

In particolare, un processo decisionale governativo riguardante questioni complesse come quelle relative alla politica ambientale ed economica deve necessariamente comportare indagini e studi appropriati per consentire alle autorità di trovare un giusto equilibrio tra i vari interessi contrastanti in gioco. Tuttavia, ciò non significa che le decisioni possano essere prese solo se sono disponibili dati completi e misurabili in relazione a ogni singolo aspetto della questione da decidere. L'importante è che gli effetti delle attività che potrebbero danneggiare l'ambiente – e quindi violare i diritti degli individui ai sensi della Convenzione – possano essere previsti e valutati in anticipo [110].

Il pubblico deve avere accesso alle conclusioni degli studi pertinenti, consentendogli di valutare il rischio a cui è esposto [111]. Inoltre, in alcuni casi, basandosi sulla Convenzione di Aarhus, la Corte ha affermato l'obbligo che, in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, sia essa causata da attività umane o da cause naturali, tutte le informazioni che potrebbero consentire al pubblico di adottare misure per prevenire o

---

l'ambiente, Giuffrè, Milano, 2000; G. DI PLINIO-P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Cedam, Padova, 2004; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 611 s.; D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, 3 s.; F. LORENZOTTI-B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Jovene, Napoli, 2015; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021, 181 s.

[108] Cfr. Corte EDU, *Taşkın et alii*, cit., parr. 117-18.

[109] Cfr. Corte EDU, *Hatton et alii*, cit., par. 104.

[110] Cfr. Corte EDU, *Hardy e Maile*, cit., par. 220.

[111] Cfr. Corte EDU, *Tătar*, cit., par. 113.

attenuare i danni derivanti da tale minaccia e che siano in possesso di un'autorità pubblica vengano diffuse immediatamente e senza indugio ai membri del pubblico che potrebbero essere colpiti [112].

Gli interessati devono avere la possibilità di tutelare i propri interessi nel processo decisionale in materia ambientale, il che implica che devono essere in grado di partecipare effettivamente ai procedimenti pertinenti e di far esaminare le proprie argomentazioni, sebbene l'effettiva progettazione del processo decisionale sia una questione che rientra nel margine di apprezzamento discrezionale dello Stato [113].

L'approccio progressivo della tutela ambientale è l'adozione di un significato più ampio del concetto di casa, che è definito in relazione al concetto di domicilio (garantito dall'art. 8, CEDU), in modo da includere non solo l'edificio in cui si risiede e i suoi servizi, ma anche l'ambiente naturale che circonda il luogo in cui si vive. In effetti, questo punto è stato sollevato dal governo richiedente nella causa interstatale Cipro contro Turchia, in relazione alla denuncia secondo cui il governo convenuto sarebbe stato responsabile di una politica di deliberata distruzione e manipolazione dell'ambiente umano, culturale e naturale e delle condizioni di vita nella parte settentrionale di Cipro, basata sull'insediamento di un numero massiccio di persone provenienti dalla Turchia, con l'intenzione e la conseguenza di eliminare la presenza e la cultura greca nella parte settentrionale di Cipro. Secondo il governo richiedente, le nozioni di "casa" e "vita privata" erano abbastanza ampie da comprendere il concetto di sostegno alle relazioni culturali esistenti in un ambiente culturale esistente. Considerando i cambiamenti distruttivi apportati a tale ambiente dallo Stato convenuto, si poteva solo concludere che i diritti degli sfollati al rispetto della loro vita privata e della loro casa erano violati in questo senso. La Corte non ha respinto questa argomentazione, ma ha ritenuto che non fosse necessario esaminare il reclamo in questione in considerazione della constatazione di una continua violazione dell'art. 8 nei confronti delle stesse persone a causa del rifiuto di consentire il ritorno di tutti gli sfollati greco-ciprioti alle loro case nella parte settentrionale di Cipro.

L'idea che la casa e la vita privata abbracciano l'ambiente circostante la propria abitazione è contenuta anche nel caso *Kyrtatos* [114], dove la Corte,

---

[112] Cfr. Corte EDU, *Di Sarno et alii*, cit., par. 107.

[113] Si veda, ad esempio, Corte EDU, *Flamenbaum et alii*, cit., par. 159.

[114] Corte EDU, 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*.

nel respingere il reclamo del ricorrente per violazione dell'art. 8 a causa del danno arrecato agli uccelli e ad altre specie protette che vivono nella palude a seguito dello sviluppo urbano, ha aggiunto che sarebbe potuto essere diversamente se, ad esempio, il deterioramento ambientale denunciato fosse consistito nella distruzione di un'area forestale nelle vicinanze della casa dei ricorrenti, dal momento che tale situazione avrebbe potuto incidere più direttamente sul loro benessere [115].

Un passo ancora più significativo nella stessa direzione è rappresentato dalla sentenza del 2024 che ha abbracciato un'interpretazione del diritto alla vita sufficientemente ampia da includere il dovere positivo per gli Stati di garantire a tutti coloro che rientrano nella loro giurisdizione un ambien-

---

[115] Sul punto cfr. anche: Corte EDU, sez. III, 15 dicembre 2020, ric. n. 29775/14 – 29967/14. La CEDU si è pronunciata sul diritto al rispetto della vita privata e familiare. I ricorrenti – due famiglie vissute per molti anni in alloggi vincolati in una città chiusa, perché militari –, che per lo Stato non avevano più diritto di abitare in quegli alloggi dal momento della loro pensione, si sono lamentati del fatto che gli ordini di sfratto ricevuti avevano violato il diritto al rispetto della loro casa. Essi hanno sostenuto che le autorità non avessero rispettato il loro obbligo di reinserirli e quindi non avevano il diritto di chiedere lo sfratto dai loro vecchi appartamenti. Il governo ha sostenuto che i ricorrenti non erano stati de facto sfrattati dalle loro vecchie abitazioni poiché gli ordini di sfratto non erano mai stati resi esecutivi. La Corte ha ritenuto che gli ordini di sfratto costituissero un'interferenza con il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro casa, nonostante il fatto che ancora non erano stati resi esecutivi. Il punto cruciale dell'argomentazione dei ricorrenti dinanzi ai tribunali nazionali era quello che, nella loro situazione, nonostante avessero ricevuto certificati di proprietà in relazione ai nuovi appartamenti, questi ultimi erano stati considerati inadatti all'uso abitativo, non potendo dunque lasciare le loro vecchie case. La Corte ha osservato che nei procedimenti di sfratto i tribunali nazionali non hanno soppesato gli interessi del comune con il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro casa. Una volta che i tribunali nazionali hanno stabilito che i ricorrenti avevano l'obbligo di onorare l'accordo di cessione dei crediti stipulato con il comune e di liberare i loro vecchi appartamenti, hanno dato a quell'aspetto massima importanza senza cercare di soppesarlo con gli argomenti dei ricorrenti. In tali circostanze, la Corte ritiene che i tribunali nazionali non siano riusciti a determinare la proporzionalità dell'interferenza con il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro casa. Dunque, a causa della carenza del processo decisionale c'è stata una violazione dell'art. 8 Conv. G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta Sociale Europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, in *Rivista AIC,* 2011, 1 s.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. fed.,* 3-4, 2010, 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Jovene, Napoli, 2011, 347; F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI-S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Giuffrè, Milano, 2009, 19; M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2014, 177.

te sano. Dopotutto, l'obbligo di proteggere la vita degli individui, così come previsto dalla Convenzione, sarebbe privato di una parte sostanziale del suo contenuto e del suo significato se non includesse il dovere di fornire protezione contro le condizioni ambientali che influiscono negativamente sulla salute umana e che sono il prodotto dell'attività umana o, se previste, possono essere prevenute attraverso lo sforzo umano.

La giurisprudenza continua a svilupparsi per rispondere alle mutate esigenze di un'efficace protezione dell'ambiente attraverso i due metodi già menzionati, ossia estendendo la tutela dei diritti individuali nei confronti dei pericoli derivanti dal danneggiamento dell'ambiente e accettando, per contro, talune restrizioni e limitazioni dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione. Tuttavia, prerequisiti essenziali per tale sviluppo sono, da un lato, la preoccupazione costante da parte degli individui per la protezione del loro ambiente naturale come parte della loro vita privata e della loro casa e come condizione necessaria per il loro benessere e, dall'altro lato, una politica costante da parte degli Stati per preservare la natura e proteggere l'ambiente.

5. *Lo* status *di vittima nel contenzioso CEDU*

Come visto, i diritti che la Corte EDU ha ritenuto suscettibili di lesione e quindi di tutela in caso danni arrecati all'ambiente sono, principalmente, il diritto alla vita (art. 2), il diritto al rispetto della vita privata e del domicilio (art. 8) e il diritto alla proprietà. Tuttavia, per poter invocare la tutela di uno di questi diritti che si assume violato per conseguenza di danni ambientali, gli individui devono dimostrare di essere vittime in una situazione particolare [116]. La Convenzione non consente un'*actio popularis*. Per mettere in moto il meccanismo di controllo giudiziario, è necessario che il singolo denunciante sia vittima diretta o indiretta di una violazione della Convenzione da parte di un atto o di un'omissione imputabile allo Stato. Que-

[116] Il ricorso nella causa *Cannavacciuolo* è stato presentato da alcuni cittadini e da cinque associazioni (organizzazioni non governative, ONG) che lamentavano la violazione del loro diritto alla vita (art. 2) e del rispetto della vita privata e familiare (art. 8) a causa dell'inquinamento su vasta scala nella zona. La Corte ha esaminato la "qualità di vittima" di tutti i ricorrenti (elencati nell'allegato I) e ha dichiarato ricevibili solo le richieste di sette ricorrenti individuali, respingendo quelle delle ONG e degli altri individui che non risiedevano nei comuni identificati in un decreto interministeriale o che non avevano rispettato il termine di sei mesi (parr. 222, 249 e 296).

sto principio, che è stato ribadito in molti casi nel contesto di denunce relative a problemi ambientali, implica anche che nessuna denuncia relativa a una violazione della Convenzione possa essere accolta se non a posteriori, cioè quando la violazione abbia già avuto luogo, a meno che il denunciante non dimostri la sussistenza di una reale ed effettiva probabilità di lesione.

Nella causa *Gounaridis* [117] i ricorrenti hanno sostenuto che la costruzione di una nuova strada periferica costituisse una violazione dei loro diritti ai sensi dell'art. 8 della Convenzione a causa delle conseguenze che la costruzione avrebbe potuto determinare. Nel respingere il ricorso, la Commissione ha sottolineato che il semplice riferimento ai danni all'ambiente insiti nella costruzione di una nuova strada non è sufficiente per consentire ai ricorrenti di affermare di essere vittime di una violazione della Convenzione. In particolare, per la Corte la legittimazione a ricorrere passa necessariamente attraverso l'allegazione dell'esistenza di una probabilità, giustificabile, che il potenziale danno che li riguarda direttamente sia tale da poter essere considerato una violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione. Sono quindi prive di legittimazione le iniziative che si limitino ad allegare la probabilità di un rischio futuro senza alcuna prova delle loro affermazioni.

Nel caso *Tauira* [118], in cui i ricorrenti lamentavano violazioni dei loro diritti alla vita, alla vita privata e alla proprietà in seguito agli esperimenti nucleari condotti dalla Francia nell'Oceano Pacifico, la Commissione ha osservato che i ricorrenti non avevano fornito alcuna prova che tali esperimenti avessero avuto effetti sulla loro salute. La Commissione ha ritenuto che, poiché i ricorrenti vivevano a distanze considerevoli, le loro denunce si riferivano solo a conseguenze potenziali, che erano troppo remote per essere considerate come direttamente incidenti su di loro.

Una conclusione simile è stata raggiunta dalla Commissione e dalla Corte nella causa *LCB contro Regno Unito* [119]. In quel caso la ricorrente era la figlia di un membro dell'esercito che aveva preso parte agli esperimenti nucleari britannici nel Pacifico. Soffrendo di leucemia in tesi determinata dai predetti esperimenti, adduceva la violazione degli artt. 2 (vita) e 4 (divieto di trattamenti inumani) della Convenzione, in quanto le autorità non avevano informato i suoi genitori dell'esposizione del padre alle radiazioni causate dagli esperimenti nucleari e che, pertanto, la nascitura era a rischio

---

[117] Corte EDU, 21 ottobre 1998, n. 41207/98, *Gounaridis et al. c. Grecia*.

[118] Decisione della Commissione, 4 dicembre 1995, Decisioni e rapporti (DR) 83-A, *Noël Narvii Tauira e 18 altri ricorrenti c. Francia,* ricorso n. 28204/95.

[119] Corte EDU, 9 giugno 1998, *LCB contro Regno Unito*.

di conseguenze genetiche. La ricorrente ha sostenuto che la sua malattia era una conseguenza diretta delle radiazioni a cui era stato esposto il padre e che un'informazione preventiva avrebbe facilitato la diagnosi del suo problema in modo da migliorare il trattamento medico. La Commissione ha respinto la richiesta in quanto non era stato dimostrato che qualsiasi informazione, sia prenatale che postnatale, avrebbe potuto modificare la natura fatale della condizione della ricorrente o avere un impatto positivo sulle sue condizioni fisiche. La Corte non ha inoltre riscontrato alcuna violazione in quanto non è stato stabilito un nesso causale tra le radiazioni del padre della ricorrente e la sua malattia.

Nella causa *Balmer-Schafroth e altri contro Svizzera* [120], i ricorrenti si sono lamentati del fatto che il diritto svizzero non consentiva loro di valersi di una procedura di ricorso giurisdizionale per contestare la legittimità della decisione del Consiglio federale che concedeva a una società una licenza di esercizio limitata per una centrale nucleare. Sebbene la Corte abbia riconosciuto che i ricorrenti potessero rientrare nella categoria di "vittime" ai sensi dell'art. 6 della Convenzione [121], la constatazione che non vi fosse un legame diretto tra le condizioni di funzionamento della centrale e il diritto dei ricorrenti alla protezione della loro integrità fisica è stata decisiva per il loro ricorso. In particolare, la Corte ha ritenuto che l'art. 6 non fosse applicabile al caso perché i ricorrenti non hanno dimostrato che il funzionamento della centrale li aveva esposti personalmente a un pericolo non solo grave, ma anche specifico e, soprattutto, imminente. In assenza di una tale constatazione, gli effetti sulla popolazione delle misure che il Consiglio federale avrebbe potuto ordinare di adottare nel caso in questione rimanevano quindi ipotetici. Di conseguenza, né i pericoli né i rimedi sono stati

---

[120] Corte EDU, grande sez., 26 agosto 1997, *Balmer-Schafroth e altri contro Svizzera*.

[121] W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 330, 331 s.; S. MIRATE, *Il giudice amministrativo di fronte all'art. 6 CEDU*, in *Giur. it.*, 2005, 2238 s.; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, ESI, Napoli, 2012; ID., *L'art. 6 Cedu come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all'interno degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2012, 267 s.; ID., *L'art. 6 Cedu come parametro di effettività della tutela all'interno degli stati membri dell'Unione europea*, in F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE-F. SAITTA (a cura di), *Sindacato giurisdizionale e "sostituzione" della pubblica amministrazione. Atti del convegno di Copanello. 1-2 luglio 2011*, Giuffrè, Milano, 2013, 109 s.; ID., *La rilevanza dell'art. 6, Par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 569 s.; ID., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2012, 1602.

dimostrati con un grado di probabilità tale da rendere l'esito del procedimento direttamente decisivo per il diritto invocato dai ricorrenti. Secondo la Corte, il collegamento tra la decisione del Consiglio federale e il diritto invocato dai ricorrenti era troppo tenue e remoto.

Lo stesso approccio è stato adottato dalla Corte in relazione all'analogo caso trattato nella causa *Athanassoglou contro Svizzera* [122]. La Corte ha affermato che i ricorrenti stavano in realtà sostenendo non tanto un pericolo specifico e imminente nei loro confronti, quanto un pericolo generale in relazione a tutte le centrali nucleari; inoltre molti dei motivi di ricorso riguardavano la sicurezza, l'ambiente e le caratteristiche tecniche inerenti all'uso dell'energia nucleare e non la dimostrazione di una effettiva lesione di diritti tutelati dalla Convenzione.

Di particolare interesse è l'opinione dissenziente congiunta dei giudici Costa, Tulkens, Fischbach, Casadevall e Maruste, in cui si sottolinea che i pericoli che tali impianti presentano per l'ambiente e la popolazione rendono vieppiù necessario che tali decisioni siano sottoposte al controllo di un Tribunale indipendente e imparziale in contraddittorio e che è virtualmente impossibile provare il pericolo imminente nel caso di impianti intrinsecamente pericolosi: le catastrofi che si sono verificate in diversi Paesi erano ovviamente imprevedibili o, in ogni caso, impreviste.

6. *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*

Il 9 aprile 2024, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata su tre casi che hanno sollevato, per la prima volta, la questione della tutela dei diritti umani nel contesto dei danni ambientali causati dal riscaldamento globale. Le soluzioni adottate dai giudici di Strasburgo sono originali e contribuiscono a delineare i contorni del ragionamento europeo su una delle questioni più preoccupanti del nostro tempo [123].

Ciascuno dei tre casi coinvolgeva un diverso tipo di ricorrente.

Il primo caso è stato presentato da un unico ricorrente, l'*ex* sindaco della città di Grand Synthe, nel nord della Francia, il quale ha sostenuto che il

---

[122] Corte EDU, 6 aprile 2000, *Athanassoglou c. Svizzera*.

[123] M. BRILLAT, *L'urgence climatique devant la Cour européenne des droits de l'homme : enjeux et perspectives à partir des audiences du 29 mars 2023*, in *Dalloz actualité*, 19 aprile 2023.

rischio reale di sommersione della città nei prossimi decenni a causa dei cambiamenti climatici costituiva violazione del suo diritto alla vita, del suo diritto alla vita privata e familiare, del suo diritto al rispetto della libertà di domicilio e del suo diritto di proprietà [124].

Il secondo caso è stato presentato da una serie di singoli ricorrenti, bambini e giovani adulti portoghesi, che sostenevano che gli stessi diritti che si assumevano violati nel primo caso erano stati lesi da diversi Stati: con la loro inazione, in particolare, gli Stati parte erano, secondo i ricorrenti, responsabili del grave deterioramento del loro ambiente, in particolare degli incendi estremi nelle immediate vicinanze delle loro case [125].

La terza causa è stata intentata, tra gli altri, da un'associazione di donne ultrasettantenni, creata per promuovere e attuare un'efficace protezione del clima per conto dei suoi membri: essa sosteneva che lo Stato non aveva adottato misure sufficienti per ridurre le emissioni di gas serra, con conseguenze negative per la vita dei suoi membri.

La Corte, con la sentenza contro la Svizzera ha riconosciuto senza ambiguità che si trattava di "questioni nuove" (par. 414). Inoltre, ha chiaramente indicato che avrebbe dovuto stabilire un nuovo approccio alla sua giurisprudenza per soddisfare i requisiti di protezione dei diritti umani nel contesto del riscaldamento globale, caratterizzato dalla specificità delle fonti da cui origina e dai suoi effetti per definizione sovraindividuali [126].

---

[124] Corte EDU, *Carême c. Francia*, n. 7189/21.

[125] Corte EDU, *Duarte Agostinho et alii c. Portogallo e altri 32 Stati*, n. 39371/20. L.A. NOCERA, *Il caso Duarte Agostinho: inammissibilità o linee guida pro futuro?*, in *DPCE online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale*, 26 luglio 2024.

[126] A. SAVARESI, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history*, in *RECIEL*, 2025; 1 s.; M. MILANOVIC, *A Quick Take on the European Court's Climate Change Judgments*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 9 April 2024, www.ejiltalk.org/a-quick-take-on-the-european-courts-climate-change-judgments/; A. BUYSE-K. ISTREFI, *Climate Cases Decided Today: Small Step or Huge Leap?*, in *ECHR Blog*, 9 April 2024, www.echrblog.com/2024/04/climate-cases-decided-today-small-step.html; O.W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results Are In*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 11 April 2024. www.ejiltalk.org/climate-change-and-the-echr-the-results-are-in/; A. SAVARESI-L. NORDLANDER-M WEWERINKE-SINGH, *Climate Change Litigation before the European Court of Human Rights: A New Dawn*, in *GNHRE*, 12 April 2024, https://gnhre.org/?p=17984; S. HUMPHREYS, *A Swiss Human Rights Budget?*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 12 April 2024, www.ejiltalk.org/a-swiss-human-rights-budget/; J. LETWIN, *Klimaseniorinnen: The Innovative and the Orthodox*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 17 April 2024, www.ejiltalk.org/klimaseniorinnen-

In risposta ai numerosi interrogativi giuridici sollevati da questo caso la Corte ha adottato una sentenza di principio contro la Svizzera, che definisce gli elementi del ragionamento europeo in materia di clima [127]. Applicando questi nuovi principi, la Corte ha stabilito che la Svizzera ha violato la Convenzione e ha dichiarato irricevibili le altre due domande [128].

L'*iter* argomentativo della Corte è particolarmente esteso, ma è possibile sintetizzarne gli aspetti principali [129].

---

the-innovative-and-the-orthodox/; C. HILSON-O. GEDEN, *Climate or Carbon Neutrality? Which One Must States Aim for Under Article 8 ECHR?*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 29 April 2024, www.ejiltalk.org/climate-or-carbon-neutrality-which-one-must-states-aim-for-under-article-8-echr/; G. LETSAS, *Did the Court in Klimaseniorinnen Create an Actio Popularis?*, in *EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law*, 13 May 2024, www.ejiltalk.org/did-the-court-in-klimaseniorinnen-create-an-actio-popularis/. Cfr anche la serie di post disponibili su: https://verfassungsblog.de/category/debates/the-transformation-of-european-climate-litigation/.

[127] Consiglio d'Europa, *Reykjavík declaration* – United around our values Reykjavík Summit 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe 16-17 maggio 2023, 20-21: https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1.

[128] 1521st meeting, 4-6 marzo 2025 (DH) H46-30 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application No. 53600/20). Supervision of the execution of the European Court's judgments. Il Consiglio d'Europa ha esortato la Svizzera a rafforzare la sua risposta alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Svizzera abbia compiuto progressi, tra cui l'adozione della legge sul CO_2 e gli sforzi a livello federale e cantonale, il Consiglio ha chiesto ulteriori aggiornamenti. Questi includono dettagli sull'attuazione delle misure di mitigazione e adattamento al clima, la protezione dei gruppi vulnerabili e la garanzia del diritto delle associazioni di impugnare le decisioni sul clima. La Svizzera dovrà riferire su questi temi entro settembre 2025.

[129] È degno di nota il fatto che il giudice Eicke, nella sua opinione separata, in parte concordante e in parte dissenziente, sia stato attento a sottolineare che non analizza la minaccia posta dal cambiamento climatico antropogenico in "termini meno crudi", ma che differisce dalla maggioranza solo in relazione al «... ruolo che [la] Corte può svolgere in questo momento nell'identificare e prendere le misure necessarie – e spesso già in ritardo – per garantire la sopravvivenza del pianeta ...». Inoltre, il giudice Eicke ha fatto riferimento alla valutazione del rischio climatico dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) del marzo 2024, che sottolinea il fatto che l'Europa è il continente che si riscalda più rapidamente al mondo e che il cambiamento climatico è un «... moltiplicatore che può esacerbare i rischi e le crisi esistenti ...» e che ha riconosciuto il fatto che: «L'aggravarsi dei rischi climatici può portare a sfide di portata sistemica che interessano intere società, con gruppi sociali vulnerabili particolarmente colpiti». Tra gli esempi si possono citare le mega-successioni che portano all'insicurezza idrica e alimentare, le interruzioni delle infrastrutture critiche e le minacce ai mercati finanziari e alla stabilità.

Il primo – e senza dubbio il principale – ostacolo afferente alla possibilità di intentare un ricorso in materia di cambiamento climatico, riguarda la natura prettamente individuale dei diritti tutelati dalla Convenzione e, conseguentemente, del sistema di tutela giurisdizionale, basato su di un concetto di legittimazione anch'esso individuale, laddove invece il fenomeno del cambiamento climatico è per definizione globale e dunque idoneo a incidere su interessi super individuali [130]. L'ostacolo è in particolare costituito sull'inconfigurabilità di un'azione popolare avanti alla Corte [131]. Le corti europee hanno ribadito con fermezza che il sistema della Convenzione europea si basa sul diritto di petizione individuale per affermare l'esistenza di una specifica violazione di un diritto fondamentale. La dimensione globale del contenzioso sul clima, in grado di coinvolgere potenzialmente tutti i cittadini, rischia di portare la Corte ad assumere decisioni di portata generale, facendole assumere quindi un ruolo più prossimo a quello regolatorio, che tradizionalmente compete ai Parlamenti, piuttosto che a quello giurisdizionale, facendo quindi venire ad emersione il rischio di uno sconfinamento di campo e di ingerenza nella sfera riservata dei legislatori nazionali.

A fronte di questo rischio nel contesto dei casi afferenti al clima, il richiedente deve allegare e dimostrare di essere personalmente e direttamente colpito dalle presunte violazioni. Devono essere soddisfatte due condizioni cumulative: il richiedente deve essere intensamente esposto alle conseguenze negative del riscaldamento globale e deve esistere una necessità impellente di garantire la sua protezione individuale. Si tratta di un onere impegnativo, che la Corte riconosce pienamente: "la soglia da rispettare per soddisfare questi criteri è particolarmente alta" (par. 488), e può essere determinata solo da un esame approfondito di ogni singolo caso.

Sulla base di questo principio, i giudici europei hanno ritenuto che il ricorso del signor Carême contro la Francia fosse irricevibile. Hanno osservato che il ricorrente non viveva più nel comune di Grand Synthe, nel quale peraltro non era né proprietario né affittuario [132]. In tali circostanze, non poteva affermare di essere vittima di un rischio per la sua vita, la sua abita-

---

[130] Il ricorso contro la Svizzera è stato presentato da quattro ricorrenti individuali e da una ONG, che sostenevano che lo Stato aveva violato i suoi obblighi in materia di diritti umani a causa degli effetti negativi del cambiamento climatico sulle donne anziane.

[131] Corte EDU, 12 febbraio 2004, *Perez c. Francia*, n. 47287/99, in *CEDH*, 1, 2004, par. 70.

[132] E. BUONO-P. VIOLA, Climate Litigation Strategy, *alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in *DPCE online*, 2, 2024.

zione e la sua vita privata e familiare causato dall'inondazione del comune tra vent'anni.

Nonostante la natura speciale del contenzioso sul clima, la Corte ha rifiutato di estendere la sua giurisprudenza sull'effetto extraterritoriale della Convenzione europea [133], come i ricorrenti nel caso portoghese l'avevano invece invitata a fare. Il ricorso era diretto non solo contro il Portogallo, ma anche contro una trentina di Stati parti della Convenzione europea, a causa delle molteplici fonti territoriali delle emissioni di gas serra. I giudici europei hanno respinto questo approccio e hanno ricordato che l'applicazione extraterritoriale della Convenzione europea implica un controllo effettivo da parte dello Stato sulla persona del richiedente che si trova in un altro Stato, e non sui suoi interessi. Questa parte della domanda è stata ritenuta incompatibile *ratione personae* con la Convenzione europea. Nel caso del Portogallo, la cui giurisdizione territoriale era in questione, il ricorso è stato dichiarato inammissibile perché i ricorrenti non avevano esaurito le vie di ricorso interne.

Nel terzo caso, invece, la Corte ha accettato che un'associazione possa essere legittimata a rappresentare le vittime del riscaldamento globale davanti a sé a determinate condizioni: l'associazione deve essere legalmente costituita nel Paese in cui è stata presentata la domanda; il suo scopo statutario deve comprendere la difesa dei diritti umani dei suoi membri (o deve essere autorizzata a difendere gli interessi dei suoi membri colpiti dal riscaldamento globale). I giudici europei precisano che l'associazione non deve dimostrare che ciascuno dei suoi membri è una vittima individuale per poter agire. Alla luce di questi fattori, i giudici europei hanno accettato che l'associazione *Verein Klimaseniorinen Schweiz* fosse legittimata ad agire.

Gli aspetti chiave che emergono dalla sentenza attengono: al riconoscimento unanime del cambiamento climatico come minaccia esistenziale; all'ampliamento dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per includere un obbligo positivo in relazione al cambiamento climatico; al riconoscimento dei bilanci di carbonio come strumento chiave per dare effetto alle responsabilità comuni ma differenziate degli Stati; al rafforzamento delle affermazioni fondamentali sul ruolo dei tribunali nella salvaguardia dello Stato di diritto [134]. Il diritto alla vita può essere invocato nelle contro-

---

[133] U. BEYERLIN, *Different Types of Norms in International Environmental Law: Policies, Principles and Rules*, in D. BODANSKY-J. BRUNNÉE-E. HEY (diretto da), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 439.

[134] A. HOFFMANN, *Five key points from the groundbreaking European Court of Human*

versie sul clima se viene dimostrato un rischio reale e imminente. Anche il diritto alla vita privata e familiare può servire come base per un ricorso se esiste un legame diretto e immediato tra gli effetti del riscaldamento globale e il diritto individuale del richiedente: il deterioramento generale dell'ambiente non è invece sufficiente per stabilire l'esistenza di tale interferenza. Ora non solo la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che l'Accordo di Parigi è rilevante per l'interpretazione della Convenzione, ma anche che l'art. 8 contiene un obbligo positivo per gli Stati di proteggere gli individui dagli «... effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita». La Corte ha inoltre spiegato: che l'effettivo rispetto dei diritti tutelati dall'art. 8 della Convenzione richiede che ciascuno Stato contraente adotti misure per la riduzione sostanziale e progressiva dei rispettivi livelli di emissioni (di gas a effetto serra), di raggiungere la neutralità della rete entro, in linea di principio, i prossimi tre decenni. In questo contesto, affinché le misure siano efficaci, spetta alle autorità pubbliche agire in modo utile, appropriato e coerente [135].

Nel merito, la Corte si è concentrata sulla modulazione del margine di apprezzamento nazionale in materia climatica. Tale margine è limitato quando si tratta di stabilire l'obiettivo da raggiungere, ma è invece ampio con riguardo alla definizione delle risorse da impiegare per raggiungere tale obiettivo.

In termini pratici, «l'effettivo rispetto dei diritti tutelati dall'articolo 8 della Convenzione impone a ciascuno Stato contraente di adottare misure per una riduzione significativa e progressiva dei propri livelli di emissioni di gas a effetto serra, al fine di raggiungere la neutralità della rete, in linea di principio entro i prossimi tre decenni» (par. 548). La Corte ha fornito indicazioni specifiche per valutare queste misure di mitigazione alla luce dei requisiti della Convenzione: le autorità nazionali devono «adottare misure generali che specifichino il calendario da rispettare»; «fissare obiettivi e traiettorie provvisori di riduzione delle emissioni di gas serra (per settore o con altri metodi pertinenti)»; «fornire informazioni che dimostrino se hanno debitamente rispettato i pertinenti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra o se sono in procinto di farlo»; «aggiornare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra con la dovuta diligenza e sulla base dei migliori dati disponibili» [136]; «agire in modo tempestivo, appropriato e

---

Rights climate judgment in Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland, in *Environmental Law Review*, 2024, 91 s.

[135] Parr. 548 a 204.

[136] R. LUGARÀ, *Corte EDU e utilizzo dei dati scientifici. Anatomia di un rapporto mediato*

coerente nello sviluppo e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti» (par. 550).

Le misure di mitigazione non sono gli unici requisiti convenzionali: lo Stato deve anche mettere in atto misure di adattamento per limitare gli effetti attuali del riscaldamento globale [137].

A causa delle gravi carenze nelle misure adottate dalle autorità svizzere per mitigare gli effetti del riscaldamento globale, la Corte ha riscontrato una violazione della Convenzione europea senza nemmeno esaminare l'esistenza e il contenuto delle misure di adattamento.

A questo punto pare dirimente soffermarsi sul sistema proprio della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sui possibili conflitti che possono sorgere tra una decisione della Corte di Strasburgo e un giudicato nazionale [138].

Si è detto in merito alla rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo, basti qui evidenziare come, a fronte della scarsa attenzione originaria alla Convenzione, si è avuto modo di considerare come essa contenga in sé un nucleo di principi di carattere generale (su tutti, le previsioni contenute nell'art. 6) idoneo ad incidere nel nostro diritto amministrativo [139].

---

da sussidiarietà e consenso internazionale, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2024; M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, 2, 2023.

[137] La Corte ha inoltre affrontato il difficile compito di valutare il quadro legislativo svizzero esistente in materia di cambiamenti climatici. La Corte ha riconosciuto «il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali» (art. 2, par. 2, dell'Accordo di Parigi) facendo riferimento a vari quadri giuridici internazionali. La Corte ha quindi cercato di radicare saldamente la sua decisione nell'Accordo di Parigi e negli accordi e impegni internazionali sottoscritti dagli Stati. La Corte ha inoltre approvato l'idea dei bilanci di carbonio come importante parametro di riferimento per valutare l'adeguatezza delle politiche climatiche, in linea con le indicazioni dell'IPCC su questo punto, respingendo l'obiezione del governo svizzero secondo cui non esiste una metodologia consolidata per determinare il bilancio di carbonio di un Paese.

[138] La Corte ha individuato tre tipi di misure da affrontare in relazione all'obbligo positivo dello Stato di garantire una protezione efficace contro i gravi effetti negativi dei cambiamenti climatici, vale a dire misure in grado di mitigare gli effetti esistenti e potenzialmente irreversibili dei cambiamenti climatici futuri; misure di adattamento volte ad alleviare le conseguenze più gravi o imminenti dei cambiamenti climatici; e garanzie procedurali in relazione a entrambi i tipi di misure.

[139] A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. 101 s.; ID., *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo. (A margine del problema dell'intangibilità*

Ora, sotto il profilo interno, va ricordato che il diritto europeo-convenzionale, a differenza di quello UE, non gode di diretta applicabilità nel nostro ordinamento [140]. Come visto, infatti, il giudice delle leggi ha affermato che la violazione da parte di una norma legislativa interna di una previsione della CEDU, così come interpretata dalla Corte Europea, integra una violazione indiretta dell'art. 117, comma 1, Cost., come tale denunciabile dinnanzi alla stessa Corte costituzionale nei modi ordinari [141]. In mancanza dell'attuazione dell'art. 6, par. 2, TUE, il diritto europeo-convenzionale non partecipa infatti dello stesso *status* del diritto dell'Unione, non sopperendo, a tal fine, la diversa previsione di cui al par. 3 dello stesso art. 6 [142]; conseguentemente, le norme della CEDU ricevono applicazione nel nostro ordinamento, ma soltanto in maniera indiretta, attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione interna incompatibile, laddove quest'ultima non possa essere interpretata in maniera conforme alla normativa europeo-convenzionale [143]. Impostazione, quella appena richiamata,

---

del giudicato), in *Dir. proc. amm.*, 2016, 456 s.; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Jovene, Napoli, 2012; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2015; ID., *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 546 s.; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Jovene, Napoli, 2007.

[140] A. CARDONE, *La diretta applicabilità della CEDU nella giurisprudenza comune tra (apparenti) ritorni al passato e nuove dimensioni problematiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, 65 s.

[141] Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349. S. MIRATE, *The Role of the ECHR in the Italian Administrative Case Law. An Analysis after the two Judgments of the Constitutional Court No. 348 and No. 349 of 2007*, in *Italian Journal Of Public Law*, 2010, 260 s.

[142] Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80, che ha così disatteso i tentativi, dottrinali e giurisprudenziale, di considerare la CEDU direttamente efficace nel nostro ordinamento sulla base della sua presunta comunitarizzazione ad opera del Trattato di Lisbona (ciò che avrebbe determinato il superamento dell'impostazione delle sentenze nn. 348 e 349/2007).

[143] Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, ha peraltro specificato che solo nel caso in cui si trovi in presenza di un "diritto consolidato" o di una "sentenza pilota", il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale; mentre, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, questo solo dubbio, in assenza di un "diritto consolidato", è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orienta-

che ha sconfessato quel particolare orientamento giurisprudenziale caratterizzato in termini ancor più ampliativi, per cui si è riconosciuta la possibilità al giudice di applicare direttamente la norma convenzionale [144], in un'opera di avvicinamento (e finanche commistione) tra diritto europeo di matrice convenzionale e diritto comunitario [145].

La norma esige, tuttavia, che venga garantita in ambito nazionale l'effettiva riparazione della violazione, attraverso misure generali o individuali [146], in disparte la possibilità per la Corte europea di disporre ai sensi dell'art. 41, CEDU una *just satisfaction* di natura pecuniaria (la quale deve peraltro essere oggetto di espressa richiesta) in favore della parte che ha subito la violazione, laddove il diritto interno permetta una riparazione solo parziale

---

ta, la proposizione della questione di legittimità costituzionale. In precedenza, le pronunce Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311; Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 317; Corte cost., 22 luglio 2011, n. 236; Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303, avevano affermato che la Corte costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, «ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano».

[144] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220; TAR Lazio, sez. II-*bis*, 18 maggio 2010, n. 11984, che prendono le mosse appunto dall'art. 6 TUE introdotto dal Trattato di Lisbona. Sul punto si veda però M. RAMAJOLI, *Il giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la Convenzione?*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 839 s., secondo cui, in realtà, il giudice nazionale nelle due pronunce richiamate, più che una disapplicazione, aveva effettuato un'interpretazione conforme della normativa interna alla CEDU (concorde, in riferimento alla prima delle due sentenze, S. MIRATE, *La CEDU nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1366). Su tale problematica si veda A. RUGGERI, *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un «modello» internamente composito)*, in *Forum quad. cost.*, 2011, 14 s.; R. CONTI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il ruolo del giudice*, cit., 202 s.; S. VALAGUZZA, *Alcune perplessità sul richiamo ai principi di diritto amministrativo europeo e, in particolare, alla CEDU, nella recente giurisprudenza amministrativa: la mancata ricognizione dei significati*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 574 s.

[145] Cfr. in proposito G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 703 s.

[146] Cfr. Corte EDU, 30 giugno 2009, *VgT c. Svizzera* (No. 2), par. 85, secondo cui «as regards the requirements of Article 46, […] the State Party in question will be under an obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to take individual and/or, if appropriate, general measures in its domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress the effects, the aim being put the applicant, as far as possible, in the position he would have been in had the requirements of the Convention not been disregarded»; Corte EDU, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*, par. 249; Corte EDU, 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos et alii c. Grecia*, par. 34.

L'attuazione della pronuncia del giudice europeo non necessita in ogni caso che il giudicato sia messo in discussione attraverso la riapertura del procedimento giurisdizionale, potendo usufruire, in relazione ai diversi tipi di violazioni riscontrate, di più idonei strumenti di attuazione; senza dimenticare, poi, le ipotesi ove la corresponsione di una somma di denaro costituisce l'unico rimedio a fronte di una violazione ormai prodottasi (come in relazione ad una riscontrata eccessiva durata del processo), o quelle in cui lo strumento pecuniario comunque si dimostra satisfattivo (come, ad esempio, nel caso *Dangeville contro Francia*[147]). In particolare, per quanto concerne i rapporti di diritto amministrativo, l'amministrazione ben può adeguarsi spontaneamente al *dictum* europeo, così ponendo nel nulla il giudicato (qui semmai potrebbe porsi il problema dell'eventuale impugnazione da parte di un controinteressato dell'atto di esecuzione per violazione o elusione del giudicato); l'esecuzione deve però essere appunto spontanea, perché il giudice amministrativo non reputa ammissibile l'ottemperanza per una sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, neppure a seguito dell'ampliamento delle ipotesi suscettibili di tale rimedio intervenuto attraverso l'art. 112 c.p.a.[148].

Nel nostro ordinamento, così come in altri[149], il problema della mancanza di uno strumento che permetta la riapertura del processo si è posto in modo particolarmente pregnante in relazione ad un giudicato penale in merito al quale è stata riscontrata una violazione della Convenzione[150].

La questione è stata affrontata nel caso Dorigo, ove la Commissione aveva riconosciuto al condannato il diritto alla rinnovazione del giudizio in ragione della violazione dell'art. 6, parr. 1 e 2, CEDU nella parte in cui sta-

---

[147] Corte EDU, 16 aprile 2002, *Dangeville c. Francia*, par. 67 s. in cui la Corte europea, riscontrata una lesione dell'art. 1 del Protocollo addizionale per aver assoggettato ad imposizione dell'imposta un'attività espressamente esentata da una normativa comunitaria, ha condannato al pagamento di una *just satisfaction* pari alla somma indebitamente versata.

[148] Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2866; TAR Lazio, sez. I, 9 settembre 2014, n. 9564; TAR Sicilia-Catania, 6 febbraio 2014, n. 424.

[149] Cfr. ad es. Corte EDU, 23 ottobre 2003, *Gencel c. Turchia*, ove la Corte ha suggerito che in caso di condanna penale adottata in violazione della CEDU la riapertura del procedimento può costituire il rimedio più adeguato a porre rimedio alla violazione stessa. In generale si veda l'analisi di M. GIALUZ, *Il riesame del processo a seguito di condanna della Corte di Strasburgo: modelli europei e prospettive italiane*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, 1844 s.

[150] V. SCIARABBA, *Il giudicato e la CEDU*, cit., 31 s.; R. CONTI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il ruolo del giudice*, cit., 401 s.

biliscono che l'accusato debba poter ottenere l'esame dei testimoni a suo carico nel procedimento penale. Ciò che, come noto, ha portato, dopo lunghe vicissitudini, alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva la revisione della decisione di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, laddove ciò si fosse rivelato necessario ai sensi dell'art. 46, CEDU per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo [151].

[151] Corte cost., 7 aprile 2011, n. 113, in *Giur. cost.*, 2011, 1523 s., con note di G. UBERTIS-G. REPETTO-S. LONATI-E. ROMANO, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nella giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2023.

Capitolo IV

Il cambiamento climatico e la legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo

SOMMARIO: 1. Posizioni giuridiche soggettive e contenzioso climatico. – 2. La tutela del clima tra diritto soggettivo e interesse legittimo. – 3. Il caso "Giudizio Universale" verso la giurisdizione del giudice amministrativo per il contenzioso climatico. – 4. La legittimazione a ricorrere come condizione dell'azione. – 5. Il chiunque e la *vicinitas*. – 6. L'emersione degli interessi diffusi e collettivi avanti al giudice amministrativo. – 7. La distinzione tra interessi collettivi e diffusi. – 8. La legittimazione delle associazioni ambientaliste. – 9. La legittimazione attiva degli enti pubblici.

1. *Posizioni giuridiche soggettive e contenzioso climatico*

Superata la rilevanza internazionale delle norme a tutela del clima e affermata talvolta l'efficacia *self-executing* delle medesime negli ordinamenti interni degli Stati, si è inevitabilmente aperta la questione della qualificazione delle posizioni giuridiche soggettive – individuali e ultra individuali – cui si vuole riconoscere tutela giurisdizionale, per fare valere le violazioni di norme, piani e provvedimenti attuativi a tutela del clima, arrecate vuoi da comportamenti commissivi, quali il rilascio di autorizzazioni da parte delle amministrazioni [1], vuoi da comportamenti omissivi, tra i quali l'ina-

[1] Il problema emerge anche in caso di autorizzazioni legittimamente concesse. C. VIVANI, *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative: tutela dell'ambiente e attività economiche private*, Giappichelli, Torino, 2020, 173 s.; F. FRACCHIA, *Procedure autorizzatorie nel settore dell'inquinamento da campi elettromagnetici*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2004, 27 s.; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 s.; Corte giust., 21 luglio 2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura*, punti 72 e 73, nella quale la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale, che comportava un divieto totale e automatico di costruire centrali eoliche in zone appartenenti alla rete Natura 2000, dovesse essere valutata alla luce del principio di proporzionalità, quale enunciato all'art. 13 della direttiva 2009/28, in quanto tale normativa costituiva una norma nazionale relativa alle pro-

dempimento degli Stati delle prescrizioni contenute nell'Accordo di Parigi [2], o l'inefficacia delle politiche a tutela del clima [3].

Si pone quindi il problema della sussistenza in capo agli Stati di un dovere *positivo* di adottare misure adeguate, compresa la legislazione, in materia di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici. Parimenti, fermo il dovere *positivo* degli Stati di far rispettare la legislazione, si pone il problema della sussistenza di un dovere di fornire riparazione a coloro che subiscono gli impatti dei cambiamenti climatici. In terzo luogo, si pone il problema circa la sussistenza di un dovere *negativo* degli Stati di astenersi dall'autorizzare attività (come, ad esempio, le concessioni petrolifere) e dall'intraprendere essi stessi attività che contribuiscono a violare il diritto al clima [4].

---

cedure amministrative di autorizzazione degli impianti di produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili.

[2] E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Giuffrè, Milano, 2024, 20 s.; M. CARDUCCI, *Obbligazione climatica e responsabilità dello Stato*, Working Paper R.D. Comparati, 2021; S. BALDIN-P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, 3, 2021, 597; C. VOIGT, *The power of the Paris Agreement in international climate litigation*, in *RECIEL*, 2023, 237 s.; R. LOUVIN, *Strategie e giustizia per il clima*, in S. BAGNI (a cura di), *Come governare l'ecosistema?*, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, Bologna, 2018, 100 s., sottolinea l'esortazione a proteggere civilmente e penalmente i *whistleblower* climatici che segnalano pubblicamente e responsabilmente, tanto nelle amministrazioni pubbliche quanto nelle imprese private, i pericoli ambientali, impedendo l'applicazione di misure sanzionatorie dirette o indirette nei loro confronti ogni volta che essi risultano operare in buona fede; M. MACRÌ, *Emergenza climatica e funzione amministrativa: il provvedere nel* climate first, Giappichelli, Torino, 2024, 29, evidenzia il principio di resilienza delle amministrazioni pubbliche.

[3] Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. C. KAUPA, *Is it still permissible under EU law to issue new permits for oil and gas extraction?*, in *RECIEL*, 33, 2024, 236 s.; G. VAN CALSTER-L. REINS, *EU Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, 130; A. GARCÍA-URETA, *Environmental Impact Assessment in the EU: More than Only a Procedure?*, in M. PEETERS-M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, 164 s.

[4] A. SAVARESI-J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, 20, richiamano: Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Ob-

La tutela del clima – che fonti nazionali e internazionali fissano generalmente in obiettivi a lungo termine [5] – apre a non agevoli considerazioni sulla rilevanza attuale dell'interesse [6] a far valere la violazione delle norme a tutela del bene clima, in ragione di programmi, piani e controlli [7] volti a delimitare ciò che appartiene all'area di autonomia pubblica o privata, rispetto a quella che è invece soggetta all'indirizzo o al coordinamento di tutela dell'ambiente (art. 41, comma 3, Cost. [8]).

La disamina può partire dall'analisi degli studi effettuati sia in tema di situazioni giuridiche soggettive sia d'interesse ambientale [9].

Si è detto che il clima è definito anche attraverso la descrizione statistica di tutti i fenomeni meteorologici che caratterizzano un determinato luogo, osservati su un arco temporale di diverse decadi, analizzando i valori medi

---

ligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment (OHCHR 2016) A/HRC/31/52, specificatamente 16; Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment (2019) A/74/161, 17 s.

[5] G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers On Federalism*, 3, 2022, 58.

[6] V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Situazioni soggettive private e processo amministrativo: per l'attuale difesa dell'interesse pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 319 s.

[7] R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, 25 s.

[8] M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 59 s.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, 188 s.; F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, 2021, 2 s.; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, 2023, 1; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, 2.

[9] S. PATTI, *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 286; P. D'AMELIO, *Ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. II, Treccani, Roma, 1988; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 189 s.; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990, 43 s.; A. GUASTAPANE, *La tutela globale dell'ambiente: dalla legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990*, Giuffrè, Milano, 1991, 15 s.; ID., *Tutela dell'ambiente (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Utet, Torino, 1992, 413.

e gli intervalli di variabilità di vari parametri (temperatura, precipitazioni, soleggiamento, venti in potenza e direzione).

Con riferimento al *sistema climatico globale*, la climatologia sottolinea l'importanza di considerare non solo l'atmosfera, ma anche la litosfera (suolo [10]) e la biosfera (organismi viventi e interazioni), l'idrosfera (acqua), la criosfera (ghiacci), tutti componenti essenziali dell'ambiente [11].

Si è del pari sottolineato (cap. I) che le variazioni del sistema climatico globale sono l'effetto non solo di dinamiche interne, ma anche esterne, sia naturali [12] (eruzioni vulcaniche, terremoti, variazioni della radiazione solare, ecc.) sia antropiche [13], principalmente per l'uso di combustibili fossili [14]. Gli studi di settore hanno chiarito [15] che l'immissione di anidride carbonica in atmosfera da parte dell'uomo supera la capacità degli oceani di assorbirla o della biosfera di utilizzarla attraverso la fotosintesi o la chemiosintesi. Questo eccesso di carbonio è il principale responsabile del riscaldamento globale e dei cambiamenti climatici [16].

---

[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, Bruxelles, 17 novembre 2021 COM(2021) 699 final.

[11] M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 291 s.

[12] M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2017, 515 s.

[13] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, 5 s.

[14] S. DHAKAL *et al.*, *Emissions Trends and Drivers*, in P.R. SHUKLA *et al.* (a cura di), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge UK-New York, doi: 10.1017/9781009157926.004. La discrepanza tra la quantità di combustibili fossili che si prevede di estrarre e la quantità coerente con gli obiettivi di Parigi è descritta come "gap di produzione". Colmare il divario di produzione riducendo l'estrazione di combustibili fossili è una condizione necessaria per raggiungere gli obiettivi di Parigi: il rapporto dell'IPCC sottolinea che non è possibile raggiungerli senza ridurre la capacità di estrazione esistente e impedire la costruzione di nuova capacità. Ciò significa che le emissioni legate ai nuovi progetti di estrazione di petrolio e gas sono sempre rilevanti dal punto di vista della politica climatica, perché aumentano ulteriormente l'eccesso di capacità di estrazione di combustibili fossili rispetto a quanto consentito dai vincoli stabiliti dall'Accordo di Parigi.

[15] The UN Climate Change Conference in Glasgow (COP26), https://www.un.org/en/climatechange/cop26.

[16] S. NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 29 s.

È noto che clima e ambiente non siano nel lessico giuridico sinonimi [17], ma è evidente la stretta interdipendenza tra i due termini [18], poiché: sia a livello locale che globale, il sistema climatico è condizionato e influenzato dalle matrici dei fattori ambientali, come l'acqua, il suolo, l'aria, e dalla loro qualità; ma allo stesso tempo, la conservazione di questi fattori ambientali dipende dal mantenimento delle condizioni climatiche che li hanno originati [19].

La scienza giuridica [20] assume rilievo ove – unitamente ad altre scienze –

---

[17] Le definizioni di ambiente e di clima rinvenibili sull'enciclopedia Treccani (*www.treccani.it*): ambiènte: /am'bjɛnte/ [dal lat. ambiens –entis, part. pres. di ambire "andare intorno, circondare"]. agg., non com. [che circonda, che sta intorno] ≈ circostante. s. m. 1. a. (biol.) [spazio che circonda una cosa o un essere vivente in cui questo si muove o vive] ≈ © luogo, © posto, © sito. ‖ spazio. b. (biol.) [l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche in cui si può svolgere la vita degli esseri viventi] ≈ habitat. c. [la natura con le sue risorse, considerata come patrimonio da proteggere] ≈ natura. ‖ paesaggio, territorio. 2. (fig., soc.) a. [complesso di condizioni sociali, culturali e morali nel quale una persona si trova a vivere, o anche insieme delle persone che si frequentano] ≈ ambito, cerchia, circolo, contesto, (lett.) milieu, mondo. b. [*particolare carattere di un luogo*] ≈ *atmosfera, clima.* 3. (edil.) [locale di un edificio o anche isolato] ≈ camera, stanza, vano. 4. (inform.) [contesto tecnologico di macchine o programmi, nel quale operano gli utenti di un sistema informatico] ≈ © mondo. Clima s. m. [dal lat. *clima –mătis*, gr. *klíma –matos* "inclinazione della terra dall'equatore ai poli", quindi "spazio, regione, zona geografica"] (pl. *–i*). – 1. (*geogr.*) [complesso delle condizioni meteorologiche di una località] ≈ © tempo. 2. (*estens.*) [luogo in cui si vive, con riguardo alle condizioni atmosferiche: *cambiare c.*] ≈ paese. ‖ aria. 3. (*fig.*) [insieme delle condizioni di vita spirituale, culturale, ecc., di un determinato luogo o momento: *un c. pesante*] ≈ ambiente, aria, atmosfera, (*lett.*) temperie.

[18] Seppur vada ricordato che la sentenza Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland*, abbia stabilito che «le questioni giuridiche climatiche non sono assimilabili alle questioni giuridiche ambientali, in quanto molto più complesse e gravi nel tempo presente e soprattutto futuro (§§ 420-422)», cfr: E. GUARNA ASSANTI, Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: *una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2024.

[19] F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE*, 2, 2022, 1089; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'*, in *DPCE*, 2, 2020, 1360 s.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, 195.

[20] F. FRACCHIA, *Il giurista deve tacere sul climate change, ma deve irritarsi: problemi di confine e indicazioni metodologiche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 42; evidenza che la scienza non sarebbe necessariamente in grado di svelare la verità completa o di offrire certezze assolute ma può fornire un filtro teorico in grado di guidarci e illuminarci nel percorso di conoscenza critica; la scienza, poi, si profila quale "luogo" ove si procede a verifiche rigorose e si saggia la replicabilità dei risultati.

sia chiamata alla tutela delle risorse naturali [21] in un ragionevole contemperamento con esigenze contrapposte di politica ecologica, industriale, di sviluppo della persona, come individuo e nelle formazioni sociali [22].

Da qui la scelta dei differenti ordinamenti di affidare il contemperamento direttamente alla legge, oppure lasciandola alla giurisdizione o conferendola alla pubblica amministrazione, con precisazione della prevalenza di un interesse sull'altro in via generale e astratta, o per atto d'interpretazione concreta [23], anche con ricorso ai principi dell'ordinamento giuridico (art. 12, preleggi [24]), o per scelta concreta d'amministrazione [25].

---

[21] Anche l'ambiente ha difficoltà definitorie: R. FERRARA, *Ambiente*, in S. PATTI (a cura di), *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Corriere della Sera, Milano, 2007, 290 s.; L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2009, 1 s.; secondo M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, l'ambiente può essere percepito in triplice senso: naturalistico, come l'insieme dei beni paesaggistici, culturali e naturali; fisico, come l'insieme degli spazi su cui l'uomo esercita la propria azione e pressione antropizzante; urbanistico, come oggetto della relativa pianificazione.

[22] F. CAPRA-U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Sansepolcro, 2017, 15; M. CATENACCI, *Rapporti tra tecniche penali e amministrative nel sistema italiano di tutela dell'ambiente*, in C. ZANGHÌ (a cura di), *Protection of the environment and penal law*, Cacucci, Bari, 1993, 258 s.; F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: dalla trasversalità alla «prevalenza» della competenza statale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 953 s.; A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di corte cost. n. 225 del 2009*, *ibidem*, 970 s.; N. LUGARESI, *Il contenzioso costituzionale sul «Codice dell'ambiente», tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, in *Le Regioni*, 2010, 557 s.; F. FONDERICO, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 368 s.; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9, 2010; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Il Mulino, Bologna 2013, 90 s.

[23] F. ASTONE, *Interpretazione della legge e attuazione costituzionale*, in *Teoria e critica della regolazione asociale*, 2024, 84 ricorda che «per assicurare un sufficiente grado di certezza del diritto le soluzioni possibili sono quelle che rimangono nel perimetro all'interno del quale, a livello semantico e sintattico, rientrano i significati linguisticamente corretti. Qualsiasi argomento interpretativo deve fermarsi all'interno di questo perimetro, inteso come confine sicuro, rigorosamente segnato, insuperabile dall'interprete». M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, in ID., *Scritti*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, 192; L. MACCARONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007, 175 s.

[24] G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del*

Si tratta di scelte ordinamentali – nazionali o sovranazionali – di limitare o di non limitare determinate attività economiche[26] (art. 41, Cost.[27]), di limitare o non limitare l'esercizio della libertà di circolazione con taluni mezzi (es. che generano emissioni di carbonio), di imporre o non imporre limiti più stringenti rispetto a quelli normativamente prescritti o favorendo il rispetto di parametri ambientali (es. politiche di incentivazione[28] per assicurare la salubrità dell'aria)[29], limitate le esternalità negative generate dalle attività di singoli o organizzazioni d'impresa.

Scelte che talora per essere effettive nella preservazione dell'ambiente e del clima non possono tradursi in raccomandazioni o direttive che necessi-

---

1942 (un problema di diritto costituzionale?), in *Foro it.*, V, 1969, 112 s.; P. GROSSI, *Il diritto civile in Italia tra moderno e postmoderno*, Giuffrè, Milano, 2021, 26 s.

[25] G. ROSSI, *I tipi di funzioni amministrative in materia ambientale*, Relazione al Convegno italo-cinese sulle funzioni pubbliche in materia di diritto dell'ambiente – CUPL (Università della Cina di scienze politiche e giurisprudenza) – Pechino, 24-25 ottobre 2014, in *Astrid online*, 19, 2014, 2 s.; M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 1751 s.

[26] M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 219 s.

[27] V. BUONOCORE, L*'art. 41 della Costituzione: libertà e limiti dell'iniziativa economica privata*, in V. BUONOCORE (a cura di), *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2007, 3 s.; G. D'ATTORRE, *La responsabilità sociale dell'impresa insolvente*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, 77; D. STANZIONE, *Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders*, ESI, Napoli, 2023, 257 s.

[28] G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumenti di azione amministrativa*, parte I e II, Giuffrè, Milano, 1967, rispettivamente 7 s. e 49 s.; G. PERICU-E. CROCI, *Le sovvenzioni*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 245 s.; M. MATTALIA, *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2023, 339 s.; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Nottetempo, Milano, 2022, 10: «le molteplici crisi che la nostra società sta affrontando nei primi decenni del terzo millennio hanno riportato alla ribalta l'interventismo dello Stato in molti ambiti. Dalle politiche fiscali e monetarie di fronte a crisi economiche sempre più frequenti, risultato di un mercato senza direzione, alle misure contro la pandemia che hanno visto livelli di mobilitazione dell'apparato statale e imposizioni a cui non eravamo più abituati, al programma della transizione verde contro il cambiamento climatico, che ha portato i governi a stilare piani nazionali di trasformazione del sistema energetico e dei trasporti – a tutti questi livelli assistiamo al ritorno di quello che con Freud potremmo descrivere come il "rimosso" del neoliberismo: lo Stato interventista». Da ultimo cfr.: L. ARISTEI, *Indirizzare i finanziamenti pubblici e privati verso investimenti green. Il ruolo della commissione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 1055 s.

[29] Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3194: la libertà di iniziativa economica privata (art. 41, Cost.) non implica che l'esercizio della stessa non possa essere sottoposto a limitazioni finalizzate alla tutela di valori ambientali e dell'ecosistema, dall'altro, tali limitazioni sono proprio dirette a salvaguardare i principi tutelati dall'art. 9 della Cost.

tano di recepimento, ma devono ricorrere a fonti vincolanti dotate di idonei apparati sanzionatori[30]. Natura giuridica delle fonti, struttura e standard d'attività degli apparati amministrativi e giurisdizionali, delle relative culture di riferimento, in definitiva analisi dei caratteri degli ordinamenti presi in esame, definiscono le potenzialità d'effettività di una tutela del clima e dell'ambiente.

Ciascuno Stato ha a sua disposizione sicuramente una molteplicità di strumenti e misure[31] che può assumere e che devono essere proporzionati al risultato da raggiungere[32].

Si è negata l'esistenza in via generale e astratta di una gerarchia costituzionale tra valori del pari garantiti[33], preferendo piuttosto un sistema di tutela che tenga conto di tutti gli interessi antagonisti, in cui il punto di equilibrio tra di essi non può essere ivi ritenuto prefissato[34]. Poche sono le disposizioni della Costituzione che esprimono direttamente regole in cui già sia fissato il punto di equilibrio tra gli interessi in gioco[35]. Per lo più sono

---

[30] F. FIMMANÒ, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giur. comm.*, 5, 2023, 777.

[31] Volte a riconosce la responsabilità degli Stati per la mancanza di azione sul clima e respingendo il cosiddetto argomento della "goccia nell'oceano", secondo il quale le emissioni di un singolo Stato sono troppo insignificanti per avere importanza. Tale terminologia è stata notoriamente utilizzata per la prima volta nelle sentenze Urgenda.

[32] R. BIN, *Diritti ed argomenti, il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 1 s.

[33] C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv quad. dir. amb.*, 2023, 343 s., evidenzia che, con l'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali e come limite nell'articolo dedicato alla libertà di iniziativa economica, benché resti valido il criterio indicato dalla Corte costituzionale per il quale nessun diritto costituzionale può ergersi a tiranno sopra gli altri, il piatto della bilancia si è ora fatto più grave in favore dell'ambiente.

[34] G.L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Riv quad. dir. amb.*, 2023, 125, sottolinea che la riforma costituzionale sembra porsi in contrasto con questo schema, che è lo schema seguito dalla Corte costituzionale nel caso Ilva (Corte cost. n. 85/2013, n. 182/2017, n. 58/2018), lungo due direttrici: da una parte, la riforma dell'art. 9, Cost. collocando la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità fra i principi fondamentali, sembra ostacolare un bilanciamento che privilegi le ragioni della libertà di iniziativa economica, che non figura fra i principi fondamentali. Dall'altra parte, la riforma dell'art. 41, Cost. afferma testualmente che la libertà di iniziativa economica non può sacrificare né la salute né l'ambiente.

[35] A. PIOGGIA, *Giudice amministrativo e applicazione diretta della costituzione. Qualcosa sta cambiando?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2012, 79.

le leggi e le fonti subordinate a porre le regole, mentre la costituzione resta sullo sfondo, come elenco di principi, espressione degli interessi o dei valori che la legge non può ignorare. Il «congelamento» dei valori o interessi incorporati nei principi della costituzione «rigida» è dettato proprio dall'esigenza di porli al riparo dalla decisione legittimamente assunta dagli organi cui è attribuito il potere legislativo. Ad essi è conferito il potere di decidere, ma la decisione può considerarsi legittima solo se è assunta senza violazione di quei principi [36].

Da ciò – si è detto – il rinvio alla discrezionalità del legislatore [37], per scelta di questi alla discrezionalità amministrativa, o in assenza di scelte legislative al necessario intervento del giudice, che vi provvede con l'individuazione concreta di contemperamento tra interessi antagonisti aventi pari rilievo costituzionale, in conformità ai criteri di "proporzionalità [38] e ragionevolezza" [39].

---

[36] In questi termini: R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I: *Delle fonti del diritto, Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, 45.

[37] P. COSTANZO, *Legislatore e Corte costituzionale. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant'anni di attività*, in *giurcost.org*, Relazione tenuta nell'ambito delle "IV Jornadas ítalo-españolas de justicia constitucional: 50 aniversario de la Corte constitucional italiana, 25 aniversario del Tribunal constitucional español", 22-23 settembre 2005.

[38] F. TRIMARCHI BANFI, *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle leggi*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 3 s.; ID., *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, *ivi*, 2016, 361 s.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'unione europea)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, 907 s.; ID., *Le principe de proportionnalité*, in J. SCHWARZE (a cura di), *Droit administratif Européen*, II ed., Bruylant, Bruxelles, 2009, 357 s.; ID., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998, 74 s.; A. CAUDURO, *Eccesso di potere e abuso del diritto nella pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2018, 53 s.; S. DE NITTO, *A proposito della proporzionalità come criterio giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 1035 s.; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità: profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, 37 s.; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Cedam, Padova, 2012, 133 s.; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011, 110 s.; G. LIGUGNANA, *Principio di proporzionalità e integrazione tra ordinamenti. Il caso inglese e italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 447 s.; A. BARAK, *Proportionality and Principled Balancing*, in *Law & Ethics of Human Rights*, 1, 2010, 1 s.; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. II: *L'esercizio delle competenze*, Giuf-

La tutela del valore ambientale, esplicitamente introdotto nell'art. 9 della Costituzione della l. costituzionale n. 1/2022 cit., è stata pensata dal legislatore costituzionale in una duplice dimensione[40]. Da un lato, infatti, il

frè, Milano, 2006, 225 s.; ID., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 60 s.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Giuffrè, Milano, 2008, 19 s.; M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999, 157 s.; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 1998, 108 s.

[39] R. BIN, *Diritti ed argomenti*, cit., 1 s. La giurisprudenza costituzionale italiana fa un uso promiscuo dei termini ragionevolezza e proporzionalità, sul punto cfr.: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale delle Corte costituzionali italiana, portoghese e spagnola, in *www.cortecostitituzionale.it*.

[40] M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 285 s.; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 735 s.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supr. e sal.*, 1, 2022, 127 s.; ID., *La disciplina sostanziale dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 797 s.; ID., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno (28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 9 s.; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, 1 s.; ID., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. ec.*, 1, 2022, 7 s.; M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Pass. cost.*, 2022, 21 s.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 123 s.; L. IMARISIO-G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022, Università degli Studi di Torino, Torino, 2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost.*, cit., 49 s.; A. MORELLI, *La tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *Pass. cost.*, 2022, 31 s.; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 783 s.; ID., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 91 s.; G. SORRENTINO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022. Considerazioni minime*, in *Pass. cost.*, 2022, 64 s.; P. BILANCIA, *La riforma dell'art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Università degli Studi di Salerno-Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; M. BELLETTI, *La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, *ivi*, 1033 s.; ID, *Beniamino Caravita e il*

concetto di ambiente è pensato come bene alla cui tutela devono tendere le politiche pubbliche e, di conseguenza, cui devono attenersi i comportamenti di individui ed enti.

Dall'altro lato, la tutela del clima è affidata alla competenza normativa esclusiva dello Stato per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [41] (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) [42], costituendo un limite esplici-

---

Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost., in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 3 s.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali"* (Università degli studi di Salerno-Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022), in *Nomos*, 3, 2022, 1 s.; S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 216 s.; M. GORLANI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una riforma da valorizzare*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 265 s.; M. SICLARI, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *ivi*, 703 s.

[41] W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 29 s.; S. MIRATE, *La tutela della biodiversità e il diritto forestale*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 139 s.

[42] In dottrina cfr.: F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 317; S. MANGIAMELI, *L'"ambiente" nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente. Atti del convegno di Teramo, 23-24 ottobre 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, 139 s.; ID., *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, 1, 2000, 168 s.; M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti. Problemi e prospettive nella materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2002; ID., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, 264; A. LUCARELLI, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Dir. gest. amb.*, 2, 2002, 333 s.; B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004; F. RESCIGNO, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, I, 2004, 465 s.; F. ABBONDANTE, *L'ambiente tra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2006, 109 s.; M. BELLOCCI-P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali» (luglio 2008)*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf; D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2, 2009, 3 s.; F. ELEFANTE, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ed il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia ambientale tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, 509 s.; R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente,*

to alla libertà di iniziativa economica, completando quanto si è altrimenti e da tempo riconosciuto in via generale a tutela della salute (art. 32, Cost.), della dignità (artt. 2[43] e 22, Cost.) e della sicurezza (art. 2, *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* 1789), ivi ribadito a tutela in particolare dei lavoratori (art. 41, comma 2, Cost.)[44].

Competenza esclusiva dello Stato, che risulta del tutto conforme al principio di ragionevolezza[45] se si considera che lo Stato non può tollerare

---

dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3), in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 225 s.; ID., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. e sal.*, 2, 2019, 305 s.; A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3, 2021, 1 s.; S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, 13, 2023, 1 s.; N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, 13, 2023, 273 s.

[43] F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Editpress, Firenze, 2020, 159; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, 543 s.; P. BILANCIA, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Pass. cost.*, 2, 2022, 182 s.

[44] F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2020, 69 s.; G.L. CONTI, *op. cit.*, 136; G. MARCHETTI, *La portata innovativa degli artt. 9 e 41 Cost.: un'interpretazione Euoriented*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 380 s.; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2020, 32 s.

[45] Corte cost. n. 88/2020, cit. La Corte costituzionale, in relazione a una legge regionale che abbassava, imponendo quindi parametri più restrittivi e di maggior tutela ambientale, i limiti di sostanze inquinanti presenti nei fanghi di depurazione al fine del loro impiego in agricoltura, ha evidenziato come la stessa si ponesse in contrasto con l'art. 117 Cost. In particolare, la Corte nel ricondurre la materia rifiuti in quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., ha messo in evidenza che «in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato» e che, in particolare, «la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale». Non si tratta della necessità di applicare standard omogenei a livello nazionale, ma dell'esigenza di assicurare uniformità al sistema «integrato, anche a livello internazionale» di gestione e smaltimento rifiuti. Tali esigenze, ad avviso della Corte costituzionale, risultano frustrate dalla legge regionale "più restrittiva", in quanto la limitazione dell'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura «è suscettibile di incidere sul

che tale tutela possa variare geograficamente in termini di sicurezza, in base all'importanza strategica per l'interesse nazionale delle attività economiche svolte nei vari distretti [46]. Per converso, una tutela diversificata geograficamente non costituisce uno strumento efficace a limitare gli effetti del cambiamento climatico o quanto meno a tutelare l'ambiente.

La novità di maggiore complessità nella riforma costituzionale del 2022 è il richiamo alle *future generazioni* [47], che sono annoverate fra i soggetti nel cui interesse devono essere adottate le politiche attive di tutela dell'ambiente [48].

---

complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili […], nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto (*end of waste*)».

[46] Corte cost. n. 373/2010, cit., ha chiarito che «la competenza in tema di tutela dell'ambiente […] appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis* sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale». In particolare, è stato evidenziato che «è bensì vero che questa Corte ha affermato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze nn. 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione. Questi principi non sono però applicabili nella fattispecie, in cui la Regione non dichiara di intervenire nell'ambito della propria competenza, ma per regolamentare «gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani», con ciò invadendo la competenza statale. Il legislatore regionale non poteva dunque disporre che l'esercizio delle funzioni pianificatorie della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali.

[47] Sul punto prima della riforma costituzionale: E. LECALDANO, *Le responsabilità verso le generazioni future e l'etica della riproduzione e della ricerca genetica*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della doverosità intergenerazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 283 s.

[48] L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 2, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; R. FATTIBENE, *Una lettura egocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos*, 3, 2022, 1 s.; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, cit.; G. PALOMBINO, *Il principio*

È da notare che la Costituzione, riferendosi alle *future generazioni* quali beneficiarie delle politiche di tutela ambientale, utilizza la parola "interesse", non invece quella di diritto soggettivo, che comunemente richiede un titolare, aprendo la questione di una "tutela"[49] delle «generazioni future che dal momento che non ancora esistenti, non possono dal punto di vista soggettivo vantare alcun diritto soggettivo nei confronti delle generazioni presenti e passate»[50].

Ciò non esclude un dovere delle generazioni presenti a tenere comportamenti omissivi o commissivi di tutela o non lesione dell'ambiente. Il dovere delle attuali generazioni verso le future emerge perciò anche in assenza – o proprio a causa dell'assenza – di speculari diritti soggettivi, dando fondamento alle diverse categorie di responsabilità (penale[51], amministra-

---

di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro, Giuffrè, Milano, 2022; D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2022.

[49] Sempre che non intervenga il legislatore come già fatto per il nascituro: F. SANTORO PASSARELLI, *Su un nuovo profilo di istituzione di nascituri*, in *Foro pad.*, III, 1954, 65 s.; P. ZATTI, *Verso un diritto per la bioetica: risorse e limiti del discorso giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, 43 s.; P. D'ADDINO SERRAVALLE, *Biotecnologie e tutela dell'embrione*, in A. TARANTINO (a cura di), *Culture giuridiche e diritti del nascituro*, Giuffrè, Milano, 1997, 45 s.

[50] Secondo F. FRACCHIA, *Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1, 2010, 79, «i portatori della "voce troppo flebile" non risultano direttamente valorizzati, in quanto la prescrizione, anche morale, sulla precauzione non è finalizzata a proteggerli (proprio perché il loro profilo è incerto e perché l'entità finale che beneficia dei comportamenti è la specie umana). Essi, tuttavia, vengono soltanto indirettamente protetti, secondo una modalità che i cultori del diritto amministrativo possono immediatamente cogliere in quanto, fatte le debite differenze, corrisponde all'idea delle norme di azione che non tutelano direttamente situazioni soggettive diverse dall'interesse pubblico, che nel caso si risolve nella tutela della specie umana. Seguendo l'ordine di considerazioni qui suggerito appare arginato il problema di elevare gli elementi non umani dell'ambiente attuale e le generazioni future a beneficiari diretti dei doveri e a elementi "costitutivi" del dovere».

[51] M. CALABRÒ, *Gli incerti confini tra azione penale e funzione amministrativa nel settore della tutela ambientale: la prospettiva della integrazione collaborativa*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 211 s.; E. MORLINO, *Amministrare e punire. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale*, Franco Angeli, Milano, 2020. La Corte di Cassazione ha emesso la sentenza n. 6351/2025 con la quale condanna il direttore dello stabilimento Ilva di Taranto a risarcire gli abitanti del quartiere per l'emissione delle polveri di carbone che hanno impedito di godere pienamente degli immobili in cui vivono e danneggiato anche la loro vita di relazione. Il direttore dello stabilimento Ilva di Taranto, come gestore dell'impianto, rivestiva una posizione di garanzia e poteva predisporre i rimedi per impedire la diffusione

tiva, di sanzioni amministrative) che trovino nell'ordinamento differenti strumenti di legittimazione che prevengano o siano alternativi al risarcimento del danno ingiusto (art. 2043, c.c.) [52].

Un contributo significativo alla tutela dell'ambiente è stato fornito anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti che ha qualificato il bene ambiente come appartenente alla natura pubblica.

Questo pare quanto mai di interesse poiché potrebbe riproporsi un'analoga giurisdizione anche in materia climatica.

La Corte dei Conti fin dagli anni '70 [53] ha avocato a sé la giurisdizione in materia ambientale, ponendo l'accento sull'entità soggettiva del pregiudizio che scaturisce dal danno ambientale: esso non involge solo il singolo, bensì l'intera collettività [54].

Per quanto riguarda la disciplina del risarcimento del danno all'ambien-

---

delle polveri, che avevano superato i limiti consentiti per 35 volte l'anno, dall'autunno 2009 al luglio 2012. Non avendo adempiuto a questo obbligo l'esito è stato l'imbrattamento delle facciate e la limitata possibilità di aprire porte e finestre. Secondo la Cassazione, che conferma l'impianto giuridico dei giudici di merito, è stata compromessa anche la possibilità di usare terrazze e balconi. Uno scadimento della qualità della vita personale e una lesione del diritto di proprietà. Il direttore dello stabilimento aveva contestato sostenendo che la responsabilità era da attribuire alla società che aveva in gestione l'Ilva. Una tesi che la Cassazione ha smontato. Chiarendo che i residenti non avevano «posto a fondamento dell'azione risarcitoria fatti relativi a rapporti societari, alla gestione sociale e alle modalità della gestione societaria – si legge nella sentenza – ma un illecito penale commesso da persone fisiche la cui condotta sarebbe andata oltre l'oggetto sociale, non rientrando evidentemente la produzione dolosa o colposa di danni ai terzi nell'attività sociale. Hanno posto a fondamento dell'azione risarcitoria una condotta di reato che ha causato danni diretti a terzi e di cui avrebbe dovuto rispondere anche la società per il rapporto di immedesimazione organica». Per la Corte di Cassazione il danno è pari al 5% del valore degli immobili. Sulla complessa vicenda del caso ILVA, per tutti, da ultimo: F. TRIMARCHI BANFI, *Politica e diritto: il caso Ilva*, in *Dir. amm.*, 2025, 59 s.

[52] La Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126 nel ripercorrere la disciplina del danno ambientale, evidenzia il mutamento di prospettiva imposto dalle direttive europee, con la conseguente collocazione del profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione; così, in sede di attuazione della direttiva, con il d.lgs. n. 152/2006, è emersa la priorità delle misure di "riparazione" rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, quale conseguenza dell'assoluta peculiarità del danno al bene o risorsa "ambiente".

[53] Corte dei Conti, sez. I, 15 maggio 1973 n. 39, in *Foro amm.*, I, 1973, c. 247; Corte dei Conti, sez. I, 20 settembre 1975, n. 108, in *Foro it.*, III, 1977, 349, Corte dei Conti, sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in *Foro it.*, III, 1982, 167, con nota di C.E. GALLO.

[54] F. ALBIONE, *op. cit.*, 231 s.; I. GENUESSI, *La giurisdizione contabile in materia di danno ambientale*, in *Dir. ec.*, 1, 2020, 297 s.

te, è da porre in risalto che esso rappresenta un esempio tipico di danno alla collettività[55], considerato che l'ambiente non è un bene dello Stato-persona fisica, ma dello Stato-comunità: è cioè un bene della collettività, e quindi di ogni singolo cittadino.

Ed a questo proposito è molto significativo il fatto che l'art. 313, comma 6, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dispone che per il risarcimento del danno ambientale[56] subito dalla collettività e provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente invia rapporto al procuratore regionale competente per territorio ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Una pluralità di strumenti giuridici a tutela dell'ambiente prima e del clima oggi, che trovano il fondamento in posizioni giuridiche di soggetti singoli o associati titolari di essi, senza incorrere nel rischio di cadere in obblighi solo morali, etici o civici[57].

L'inserimento del riferimento esplicito in Costituzione agli ecosistemi (art. 9[58], comma 3, Cost.)[59] è presa di posizione che, al massimo livello delle fonti, ha permesso di affermare che tale tutela implica che la resistenza e la lotta avverso il cambiamento climatico[60], quindi la tutela del clima, è va-

---

[55] P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Maggioli, Rimini, 1990; ID., *Danno alla collettività e finalità della responsabilità amministrativa*, in *Giust. civ.*, 2008, 483.

[56] Sulla *ratio* della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale, cfr. le sentenze della Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126; n. 641/1987 e n. 85/2013.

[57] C. TRIPODINA, *op. cit.*, 344, richiama G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Giappichelli, Torino, 2017, 124 s.

[58] Sull'art. 9 prima della riforma: F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, *Art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 434 s.; M.A. CABIDDU, *La società del "bellessere" e il suo sistema*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 14 s.

[59] R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, cit., 7 s.; S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024, 43, nota 174; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 285 s.; A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. cost.*, 2021, 316 s; G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzionale*, in *Dir. ec.*, 2021, 177.

[60] Secondo M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2021, 53, «è un presupposto condizionante il diritto», non «un suo oggetto: regola le relazioni viventi, invece di essere regolato. In tal senso, è una fonte fatto».

lore costituzionale un tempo non avvertito, ma cui occorre oggi riservare particolare attenzione.

Trattasi di una modifica costituzionale [61] capace di dare copertura costituzionale al clima [62], nella misura in cui presuppone che la difesa dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi si realizzi anche attraverso la stabilizzazione del clima [63].

Certo il riconoscimento del diritto al clima non può essere inteso come diritto a un clima "stabile" e immune da variazioni, poiché, per sua stessa natura, il clima è soggetto, appunto, a variazioni. Questo cambiamento, sebbene lento, è inesorabile e vede l'alternanza di ere più fredde con periodi più caldi [64]. L'interesse climatico assume come fatto storico, giuridicamente rilevante, la variabilità intrinseca del clima, influenzata sia dalle attività antropogeniche che dalle retroazioni e interazioni fra tutte le variabili terrestri dello spazio-tempo da esse generate, con una crescente capacità dell'uomo di incidere, e non solo di modificare o alterare, il naturale equilibrio del sistema climatico [65], che di recente si è evidenziato principalmente nell'emissione di gas serra da fonti fossili.

---

[61] F. DE LEONARDIS, *La riforma 'bilancio' dell'art. 9 Cost. e la riforma 'programma' dell'art. 41 Cost.*, cit.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, cit., 7-26; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, *ivi*, 2021; A. MORRONE, *La costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *DLRI*, 2022, 513 s.; Y. GUERRA-R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, 4, 2021, 139 s.; G. SANTINI, *op. cit.*, 473 s.; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 285 s.; ID., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2020, 17 s.; ID., *Virtù e limiti degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 1 s.

[62] P. VIOLA, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, Springer, 2022.

[63] R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 139 s.

[64] H. RITCHIA, *Not the end of the word*, trad it. C. MANFREDI, *Non è la fine del mondo*, Apoca, Sansepolcro, 2024, 103 s.

[65] D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, Torino, 2009; ID., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, 2020, 312 s.

Si tratta di effetti negativi sul clima/ambiente che si ripercuotono «sulla composizione, la capacità di recupero o la produttività di ecosistemi naturali, […], sul funzionamento dei sistemi socioeconomici, nonché sulla salute e il benessere dell'umanità» (art. 1, comma 1 della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, 1992) [66].

2. *La tutela del clima tra diritto soggettivo e interesse legittimo*

La teorizzazione dell'esistenza di situazioni giuridiche soggettive collegate all'ambiente ha assunto rilievo dalla fine degli anni '60 [67].

Situazione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo, poiché affermare che il ricorrente è portatore di un interesse di mero fatto significa escludere che possa vantare la titolarità di una posizione che l'ordinamento ritiene meritevole di tutela e che possa quindi agire per chiederne la protezione in sede giurisdizionale [68].

In Italia vi è una certa resistenza verso interpretazioni che cercano di configurare un diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente, anche ove esso appaia supposto dalla Costituzione [69]. In diritto amministrativo, in particolare, si è ritenuto che il diritto soggettivo sia una categoria talvolta inidonea a fornire un adeguato inquadramento sostanziale e una effettiva tutela dell'interesse sottostante [70].

---

[66] A. PISANÒ, *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, in *Ars interpretandi*, 2, 2022, 29 s.

[67] Per tutti si vedano i riferimenti in: G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Utet, Torino, 2003, 3 s.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, 3 s.

[68] F.G. SCOCA, *Interessi protetti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Treccani, Roma 1989, 1 s.

[69] A favore di una configurazione di un diritto fondamentale all'ambiente si vedano: F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Giuffrè, Milano, 1980; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 40 s.; E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-amministrativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, III, 1970, 299 s.

[70] F.G. SCOCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. e soc.*,

Benché la Corte costituzionale[71] e la Corte di Cassazione[72] abbiano riconosciuto il diritto a un ambiente salubre[73], hanno tuttavia evidenziato ostacoli al riconoscimento a tale diritto rinvenibili nel suo carattere essenzialmente non patrimoniale, di bene *extra commercium*[74], fruibile da tutti, non escludibile, con soluzioni che poco ricordano la proprietà privata e le più tradizionali concezioni di diritto soggettivo individuale che dalla stessa si sono derivate[75].

Si è sottolineato che un diritto all'ambiente come diritto soggettivo per-

---

1993, 402 s.; G. GRECO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 529 s.; M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., 15 s.

[71] Corte cost. n. 210/1987; F. COSTANTINO, *Ambiente (dir. cost)*, in *Enc. giur. online*, Treccani, Roma, 2014, 1 s.; R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 305 s. Dieci anni dopo la pronuncia della Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, la Corte cost. è tornata sull'argomento con due pronunce (nn. 210/1987 e 641/1987) che – attribuendo alla competenza del giudice ordinario le lesioni del diritto all'ambiente salubre – colloca l'ambiente tra gli oggetti a tutela del diritto soggettivo. La prima afferma una «concezione unitaria del bene ambiente, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali [… con] repressione del danno ambientale […] che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente». Con la seconda la tutela del bene ambiente è «elemento determinativo della qualità della vita […] valore primario e assoluto». F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*, nota a Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, I, 1988, 694 s.; C. TENELLA SILLANI, *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XVII, Utet, Torino, 1998, 383.

[72] Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, su cui l'ampio commento di F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, cit., 101 s.

[73] V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, 1; E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda Ilva di Taranto*, in *Federalismi.it*, 15, 2013.

[74] L'espressione ancora in voga a fine Ottocento è rifluito poi in quello di oggetto impossibile per un contratto, su cui per tutti: R. SACCO, *Obbligazioni e contratti*, vol. II, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2018, 372 s.; R. SCOGNAMIGLIO, *Dei contratti in generale. Disposizioni preliminari – i requisiti del contratto. Art. 1321-1352*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile. Libro Quarto – Delle obbligazioni*, Zanichelli, Bologna, 1970, 350 s.; G. ALPA-R. MARTINI, *Oggetto del negozio giuridico*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1995, 34 s.; E. BERGAMO, *Impossibilità giuridica dell'oggetto del contratto derivante da atto amministrativo*, nota a Cass. civ., sez. III, 26 maggio 1999, n. 5103, in *Giur. it.*, 2000, 706 s.

[75] G. ROSSI, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, 105.

fetto appare incongruente rispetto alle esigenze di tutela derivanti dalle più rilevanti minacce emerse nel tempo [76].

La struttura stessa del diritto soggettivo risulta difficilmente coniugabile con la natura collettiva e relazionale dell'ambiente, la quale impedisce di attribuire la titolarità degli interessi ambientali esclusivamente ad un unico individuo [77]. Proprio l'impossibilità di considerare il bene ambiente come oggetto di un diritto individuale di fruizione dello stesso con esclusione di soggetti terzi ha fatto sì che si teorizzasse il "diritto ad un ambiente salubre" [78], come proiezione del diritto alla salute; anch'esso a carattere essenzialmente non patrimoniale, che ha trovato riconoscimento a partire dalle scelte pubbliche di localizzazione di impianti di pubblica utilità, come depuratori e discariche [79].

Così la tutela è stata riconosciuta perseguendo l'idea di diritti soggettivi c.d. "inaffievolibili" [80], cioè diritti "fondamentali" che si ritiene non possano essere "compressi" e "degradati" a interessi legittimi, poiché posizioni che sono oggetti impossibili per il pubblico potere [81].

---

[76] L. PASANISI, *Brevi considerazioni sulla giurisdizione in materia di tutela climatica*, in *Giustizia Amministrativa*, 2025, evidenzia chiaramente: «la presenza del pubblico potere come condizione necessaria legittimante l'estrinsecazione dei diritti fondamentali degli individui fa sì che questi assumano la consistenza e la forma di interessi legittimi e che il Giudice dotato di giurisdizione al riguardo non possa che essere quindi il Giudice amministrativo. Il Giudice amministrativo, quale Giudice naturale della funzione pubblica e Garante della legittimità dei provvedimenti amministrativi, diviene così il Giudice del bilanciamento costituzionale tra esigenze di libertà degli individui e Poteri delle Autorità ed i diritti fondamentali diventano la nuova frontiera della giurisdizione amministrativa».

[77] A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024, 140 s.

[78] Sul diritto ad un ambiente salubre già F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, cit.: G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, cit., 3 s.; U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 241 s.

[79] L. VIOLA, R*ecenti tendenze della giustizia amministrativa: verso un diverso criterio di riparto della giurisdizione?*, in *Giust. civ.*, II, 1996, 159 e in *Cons. Stato*, II, 1996, 311; G. CARPENTIERI, *Diritto alla salute, localizzazione degli impianti e giudice ordinario*, in *Urb. app.*, 7, 2007, 798.

[80] M. MAZZAMUTO, *Il riparto di giurisdizione: apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

[81] Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, con nota di L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto dell'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Giust. civ.*, 1980, 357 s. Trattasi d'azione di danno temuto alla salute – di proprietari e inquilini – contro la realizzazione del-

Protezione che per i diritti "fondamentali" o "inviolabili" ha da essere piena e garantita al singolo membro della comunità, così da sottrarlo a ogni "iniziativa ostile", da chiunque provenga: singoli, gruppi e persino pubblica autorità [82]. Una garanzia incondizionata, anche nei confronti della pubblica amministrazione, "cui è negato il potere di disporre" della situazione giuridica in questione, che ha un duplice fondamento: da un lato, infatti, i diritti "fondamentali" sarebbero "per tradizione dal diritto costituzionale garantiti in primo luogo nei confronti dell'autorità pubblica" e, dall'altro, sarebbero rappresentativi dei valori preminenti dell'ordinamento [83].

L'impossibilità per l'amministrazione di esercitare un pubblico potere idoneo ad affievolire il diritto soggettivo ha consentito di affermare, la giurisdizione del giudice ordinario sia come limiti esterni (art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E,) sia come limiti interni dei poteri verso la pubblica amministrazione (artt. 4 e 5), con possibilità per i giudici di merito di valutare la fondatezza dell'azione nunciatoria nei confronti della pubblica amministrazione [84].

Si è giunti a non differenti valutazioni sulla giurisdizione ordinaria e sulla prospettata tutela di un diritto soggettivo dei proprietari e usufruttuari di terreni avverso la localizzazione di una centrale nucleare [85].

---

la Cassa del Mezzogiorno di opere di depurazione di acque – già inquinate – nel golfo di Napoli, contestando la soluzione tecnica, la localizzazione e l'eccessiva spesa. Non è accolto l'eccepito difetto di giurisdizione (assoluto o del giudice ordinario), perché è configurabile nel caso un diritto soggettivo alla salute, costituzionalmente garantito come "fondamentale", che ne garantisce la protezione in via incondizionata e assoluta, come modo d'essere della persona umana, in conformità agli artt. 32 e – soprattutto – 2 Cost.

[82] L. CORAGGIO, *La teoria dei diritti indegradabili: origini ed attuali tendenze*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 483 s.

[83] A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti alla giurisdizione ordinaria*, Giuffrè, Milano, 1975, 153 s.; ID., *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano, 1983, *passim*.

[84] A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, V, 1980, 258 s.; E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, 9 s.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Jovene, Napoli, 1989, 1202; G. MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1940, ora in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano 1987, 275 s.; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017.

[85] Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, I, 1979, 939 s., con nota di C.E. GALLO e con nota critica di G. BERTI, *In una causa dell'ENEL la Cassazione mette in pe-*

Si avverte in questi casi l'esigenza di un bilanciamento [86] tra i molteplici interessi coinvolti nella vicenda [87], ivi inclusi gli interessi diffusi alla salubrità dell'ambiente e all'integrità del patrimonio ambientale, destinati ad essere toccati dall'azione amministrativa [88], da cui si distinguono interessi e beni a titolarità individuale, preesistenti rispetto agli interessi diffusi ai beni a titolarità collettività [89]. Il processo decisionale ambientale è connotato da complessità, stante il volume e la diversità degli interessi ambientali, la pluralità dei valori ambientali, la natura della conoscenza ambientale, la natura del rischio ambientale.

Il "potere di fruizione individuale si configura certamente come diritto soggettivo quando riguarda il bene della sanità", essendo la salute costitu-

---

nombra lo stato di diritto, che nega l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario nonostante la localizzazione sia il frutto di un procedimento e di un provvedimento amministrativo.

[86] F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia*, in *Dir. amm.*, 2005, 890 s.; V. ONIDA, *op. cit.*; G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 20 s.

[87] A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Ist. fed.*, 2016, 697.

[88] «Si tratta di interessi pubblici, la cui tutela è affidata all'azione amministrativa, la quale, nella ricerca e nella provvista delle fonti di energia, è chiamata a mediare tra esigenze collettive che possono essere in contrasto tra loro» (cfr. Cass., sez. un., n. 1463/1979).

[89] A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi diffusi*, in *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività.* Atti del XXIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 22-24 settembre 1977, Giuffrè, Milano, 1978, 33; C. CUDIA, *Interessi diffusi e collettivi (dir. amm.)*, in *Enc. giur. online*, Treccani, Roma, 2014; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1993, 481 s.; V. DENTI, *Interessi diffusi*, in *Nov. dig. it.*, App. IV, Utet, Torino, 1982, 305 s.; V. TROCKER, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Treccani, Roma, 2007, 1 s.; G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, Utet, Torino, 1993, 609 s.; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, I, 1987, 7 s.; B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi (Problemi di tutela)*, in *Dir. e soc.*, 1982, 167 s.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 647 s.; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., 569 s.; G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. VII, Giuffrè, Milano, 2014, 513 s.; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, Maggioli, 2012, *passim*; G. IUDICA, *Diritti diffusi*, in *Enciclopedia del Novecento Online*, Treccani, Roma, 2004.; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.

zionalmente garantita come "fondamentale diritto dell'individuo" (art. 32 Cost. [90]), in relazione al quale "non è neppure configurabile un potere ablatorio dello Stato, tale da farlo degradare a interesse legittimo", sicché la tutela dell'ordinamento è data dal principio generale del *neminem laedere*.

Il riconoscimento di un diritto ad un ambiente salubre – comunque inteso [91] – è sicuramente di favore per una maggiore protezione del "bene costituzionalmente rilevante" alla salute, con riconoscimento sia di posizioni individuali di natura non patrimoniale, seppure risarcibili per equivalente [92], sia di un interesse diffuso quale quello della salubrità ambienta-

---

[90] Oltre a Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463; Id., 6 ottobre 1979, n. 5172; Id., 3 luglio 1981, n. 7318; Corte cost., 27 giugno 1986, nn. 151, 152 e 153; Cass., 9 aprile 1992, n. 4362; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641. In dottrina, v. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979, 1 s.; M. COMPORTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, cit., 191. Sul diritto all'ambiente quale diritto della personalità cfr. S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, 859 s.; ID., *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 284 s.; P. PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, 1020 s.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, III ed., Jovene, Napoli, 2006, 751 s.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 32 s.; M. DEL PINTO, *La conservazione dell'ambiente come diritto della personalità*, Aracne, Roma, 2009; E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Giuffrè, Milano, 2011, 45 s.; ID., *Il diritto all'ambiente come diritto della personalità*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, ESI, Napoli, 2014, 58 s.; G. MARCATAJO, *Il danno ambientale esistenziale*, Jovene, Napoli, 2016, 81 s.; v. anche P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. svil.*, 2007, 479. Tuttavia, quest'ultimo A. precisa, in altra occasione (ID., *Danno pubblico ambientale*, Maggioli, Rimini, 1990, 81), che il diritto all'ambiente «non è un diritto "sulla persona", ma un diritto su qualcosa di "esterno" alla persona, per l'appunto l'ambiente». Di un «valore interiorizzato della personalità umana» discorre A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Jovene, Napoli, 1982, 13. Contra, C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente. Diritto individuale o interesse collettivo*, in *Giur. it.*, 1980, 871.

[91] F. PIGA, *Nuovi criteri di discriminazione delle giurisdizionali amministrativa e ordinaria: siamo a una svolta*, in *Giur. it.*, I, 1980, 368; L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto dell'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, cit., 342.

[92] M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, ESI, Napoli, 2022, 146 s.; C.M. MASIERI, *La* Law of Torts *alla prova dei cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 457 s.; ID., *Il principio di sostenibilità nella* Climate Change Litigation, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate. Atti del Convegno SIRD – Milano, 22 aprile 2022*, Giappichelli, Torino, 2022, 21 s.; Y. GUERRA-R. MAZZA, Climate Change Litigation: *riflessioni comparate alla luce dell'*Affaire du siècle, *ivi*, 3 s.; S. DOMINELLI, *Sui limiti – giurisdizionalmente imposti – all'emissione di gas serra*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 749 s.

le [93], con un evidente recupero competitivo della tutela accordata dalla giurisdizione ordinaria rispetto a quella di maggiore tutela sino a quel momento assicurata del giudice amministrativo.

L'affermazione di un diritto soggettivo non "affievolito" da poteri dell'amministrazione pubblica apre ai tradizionali limiti interni della giurisdizione ordinaria [94], sia di condanna al risarcimento del danno, sia ancor prima alla capacità di assicurare in via preventiva che il tempo necessario al processo non vada a danno di chi ha ragione, fornendo al giudice ordinario un generale potere innominato e atipico (art. 700, c.p.c.) [95], anche nei confronti dell'amministrazione pubblica.

La massima secondo cui "dove c'è potere non c'è diritto" è rovesciata nel suo opposto, affermando precedenti in cui dove c'è diritto "fondamentale" non c'è potere [96], precedenti che sono l'esito di un bilanciamento in cui emerge come valore preminente [97] la tutela della salute e la situazione giuridica inviolabile di cui sarebbe espressione.

---

[93] F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, 637 s.; R. FERRARA, *Ambiente e salute: brevi note su due concetti giuridici indeterminati in via di determinazione: il ruolo giocato dal patto globale per l'ambiente*, *ivi*, 2019, 281 s.

[94] F. PIGA, *op. cit.*, 366; E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Appunti dalle lezioni, II ed., Giuffrè, Milano, 1964.

[95] Cfr. per tutti: F. SATTA, *Giustizia cautelare*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. I, Giuffrè, Milano, 1997, 595 s.; E. FOLLIERI, *Giudizio cautelare amministrativo e interessi tutelati*, Giuffrè, Milano, 1981; E. CANNADA BARTOLI, *Sospensione dell'efficacia dell'atto amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVII, Utet, Torino, 1970, 934 s.; G. PALEOLOGO, *Il giudizio cautelare amministrativo*, Cedam, Padova, 1971; G. BARBIERI, *Sulla strumentalità del processo cautelare amministrativo*, in *Foro amm.*, 1987, 3173 s.; G. CORSO, *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, *ivi*, 1655 s.

[96] "Dove c'è potere non c'è diritto" è una formula attribuita a Mortara e ripresa da altri autori M. NIGRO, *Introduzione*, in AA.VV., *Nuovi orientamenti giurisprudenziali in tema di ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro amm.*, 1981, 2143; V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1987, 1313.

[97] Definisce l'ambiente un valore costituzionale Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62, in *Giur it.*, 2006, 14; Id., 14 luglio 1988, n. 800; Id., 15 novembre 1988, n. 103; Id., 24 giugno 2003, n. 222, in *Riv. giur amb.*, 2003, 1002 s., con nota di G. MANEFREDI, *Sul riparto delle competenze in tema di ambiente, e sulla nozione di ambiente, dopo la riforma del Titolo quinto della Parte seconda e della Costituzione;* Corte cost., 31 maggio 2005, n. 214, *ivi*, 205, 1043 s.; Id., 27 giugno 2008, n. 232, in *Foro it.*, I, 2003, c. 2372. Cfr. G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*,

Le situazioni giuridiche soggettive connesse con i poteri dell'Amministrazione, dunque, si possono definire solo in relazione con questi, e viceversa [98].

La prospettazione nega che la situazione giuridica soggettiva tutelata a fronte del potere pubblico sia di preferenza o necessariamente quella di un interesse legittimo di tipo oppositivo, dunque tutelabile avanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità, ma emerge con forza l'idea – di antica memoria – che non sia sufficiente richiamare una disposizione di legge per dare fondamento ai poteri dell'amministrazione pubblica, dovendosi invece verificare se il principio di legalità formale trovi ulteriore conferma nel bilanciamento tra posizioni costituzionali del pari tutelate, con riunificazione del sindacato esercitabile dal giudice ordinario sulle posizioni soggettive che entrino in conflitto tra privati e con quelle che coinvolgono i poteri della pubblica amministrazione [99], "comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa" (art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) [100].

ESI, Napoli, 2006, 3 s. V. anche S. PATTI, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in M. ALMERIGHI-G. ALPA (a cura di), *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1984, 107 s. L'art. 3-*bis* c.a. (come introdotto dal d.lgs. n. 4 del 2008 e modificato dal d.lgs. n. 128 del 2010) afferma che i principi posti dal codice di settore «costituiscono i princípi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 117, comma 1 e 3, cost. e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario». Un chiaro riconoscimento dell'esistenza di un diritto all'ambiente autonomo rispetto al diritto alla salute è offerto da Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Nuova giur. civ. comm.*, L., 2003, 208 s., secondo la quale «il danno morale soggettivo, lamentato dai soggetti che abitano e/o lavorano in un ambiente compromesso a seguito di disastro colposo e che provino in concreto di aver subito un turbamento psichico di natura transitoria a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti e delle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita, è risarcibile autonomamente, anche in mancanza di una lesione all'integrità psico-fisica o di altro evento produttivo di danno patrimoniale». Cfr. anche Corte EDU, 10 gennaio 2012, ric. 30765/08, *Di Sarno e altri c. Italia*, in *Riv. gur. amb.*, 2012, 407 s., con nota di P. BRAMBILLA, *La CEDU e l'emergenza rifiuti: la condanna del diritto interno in tema di danno ambientale*, la quale ha ravvisato nella costrizione a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti un deterioramento della qualità della vita, con conseguente nocumento del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio (art. 8, CEDU).

[98] A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, cit., 205.

[99] F. PIGA, *op. cit.*, 369; R. FERRARA, Brown economy, green economy, blue economy*: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2018, 1 s.

[100] L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto dell'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, cit., 342 s.

L'affermazione della giurisdizione ordinaria e dei relativi poteri verso la pubblica amministrazione a tutela delle situazioni giuridiche "fondamentali" coinvolte nell'azione amministrativa pare riecheggiare gli afflati liberali dell'Unità d'Italia [101].

Evitando l'aperto contrasto con i precedenti che avevano riconosciuto l'impossibilità innanzi al giudice ordinario di azioni dirette a imporre un *facere* o un *non facere* alla pubblica amministrazione, si è affermata la giurisdizione ordinaria (limiti esterni: art. 2, l. 1865, all. E) rinviando al giudice di merito la soluzione del problema circa i limiti (interni, artt. 4 e 5, l. 1865, all. E) di una tutela inibitoria nei confronti dell'amministrazione pubblica [102].

La tutela del bene costituzionalmente rilevante – anche di singoli individui – prevale sull'azione amministrativa volta al perseguimento di interessi pubblici, anche quando l'atto amministrativo miri alla protezione del medesimo bene di rilevanza costituzionale e per quanto imputabile alla collettività stessa, superando ogni facile e semplificata presunzione che ritiene la presenza di un interesse pubblico – di per sé – come l'interesse prevalente. Interessi pubblici e interessi privati sono il dato di partenza del bilanciamento all'esito del quale: la ritenuta prevalenza dei primi (interessi pubblici) conferma nel giudice l'esistenza di un pubblico potere previsto in legge; la ritenuta prevalenza dei secondi (interessi privati) determina nel giudice il convincimento dell'esistenza di un diritto soggettivo, ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa (art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Ciò ha consentito di ricostruire l'attività amministrativa [103] in termini di

---

[101] A. ROMANO, *Il principio di legalità nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Associazione dei costituzionalisti*, Annuario, 1998, Cedam, Padova, 1999, 45 s.; ID., *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 111 s.; M. NIGRO, *La giustizia amministrativa*, VI ed., Il Mulino, Bologna, 2002; F. MERUSI-G.C. SPATTINI-E. FREGOSO, *Il contenzioso amministrativo di Maria Luigia. Giusto processo nel Ducato di Parma (1814-1865)*, ISAP, Milano, 2013.

[102] Cass., sez. III, 18 febbraio 2020, n. 3997: l'obbligo del giudice di ricercare le fonti del diritto applicabili alla fattispecie dedotta in giudizio non opera con riferimento alle norme giuridiche secondarie e agli atti amministrativi (nella specie relativa ad un incidente verificatosi su un campo di calcetto durante una partita dilettantistica, la S.C. ha ritenuto tardiva la produzione per la prima volta in appello dei regolamenti concernenti le norme di sicurezza degli impianti sportivi, in quanto meri atti amministrativi volti a disciplinare le attività sportive di associazioni private, ispirati alla Regolamentazione del CONI).

[103] Cass., sez. un., 20 gennaio 1992, n. 2092.

attività materiale della pubblica amministrazione più precisamente come "comportamento dell'amministrazione" lesivo del diritto alla salute del cittadino, negando perciò all'intervento del giudice ordinario un superamento dei limiti interni della giurisdizione, in particolare di quanto previsto dall'art. 4, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E [104].

La condanna della pubblica amministrazione ad un *facere* specifico non ha così trovato ostacolo ove ciò si rendesse necessario per eliminare il pregiudizio derivante da un illecito permanente lesivo del diritto di salute dell'individuo, con possibilità di ordinare all'amministrazione pubblica la rimozione di un depuratore installato a distanza inferiore a quella prescritta.

La tutela dell'ambiente e della sua fruibilità da parte degli individui ha trovato sostegno secondo alcuni con la categoria della "proprietà collettiva" a conservazione del bene oggetto di godimento e della fruizione comune del bene stesso, ove la proprietà che non è più "merce" disponibile ai voleri del suo titolare unico, ma "bene di valore" oggetto di tutela in quanto tale e non perché di proprietà privata (art. 810 c.c.) [105].

Sennonché, riconoscere l'ambiente come oggetto di un diritto soggettivo, seppure di proprietà collettiva, significherebbe escludere la possibilità per l'amministrazione di gestirlo, mentre la protezione e la fruizione dell'ambiente dipendono essenzialmente dal puntuale e vigile intervento dell'amministrazione pubblica, sia a repressione (polizia amministrativa) sia con specifici servizi alla collettività (gestione rifiuti solidi urbani; ciclo completo delle acque, ecc.).

L'ambiente – più che un insieme di beni suscettibili di essere oggetto di diritti – assume rilievo come insieme di condizioni fisico-chimico-biologiche che permettono e favoriscono la vita degli esseri viventi, in linea con la nozione di ecosistema e biosfera. La tutela dell'equilibrio ecologico non si limita alle tradizionali configurazioni dei diritti della persona, configurandosi invece come un obiettivo che coinvolge un interesse collettivo, protetto dai diritti sociali, che sono normalmente volti ad ottenere una prestazione dai privati o più frequentemente dall'amministrazione pubblica. La complessità delle relazioni che caratterizza l'ambiente, come sintesi del rapporto e dell'equilibrio tra le risorse, consente di ricondurre il "diritto al-

---

[104] F. BASSI, *Diritti fondamentali e art. 4, secondo comma, legge 20 marzo 1865, n. 2248 All. E*, in *Dir. amm.*, 1988, 613.

[105] In questi termini: P. MADDALENA, L*a scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2011, 4 s.

l'ambiente" nella categoria dei cosiddetti "nuovi diritti", riconducibili all'art. 2 Cost. [106].

Non si può escludere un'interpretazione dei diritti costituzionali proprio all'esito della recente riforma (artt. 2, 9, 32 e 41, ecc., Cost. [107]) che apra a un 'nuovo' diritto fondamentale ad un ambiente salubre o sostenibile [108]. Già la scelta del legislatore costituzionale, in revisione del Titolo V Cost. [109], di inserire un riferimento esplicito all'ambiente, rimettendone la competenza alla potestà legislativa esclusiva dello Stato denotava la volontà di definirne una concezione unitaria e giuridicamente rilevante [110].

---

[106] F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2, 2002, 231 s.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, 114 s.; P. D'AMELIO, *op. cit.*, 3 s.

[107] Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105 che dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma del codice di procedura penale nella parte in cui non era stato previsto, in relazione ad impianti produttivi di interesse strategico nazionale sottoposti a sequestro giudiziario per reati ambientali, un termine massimo di durata delle misure adottabili dal Governo per garantire il contemperamento dell'attività produttiva con la tutela della salute e dell'ambiente. La Corte costituzionale, nel chiarire le finalità e l'ambito di applicazione della nuova norma, ha affermato che la riforma del 2022 vincola tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della efficace tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future, sussistendo un preciso dovere delle generazioni attuali di preservare l'integrità dei beni tutelati dalla norma costituzionale. Sentenza commentata da: M. CARDUCCI, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale,* neminem laedere *preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE*, 2024; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, *ivi*, 2024; G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2024.

[108] M. DELSIGNORE-A. MARRA-M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2022, si interrogano su quale possa essere l'impatto innovativo derivante dalla nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost.

[109] B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 3 s.; M. RENNA, *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, *ivi*, 93 s.

[110] Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378; Id., 26 luglio 2002, n. 407; Id., 26 novembre 2002, n. 478; T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 211 s.; G. MANFREDI, *Riparto delle competenze in tema di ambiente e paesaggio dopo la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, *ivi*, 225; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'Ambiente come "Materia" e come Valore costi-*

Nella pluralità di situazioni soggettive la tutela dell'ambiente pare più di recente ritornare a dare rilievo alla tutela dell'interesse legittimo, facendo riemergere vincoli per l'apparato pubblico per il perseguimento di livelli di qualità dell'ambiente e, per quanto qui di interesse, del clima [111]. Certo l'ambiente rientra a pieno titolo tra i doveri di solidarietà previsti dall'ordinamento giuridico e l'assolvimento di tali doveri da parte dei privati o delle autorità pubbliche richiede una mediazione tra interessi di non semplice composizione, dando spazio ad una nuova rilevanza della composizione degli interessi di pubblici poteri, volti a graduare comportamenti dei consociati che sappiano garantire a tutti una migliore qualità della vita anche per le generazioni future [112].

Di conseguenza, l'ambiente assume una connotazione vicina a quella di una funzione pubblica [113] il cui esercizio è doveroso [114] a seconda del livello d'interesse locale, regionale, nazionale o sovranazionale coinvolto [115], con

---

tuzionale di solidarietà e di elevata Protezione, in *Lexambiente*, 2001; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Predieri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 1121.

[111] O. WOOLLEY, *Climate Law and Environmental Law: Is Conflict Between It Inevitable?*, in B. MAYER-A. ZAHAR (a cura di), *Debating Climate Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, 398 s.

[112] S. GRASSI, *Ambiti della solidarietà e della responsabilità intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 177; M. PETRACHI, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023, 20 s.; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Dir. e soc.*, 2012, 340 s.

[113] A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di Diritto dell'Ambiente (Teramo, aprile 2005)*, Collana delle pubblicazioni dell'A.I.D.U., Giuffrè, Milano, 2005, 297 s.; F. FRANCARIO-M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzarolli*, ESI, Napoli 2017.

[114] F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 437.

[115] Corte EDU, 19 ottobre 2023, *Locascia e altri c. Italia*: la Corte ha esaminato la vicenda della gestione della c.d. emergenza rifiuti campana i ricorrenti, un gruppo di cittadini residenti in comuni delle province di Napoli e Caserta (la c.d. "Terra dei fuochi"), ha lamentato le gravi omissioni in cui sarebbe incorso lo Stato italiano nella gestione della nettezza urbana e dello smaltimento dei rifiuti. Da tali scelte politico-amministrative è derivato un grave deterioramento delle condizioni di salute dei ricorrenti stessi. Ancora una volta il tema di fondo è quello della responsabilità degli Stati per danni cagionati da erronee scelte

interventi che variano in base al principio di sussidiarietà, a seconda della capacità di ciascun ente di agire efficacemente [116].

Obbligo che si è detto non ricade esclusivamente sul pubblico potere, ma riguarda anche i privati cittadini e le imprese, tenuti tutti a evitare comportamenti dannosi per l'ambiente [117], riaffermando con forza un dovere generale che trova fondamento nel principio di solidarietà (art. 2, Cost.) [118].

Più in generale una situazione soggettiva è protetta dal diritto quando trova origine o disciplina in una norma, vuoi di rango costituzionale vuoi legislativo [119] che può essere una disposizione a contenuto specifico, ma può anche essere un principio generale, scritto o non scritto [120] posto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri [121].

La configurazione delle situazioni giuridiche soggettive come condizioni dell'azione [122] è sempre servita come filtro preliminare all'accesso alla tutela

---

di gestione della cosa pubblica. In dottrina: S. ZIRULIA, *Diritti umani e responsabilità colposa*, in *Enc. dir.*, *I tematici*, vol. II: *Reato colposo*, Giuffrè, Milano, 2021, 389; M. NICOLINI, *Azioni, omissioni e responsabilità dello stato italiano nella gestione del drammatico problema della terra dei fuochi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2024, 367; O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle assemblee legislative*, in *Collecio Working paper, Institut de dret public*, 2011, 2 s.; F. PIZZETTI-G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, 143 s.; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. un. eur.*, 2005, 59.

[116] G. ROSSI, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, cit., 106; F. TRIMARCHI BANFI, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Dir. amm.*, 2021, 123.

[117] F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2020, 82.

[118] F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. ec.*, 2009, 491 s.

[119] E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Utet, Torino, 1955, 225 s.; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1940, 318 s.; ID., *Sistema del diritto processuale civile*, vol. I, Cedam, Padova, 1936, 365 s.

[120] S. VINCRE-A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2023, 142 s.

[121] G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2004, 1153.

[122] C. RIBOLZI, *L'azione nel diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1955; S. PIRAINO, *L'azione nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981; A. GLEJESES, *Per una teoria dell'azione processuale amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 988 s.; ID., *Profili sostanziali del processo amministrativo*, Jovene, Napoli, 1962, 77 s.; A. PIRAS, *Interesse le-*

giurisdizionale [123]. Si tratta di filtro determinato dai limiti esterni di giurisdizione, limite che si è manifestato con particolare chiarezza con riferimento al silenzio dell'amministrazione [124], nei casi d'inadempimento o di inerzia della medesima [125].

Interrogarsi se nelle controversie relative al cambiamento climatico si possa vantare una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo serve non solo a individuare l'esatta giurisdizione tra giudice civile e amministrativo, ma anche a tutelare diversamente le relative posizioni, in ragione di una diversa cultura giuridica che è normale trovare in sede civile o amministrativa [126].

Così la protezione offerta dal processo amministrativo tramite il Codice dell'ambiente, pare occuparsi con maggiore attenzione degli interessi diffusi e collettivi. Mentre nelle cause ambientali, ove resterà sempre centrale il diritto soggettivo alla tutela della salute, si radicherà la giurisdizione del giudice ordinario in relazione alle azioni promosse dal danneggiato per ot-

---

gittimo e giudizio amministrativo, I-II, Giuffrè, Milano, 1962; A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Jovene, Napoli, 1963, 195, *passim*; con particolare riguardo alle conseguenze in ordine all'interesse ad agire, L.R. PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Cedam, Padova, 2004.

[123] L.R. PERFETTI, *La legittimazione processuale come parte della teoria del diritto di azione. Il problema della limitazione della tutela dalle condizioni dell'azione al contenuto della giurisdizione e ritorno*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2019, 226 s.; ID., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, cit., 1 s.

[124] Per tutti da ultimo: F. FOLLIERI, *Il silenzio nei procedimenti ad iniziativa officiosa*, ESI, Napoli, 2023, 124 s.

[125] G. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2001, 287 s.

[126] R. CAVALLO PERIN, *I limiti ai poteri delle giurisdizioni nelle controversie contro gli atti della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2016, 981 s.; M.A. SANDULLI, *La giurisdizione del giudice amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, Jovene, Napoli, 2024; F. SAITTA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 225 s.; M. RENNA, *Giusto processo ed effettività della tutela in un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale sulla giustizia amministrativa: la disciplina del processo amministrativo tra autonomia e «civilizzazione»*, in G. DELLA CANANEA-M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2006, 505 s.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, 95 s.; M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 100 s.; S. FOÀ, *Giustizia amministrativa, atipicità delle azioni ed effettività della tutela. Il nuovo diritto giurisprudenziale*, Jovene, Napoli, 2012.

tenere l'adozione delle misure necessarie a eliminare i danni subiti, come ad esempio quelli da immissioni intollerabili, richiedendo ove necessaria tutela inibitoria o risarcitoria eventualmente anche in forma specifica [127].

3. *Il caso "Giudizio Universale" verso la giurisdizione del giudice amministrativo per il contenzioso climatico*

Anche lo Stato italiano [128] ha avuto la prima causa climatica [129], che si colloca sulla scia di altre importanti sentenze rese in altri Paesi europei [130].

Come noto nel sistema giuridico italiano la giurisprudenza non è riconosciuta come fonte del diritto, analogamente a quanto accade in numerosi sistemi di *civil law*. Nonostante ciò, è unanimemente riconosciuto il suo ruolo fondamentale nella *law in action* e in nessun ambito del diritto l'analisi e la ricostruzione del diritto applicato può prescindere dall'analisi del formante giurisprudenziale [131].

---

[127] G. CECCHERINI, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario, nota a Cass. civ., Sez. Un., ord. 23 aprile 2020, n. 8092*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2020, 1284 s. avente ad oggetto il rapporto tra tutela amministrativa e civile in materia ambientale. In precedenza, Cass. civ., 16 giugno 2016, n. 35610, sembrava invece limitare la tutela civile al solo risarcimento, escludendo la possibilità di imporre doveri di comportamento.

[128] A. PISANÒ, *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in *Etica & Politica*, 3, 2022, 349 s.; J. PEEL-H.M. OSOFSKY, *A Right Turn in Climate Change Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 37 s.

[129] L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *www.lacostituzione.info*, 11 marzo 2024; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri* (nota a sentenza Trib. civ. Roma, sez. II, causa n. 39415/2021), in *www.giustiziainsieme.it*, 18 aprile 2024; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 53 s.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293 s.

[130] E. FASOLI, *State responsability and the reparation of non-economic losses related to climate change under the Paris Agreement*, in *Riv. dir. int.*, 2018, 90 s.; T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 619 s.

[131] M. BIN, *Il precedente giudiziario – Valore e interpretazione*, Cedam, Padova, 1995; L. ANTONIOLLI, *Il ruolo dei precedenti giudiziari nel diritto italiano e la nomofilachia della corte di cassazione. spunti critici sul nuovo rinvio pregiudiziale interpretativo*, in A. CHIZZINI-D. ABRAHAM-N. ANDREWS-C. SILVESTRI-R. STÜRNER-V. VARANO (a cura di), *Processo civile e costituzione.* Omaggio a Nicolò Trocker, Giuffrè, Milano, 2023, 113 s.

Il caso italiano si colloca sulla scia del noto caso "Urgenda" [132]. Si tratta di una causa intentata dalla *Stichting Urgenda* (fondazione olandese) contro lo Stato dei Paesi Bassi [133], con l'obiettivo di ottenere dal governo olandese

---

[132] E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2019, 197 s.; C. CERETELLI, *Tutela dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico: il caso "Torres Strait Islanders" dinanzi al Comitato dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2023, 765 s.; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2022, 265 s.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 17, 2021, 66 s.; S. DOMINELLI, *Sui limiti giurisdizionalmente imposti all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i "front-runners" nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, 4, 2020, 749 s.; F. PASSARINI, *CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso "Urgenda"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2020, 777; M.F. CAVALCANTI-M.J. TERSTEGGE, *Il "caso Urgenda": il cammino olandese verso un nuovo costituzionalismo climatico*, in *DPCE*, 2, 2020, 1371 s.; T. SCOVAZZI, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2020, 419 s.; ID., *L'interpretazione e l'applicazione "ambientalista" della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso "Urgenda"*, cit., 619 s.; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2019, 121 s.

[133] Nel 2013, la Fondazione Urgenda e circa 900 cittadini olandesi hanno citato in giudizio il governo olandese, sostenendo che le politiche climatiche dello Stato erano insufficienti per prevenire i rischi di cambiamento climatico e quindi violavano i diritti umani dei cittadini. In dottrina: A.S. TABAU-C. COURNIL, *Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas*, in *RJE*, 4, 2015, 674 s.; C. PERRUSO-E. CANAL-FORGUES, *La lutte contre le changement climatique en tant qu'objet juridique identifié ?*, in *Énergie – Environnement – Infrastructure*, 2015; J. LIN, *The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, in *Climate Law*, 5, 2015, 65 s.; J.K. DE GRAAFAND-J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *J. Environmental Law*, 27, 2015, 517 s.; J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide ?*, in *Transnational Environmental Law*, 4, 2015, 339 s.; R. COX, *A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 34, 2016, 143 s.; J. SPIER, *The "Strongest" Climate Ruling Yet: The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, 2020, 319 s.; J. VERSCHUUREN, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 1, 2019, 94 s.; I. LEIJTEN, *Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2, 2019, 112 s.; M. LOTH, *Climate Change Liability After All: A Dutch Landmark Case*, in *Tilburg Law Review: Journal on International and Comparative Law*, 21, 2016, 5 s.; M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. À propos du jugement de la Cour de district de la Haye du 24 juin 2015*, in *RIDC*, 3, 2016, 672 s.; ID., *L'affirmation d'une justice*

una maggiore riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico.

L'azione legale si basava su una serie di argomentazioni giuridiche, tra cui la violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), in particolare il diritto alla vita (art. 2) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8). Nel 2015 il Tribunale distrettuale dell'Aia – con sentenza confermata nel 2018 dalla Corte d'Appello dell'Aia e nel 2019 dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi – ha ordinato allo Stato olandese di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra di almeno il 25% rispetto al 1990, riconoscendo per la prima volta nel mondo la responsabilità di uno Stato per non avere protetto i cittadini dagli effetti del cambiamento climatico. La Corte Suprema ha stabilito l'obbligo del governo di proteggere i diritti umani dei cittadini dalla minaccia del cambiamento climatico, individuandone la base giuridica [134] negli artt. 2 e 8, CEDU, ritenuti direttamente applicabili. Inoltre, il sistema costituzionale olandese prevede un dovere delle autorità di mantenere il paese abitabile e di proteggere e migliorare l'ambiente (artt. 93 [135], e 21 Cost. olandese).

Un *leading case* [136] che ha aperto in Europa una riflessione non solo sulle posizioni soggettive attive dei cittadini, ma anche sulle correlate posizioni passive (*obblighi* [137]) di enti e organi costitutivi di uno Stato membro, con una sentenza capace di offrire una effettività di tutela [138]. I successivi con-

---

climatique au prétoire (quelques propos sur le jugement de la cour du district de La Haye du 24 juin 2015), in *Revue québécoise de droit international*, 29, 2016, 161; J. LAMBRECHT-C. ITUARTE-LIMA, *Legal Innovation in National Courts for Planetary Challenges: Urgenda v. State of the Netherlands*, in *Environmental Law Review*, 18, 2016, 57.

[134] F. BRANCA, *Le fonti del diritto sull'amministrare pubblico dell'unione europea tra competenza, sussidiarietà e armonizzazione*, in *Dir. amm.*, 3, 2021, 647 s.

[135] Costituzione olandese art. 93: «Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published».

[136] M. CARANI, *Strasburgo "chiama alle armi" gli Stati per salvare il clima: luci e ombre di una sentenza politica*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, 219 s.

[137] A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Cacucci, Bari, 2023, *passim*.

[138] Sull'effettività di tutela G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 5, 2018, 2 s.; S.M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; N. LIPARI, *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, ESI, Napoli, 2009, 635 s.; A. ROTTOLA, *L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*, Cacucci, Bari, 2008, 10

tenziosi climatici europei possono essere ricostruiti in maniera unitaria [139] nonostante le inevitabili differenze strategiche degli attivisti climatici, le diverse politiche degli Stati di contrasto al cambiamento climatico, delle peculiarità degli ordinamenti nazionali [140] e delle culture delle relative giurisdizioni.

Essi condividono l'uso di argomentazioni comuni, che includono il fatto che gli Stati, attraverso le loro emissioni climalteranti, contribuiscono al riscaldamento globale. Inoltre, gli Stati convenuti, avendo assunto obbligazioni climatiche con la Convenzione Quadro, l'Accordo di Parigi [141], oltre che a livello europeo, si sono impegnati a contrastare il cambiamento climatico antropogenico tramite politiche mitigative volte a stabilizzare l'aumento della temperatura media terrestre entro 2° C, o preferibilmente 1,5 °C, come previsto dall'Accordo di Parigi. È considerato "obiettivo più ambizioso" stabilizzare l'aumento della temperatura entro 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, indicando anche gli obiettivi di mitigazione necessari per contenere tale aumento [142].

---

s.; S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Giuffrè, Milano, 2004, *passim*.

[139] S. VALAGUZZA, *op. cit.*, 293 s.

[140] A. FAGGIANO, *Tecniche e strategie per combattere la crisi climatica nelle aule giudiziarie: uno sguardo sull'Europa*, in *La Nuova Giuridica*, 2023, 122 s.; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, 170 s.

[141] Conseil d'Etat, 19 novembre 2020 e 1° luglio 2021, Commune de Grande-Synthe et M. Carême, n° 427301. Il comune di Grande-Synthe e il suo sindaco avevano presentato un ricorso per *excès de pouvoir* contro il rifiuto implicito del presidente della Repubblica, del primo ministro e il ministro dell'ambiente di «adottare tutte le misure utili per modificare la curva delle emissioni di gas a effetto serra prodotte sul territorio nazionale». Sostanzialmente, la sentenza si limita a richiedere un *supplément d'instruction*. Ulteriore elemento di interesse è che il Consiglio di Stato rimarca «la conclusion d'une absence d'effet direct des dispositions de deux accords internationaux liant la France, la Convention cadre de 1992 et de l'Accord de Paris de 2015». Y. AGUILA, *Petite typologie des actions climatiques contre l'État*, in *AJDA*, 2019, 1853 s.; A. GIORDANO, *op. cit.*, 130 s., in relazione alla causa Tribunal administratif de Paris, 3 febbraio 2021, Affaire du siècle, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

[142] Report dell'IPCC, V. MASSON *et al.* (diretto da), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, https://doi.org/10.1017/9781009157940. Cfr. National Centers for Environmental Information, "*Assessing the Global Cli-*

Si ritiene tuttavia che le politiche degli Stati siano insufficienti a produrre effetti compatibili con questa stabilizzazione, sia individualmente sia collettivamente [143], insufficienza che determina una responsabilità specifica per non aver adempiuto all'obbligazione positiva e ai relativi doveri di prevenire i rischi di lesione dei diritti tutelati dalla Convenzione EDU (artt. 2 e 8). Ne deriva la possibilità di ottenere la condanna dello Stato ad un *facere* specifico [144] cioè ad adottare le misure più adeguate a ridurre o eliminare i rischi, sempre più concreti e attuali, di violazione di tali diritti [145].

Ciascuno Stato ha una vera e propria obbligazione climatica [146] anzitutto di risultato, che richiede un'azione concreta (*facere* [147]) attraverso misure

---

mate in August 2024", UC San Diego, Scripps Institution of Oceanography, The Keeling Curve. V. CAVANNA, *Il cambiamento climatico globale: il Quinto Rapporto IPCC*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 425 s.

[143] C. BERTRAM *et al.*, *Targeted policies can compensate most of the increased sustainability risks in 1.5°C mitigation scenarios*, in *Environmental Research Letters*, 2018, 13, 064038, doi:10.1088/1748-9326/aac3ec; C. HOLZ-S. KARTHA-T. ATHANASIOU, *Fairly sharing 1.5: national fair shares of a 1.5°C-compliant global mitigation effort*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18, 2018, 117 s.

[144] F. PISTELLI, *Diligenza e risultato nell'obbligazione di transizione climatica*, in *Persone e Mercato*, 2024, 1189 s.; P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, in *Enc. dir.*, vol. I, Tematici, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2024, 847 s.

[145] A. PISANÒ, *La genesi di un nuovo diritto. Argomenti e ragioni a sostegno del diritto al clima*, cit., 42 s.; ID., *Il diritto al clima*, in E. SGRECCIA-A. TARANTINO (diretto da), *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica*, Aggiornamento, Jovene, Napoli, 2022, 111 s.

[146] La Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (1992), l'Accordo di Parigi (2015) e i report dell'IPCC, stabiliscono principi, norme e strumenti per contrastare il cambiamento climatico di origine antropica, dando origine a una specifica "obbligazione climatica" che rientra nel diritto climatico internazionale e che ogni Stato ha assunto con la ratifica della Convenzione e dell'Accordo di Parigi. Questa obbligazione richiede l'adozione di misure mitigative specifiche.

[147] Si v. il Tribunale costituzionale spagnolo (15 marzo 2023) che ha emesso una sentenza relativamente alla conformità costituzionale della legge (n. 19/2022) che conferisce personalità giuridica alla più grande laguna d'Europa, il Mar Menor, prima incarnazione dell'ecocentrismo in Europa. La sentenza risponde in modo molto chiaro: nessun articolo della Costituzione spagnola consente di risolvere la questione in un senso o nell'altro. La personalità giuridica delle entità naturali non attiene a questioni costituzionali secondo la sentenza, dal momento in cui il legislatore persegue gli obiettivi stabiliti dalla Costituzione in termini di protezione dell'ambiente, la scelta dello strumento è indifferente. T. PERROUD, *La Constitution espagnole a-t-elle quelque chose à dire sur la personnalité juridique des entités naturelles ? Réflexions sur la décision de du Tribunal constitutionnel espagnol sur la personnalité juridique de Mar Menor*, in *www.chemins-publics.org*, 17 dicembre 2024.

mitigative per raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Accordo di Parigi, seguendo le indicazioni dell'IPCC sulla riduzione delle emissioni di gas serra.

Si tratta di un'obbligazione complessa e particolare, che vincola ogni Stato a precise responsabilità giuridiche. Per evitare di incorrere in responsabilità, ogni Stato deve agire in modo attivo e concreto per raggiungere il risultato richiesto, secondo parametri scientificamente apprezzabili [148].

Di fronte a questa obbligazione, l'inattività, l'attivismo inutile o insufficiente, non sono opzioni legittime [149] che rientrano nella discrezionalità del decisore politico, ma piuttosto configurano comportamenti omissivi che possono comportare responsabilità giuridica [150]. Tale responsabilità deve trovare tutela giurisdizionale.

Sulla scorta di tali considerazioni l'azione giudiziaria intentata contro lo Stato italiano chiede di accertare l'inadempimento di quest'ultimo agli ob-

---

[148] S. MARJANAC-L. PATTON, *Extreme Weather Event Attribution Science and Climate Litigation: An Essential Step in the Causal Chain*, in *Journ. of Energy and National Resources Law*, 2018, 265.

[149] Non vanno trascurati anche i movimenti negazionisti climatici: J. FURUTA-P. BROMLEY, *Globalizing opposition to pro-environmental institutions: The growth of counter climate change organizations around the world, 1990 to 2018*, in *PLOS ONE*, 20, 2025, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0315012; S. CASERINI, *Il negazionismo climatico e il ritardo nelle politiche di mitigazione*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2009, 47 s.; S. LEVANTESI, *I bugiardi del clima. Potere, politica, psicologia di chi nega la crisi del secolo*, Laterza, Bari-Roma, 2021.

[150] Cass., sez. un., 12 luglio 2019, n. 18829. Il caso riguardava l'annullamento del decreto governativo che approvava la costruzione di una seggiovia a Livigno. L'organizzazione ambientalista Legambiente ONLUS ha impugnato il decreto di approvazione avanzando argomenti di diritto ambientale e di pianificazione. Il Tribunale di primo grado (TAR Lombardia) ha ritenuto che il progetto implicasse lo smantellamento di due seggiovie preesistenti, l'ampliamento dell'area sciabile, la costruzione di nuovi parcheggi e la necessità di opere impiantistiche e strutture complementari. Di conseguenza, il Tribunale ha qualificato il progetto come un nuovo impianto e non come un semplice aggiornamento tecnologico della struttura preesistente. I piani territoriali regionali e provinciali vietavano un nuovo impianto in quell'area. Il TAR Lombardia ha quindi annullato il decreto governativo. Dopo che il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del Tribunale di primo grado, la società che aveva proposto il progetto e il Comune di Livigno hanno presentato ricorso Corte di cassazione in seduta plenaria, sostenendo che i tribunali amministrativi avessero violato la separazione dei poteri annullando un atto politico e non giustiziabile, emanato dal governo nazionale. La Corte di cassazione ha respinto il ricorso, ritenendo che i tribunali di grado inferiore avessero giustamente ritenuto il caso giustiziabile ai sensi dell'art. 7 c.p.a. Cfr anche Cass. n. 21581/2011; Id. n. 10416/2014; Id. n. 10319/2016; Id. n. 3146/2018; Corte cost. n. 81/2012; Id. n. 339/2007.

blighi internazionali, europei e domestici in tema di contrasto al cambiamento climatico di origine antropica, e di riconoscere la responsabilità dello Stato in primo luogo ai sensi dell'art. 2043 c.c. o, in alternativa, ai sensi dell'art. 2051 c.c. ovvero ancora ai sensi dell'art. 1453 c.c. per contatto sociale, ma non definisce se sia necessario uno specifico strumento legislativo, chiedendo piuttosto in via subordinata l'adeguamento del Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima [151].

Sostanzialmente si chiede al Tribunale di Roma [152] di ordinare al Governo italiano di adottare le misure necessarie a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra del 92% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di adottare un piano comunicativo efficace in relazione ai rischi connessi al cambiamento climatico e alle politiche di prevenzione e adattamento a tali rischi da questo intraprese [153].

Il Tribunale di Roma ha ritenuto sussistere un difetto assoluto di giurisdizione rispetto alle domande volte a richiedere in linea generica la condanna dello Stato alla riduzione delle proprie emissioni di gas a effetto serra, mentre ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla domanda volta ad ottenere l'adeguamento del PNIEC [154].

Il ritenuto difetto di giurisdizione del giudice ordinario pare collocarsi in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha ritenuto lo Stato (francese) irresponsabile della non (piena) attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria, poiché dalle stesse non sorgono diritti differenziati in capo ai cittadini europei [155].

---

[151] Cons. Stato, ad. plen., n. 8/2022 la quale aveva già affermato che il risarcimento del danno può costituire di per sé un interesse autonomo alla prosecuzione del giudizio, purché il pregiudizio lamentato sia riconducibile all'atto impugnato e non meramente ipotetico; Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 1483. Deferisce all'Ad. Plen. la questione «se, nei casi in cui la riformulazione dell'atto amministrativo impugnato abbia determinato un pregiudizio per il ricorrente, la valutazione sull'interesse ad agire debba essere condotta esclusivamente in relazione alla possibilità di ottenere la riforma dell'atto stesso o se debba tenere conto anche dell'interesse risarcitorio derivante dal danno ingiusto subito».

[152] Agiscono in giudizio organizzazioni non-governative e numerosi individui maggiorenni, tra cui alcuni minori rappresentati in giudizio dai propri genitori.

[153] A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2024.

[154] Ricco di spunti il contributo di: F. GALLARATI, *La difficile strada del contenzioso climatico italiano. Considerazioni costituzionali a margine di due ordinanze piacentine*, in *Riv. dir. amb.*, 2025, 59 s.

[155] Corte giust., grande sez., 22 dicembre 2022, C-61/21, *J.P. c. Ministre de la Transition*

Il giudice ha osservato, infatti, che la domanda risarcitoria ricollegata alla titolarità di un diritto soggettivo e come tale considerata scrutinabile dal giudice ordinario, per come formulata, è diretta in concreto a chiedere (*petitum* sostanziale), un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà politiche statali previste dalla Costituzione, che configurano un difetto assoluto di giurisdizione. La domanda volta all'adeguamento del PNIEC, invece, postula un sindacato sull'esercizio di un potere amministrativo che in quanto tale è rimesso alla giurisdizionale del giudice amministrativo [156].

Nel codice di procedura civile, il difetto assoluto di giurisdizione (art. 37 c.p.c. [157]) richiama un tema inerente ai limiti della tutela giudiziaria in relazione alle prerogative del potere legislativo ed esecutivo [158].

Secondo una tradizione giuridica consolidata, i profili inerenti alla sussistenza della giurisdizione non si limita soltanto al conflitto, reale o potenziale, tra la giurisdizione del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo. Rientrano in questa categoria anche l'eccesso di potere giurisdizionale – che si verifica quando il giudice amministrativo si sostituisce al legislatore o all'amministrazione, tutelando situazioni soggettive non riconosciute dall'ordinamento come interessi protetti – e il rifiuto di giurisdizione [159], che emerge quando i giudici negano in via generale e astratta la

---

écologique e Premier ministre, con nota di M. DELSIGNORE, *Il giudice europeo e il risarcimento del danno per inquinamento dell'aria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, la quale, pur criticando la pronuncia, mette in luce la preferibilità di strumenti di *public enforcement* piuttosto che di *private enforcement*.

[156] D. CASTAGNO, *Challenging Legal Standing in Climate Change Litigation. A Comparative Approach to the Italian Case 'Giudizio Universale'*, in *International Journal of Procedural Law (Brill)*, 1, 2024, 47 s.; L. SALTALAMACCHIA, *Giudizio Universale: Insights from a Pending Leading Case*, in E. D'ALESSANDRO-D. CASTAGNO (a cura di), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2024, 15 s.; D. CASTAGNO-M.P. GASPERINI, *Procedural Hurdles of Climate Change Litigation in Italy: Prospects in Light of the ECtHR Decision in the KlimaSeniorinnen Case*, in *The Italian Law Journal, Special Issue*, 2024, 91 s.

[157] S. GIANI, *Art. 37*, in L.P. COMOGLIO-C. CONSOLO-B. SASSANI-R. VACCARELLA (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, Giappichelli, Torino, 2012, 495 s.

[158] D. CASTAGNO, *Claimants' Standing in Climate Disputes: Rules of Proceedings and "Political" Decisions*, in E. D'ALESSANDRO-D. CASTAGNO (a cura di), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, cit., 171 s.

[159] Cass civ. n. 32559/2023 e n. 786/2024 hanno ritenuto ammissibile *ex* art. 362 c.p.c. il ricorso contro la decisione del giudice amministrativo che aveva negato la legittimazione attiva di una parte (in quel caso l'interventore). Ciò perché della controversia esaminata *ex* art. 99 c.p.a. e della decisione può essere ravvisato un diniego di giurisdizione come conse-

tutela di un interesse che, invece, l'ordinamento giuridico considera meritevole di protezione [160].

Il difetto assoluto di giurisdizione si configura nell'ambito delle attività caratterizzate da assoluta libertà, proprie dei pubblici poteri, chiamati a compiere scelte politiche e a determinarne le modalità di attuazione. Il difetto si configura come assoluto, poiché il quesito che solleva non concerne la designazione del giudice competente tra i vari rami giurisdizionali, bensì l'esistenza, nell'ordinamento, di una norma che consenta di qualificare la situazione giuridica dedotta come protetta [161], e di conseguenza, il diritto dell'attore a invocare una tutela giudiziaria nei confronti del soggetto pubblico convenuto [162].

---

guenza della preclusione della possibilità anche in astratto di tutelare la specifica posizione giuridica soggettiva.

[160] Cass. civ., sez. un., 5 novembre 2024, n. 28350, l'eccesso di potere giurisdizionale posto in essere dal giudice amministrativo può essere denunziato con il ricorso per cassazione soltanto se si riferisce alle ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione (sotto forma di sconfinamento o arretramento) ovvero di difetto relativo di giurisdizione (violazione dei limiti esterni), mentre non si estende ad asserite violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale. Nel caso in esame, la corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione proposto per far valere una non condivisa qualificazione giuridica del provvedimento amministrativo impugnato e una ricostruzione asseritamente inesatta della vicenda da parte del giudice amministrativo. Il controllo sul rispetto della giurisdizione non si estende ad asserite violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (*ex multis*, cfr. sez. un., 25 marzo 2019, n. 8311; sez. un., 4 dicembre 2020, n. 27770; sez. un., 21 settembre 2020, n. 19675; sez. un., 4 giugno 2021, n. 15573; sez. un., 5 maggio 2022, n. 14301; sez. un., 10 gennaio 2023, n. 5862). In dottrina cfr: M. MAZZAMUTO, *L'eccesso di potere giurisdizionale del giudice della giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1693, ritiene che debba essere investita la Corte costituzionale della questione; V. CAIANIELLO, *Il cosiddetto limite esterno della giurisdizione amministrativa ed i poteri della Cassazione*, in *Giur. it.*, 1977, 23 s.

[161] Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6, le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione vanno individuate, nell'ipotesi in cui un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera invece riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero quando la neghi, sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento), ed, ancora, nelle ipotesi in cui sia riscontrabile il difetto relativo di giurisdizione, ossia quando il giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negando la cognizione sull'erroneo presupposto dell'appartenenza della giurisdizione ad altro giudice.

[162] Cass., sez. un., 29 maggio 2023, n. 15058, la quale, con riferimento alla domanda proposta nei confronti dello Stato italiano per il risarcimento dei danni derivanti dalla mancanza di una disciplina normativa per la tutela della maternità delle donne avvocato, ha ri-

Questa impostazione è stata adottata nella sentenza Giudizio Universale, con cui si è dichiarata l'inammissibilità delle domande proposte dagli attori per accertare la responsabilità dello Stato italiano per inazione climatica, ai sensi dell'art. 2043 c.c. (in via subordinata *ex* art. 2051 c.c.), e per obbligare lo Stato a intraprendere misure idonee a ridurre le emissioni di CO_2 secondo percentuali specifiche (92% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030), con modalità da stabilire nel corso del giudizio [163]. Il giudice ha osservato che «l'interesse a cui si riferisce la richiesta di tutela risarcitoria *ex* artt. 2043 e 2051 c.c. non rientra tra gli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, poiché le decisioni inerenti alle modalità e ai tempi di gestione del cambiamento climatico antropogenico – che implicano valutazioni discrezionali di natura socio-economica e costi-benefici in ambiti diversificati – appartengono alla sfera di attribuzione degli organi politici [164] e non sono

tenuto sussistere il difetto assoluto di giurisdizione, comportando essa non già la delibazione di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma un sindacato sulla sfera riservata dalla Costituzione allo Stato legislatore; Cass., sez. un., 1° giugno 2023, n. 15601, la quale ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sull'azione popolare promossa da alcuni cittadini elettori di un comune veneto per ottenere la declaratoria di nullità della delibera di conferimento della cittadinanza onoraria all'allora presidente del Brasile Bolsonaro, affermando che il cittadino elettore non ha una pretesa giustiziabile a far valere vizi di legittimità di una delibera espressione di un'attività libera ed autonoma, non soggetta ad alcuna normazione e non vincolata ad un fine desumibile dal sistema.

[163] R.A. ALBANESE, *La via italiana al Climate Change. A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, 123; A. AMMIRATO, *Le "trappole" del giudice nella sentenza "Giudizio Universale"*, in *Contenzioso Climatico Italiano*, 2024, 56 s.; G. ARALLA, *Inversione logica e fallacie in "Giudizio Universale"*, in *Contenzioso Climatico Italiano*, 2024, 74 s.; A. ASTUTO, *Se il Tribunale civile di Roma avesse letto l'IPCC*, in *Contenzioso Climatico Italiano*, 2024, 90; C. BISANTI, *La sentenza "Giudizio Universale" e la violazione della sussidiarietà giudiziaria europea*, in *Contenzioso Climatico Italiano*, 2024, 106; I. BRUNO, *I Giudici possono ignorare la termodinamica?*, in www.lacostituzione.info, 29 marzo 2024, 33; L. BUTTI, *Chi decide sulle politiche climatiche? Contenzioso climatico, separazione dei poteri e "Rule of Law"*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, 15.

[164] P. PASQUINO, *La separazione dei poteri. Prologo nel XVIII secolo: da Montesquieu a Madison*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, 1 s.; G. D'AMICO-D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea costituente tra modelli storici e contesto politico*, *ivi*, 89 s.; S. DEL GATTO, *Il principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari. Il ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei conti nell'equilibrio tra poteri*, *ivi*, 219 s.; L. SALTARI, *I giudici amministratori*, *ivi*, 293 s.; A. MOLITERNI, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, *ivi*, 393 s. Si ricordino, inoltre, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023, 74; A. CASSATELLA, *Separazione dei poteri, ruolo della scienza giuridica, significato del diritto ammi-*

suscettibili di sindacato nel presente giudizio». Inoltre, il giudice ha sottolineato che «gli atti e i comportamenti contestati, posti in essere dal Governo e dal Parlamento, costituiscono espressione della funzione di indirizzo politico, consistente nella definizione delle linee fondamentali dello sviluppo normativo e della politica dello Stato in una questione complessa ed emergenziale quale il cambiamento climatico antropogenico».

Il Tribunale di Roma ha quindi concluso il giudizio di primo grado con una sentenza che, alla luce dell'art. 37 c.p.c., può qualificarsi come una decisione di rito, avendo verificato l'insussistenza di un presupposto processuale, in conformità con l'orientamento giurisprudenziale consolidato [165]. Tuttavia, si deve notare che anche in tale occasione, come in tutti i casi di declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della p.a., l'esclusione della giuridicità dell'interesse fatto valere dagli attori ha determinato l'accertamento dell'inesistenza di un diritto soggettivo e della possibilità di ottenerne tutela concreta. In altri termini, la sentenza di primo grado relativa al Giudizio Universale ha assunto, sotto tale aspetto, un contenuto assimilabile a una sentenza di merito, pur essendo formalmente qualificabile come declinatoria della giurisdizione.

Sul punto, appare utile richiamare le opinioni, che da tempo evidenziano come il giudice civile, nel pronunciarsi sul difetto assoluto di giurisdizione (art. 37 c.p.c. [166]), si esprima in realtà sulla possibilità giuridica del-

---

nistrativo e del suo giudice. Osservazioni a margine di "Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri" di Massimo Luciani, in *Dir. proc. amm.*, 2024, 235 s. Tra gli altri, in precedenza, F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 25 s.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966, 472 s.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 673 s., e per una prospettiva comparata G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2001.

[165] Discorso diverso vale per le domande attoree di condanna dello Stato ad adeguare il PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima) alle disposizioni idonee a realizzare l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2 nella misura richiesta del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, eventualmente accertata in corso di causa. Invero, con riferimento a tali domande il Tribunale di Roma ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo, lasciando le porte aperte ad un'ipotetica riproposizione dinanzi a quest'ultimo, *ex* art. 59 della l. 18 giugno 2009, n. 69. V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?* Nota a Trib. Roma, sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3552, in *Danno e resp.*, 2024, 644.

[166] P. PATRITO, *I "motivi inerenti alla giurisdizione" nell'impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato*, ESI, Napoli, 2016, 180 s.

l'azione, risolvendo così una questione preliminare di merito, consistente nella verifica dell'esistenza di una norma che consenta, in via di principio, la tutela giurisdizionale della pretesa dedotta. Secondo questa impostazione la decisione sulla giurisdizione comporta anche una valutazione sulla sussistenza o meno della situazione giuridica posta a fondamento della domanda, in relazione all'interferenza dell'interesse sottostante con l'attività puramente discrezionale dei pubblici poteri [167]. Tale analisi si è concretizzata nella sentenza Giudizio Universale, dove il giudice, dichiarando inammissibile la domanda per difetto assoluto di giurisdizione, ha negato la possibilità giuridica delle azioni proposte, escludendo il diritto soggettivo al risarcimento in forma specifica nei confronti dello Stato, ritenuto – nella prospettazione degli attori – civilmente responsabile per inazione climatica.

Perciò l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria *ex* artt. 2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – non rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria, trattandosi di sindacato sull'esercizio di funzioni attribuite ad organi politici, legislativi o d'amministrazione.

La responsabilità dello Stato sarebbe originata dalle condotte omissive, commissive e dai provvedimenti del Governo e del Parlamento che non consentirebbero il raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto ai quali lo Stato si è vincolato. Quelli posti in essere dal Governo e dal Parlamento sono tuttavia atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione del cambiamento climatico antropogenico. Le censure mosse si muovono sull'azione di indirizzo politico

---

[167] G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2023, rist. 1965, 98, 150, 344; F. CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile italiano*, vol. II, Zanichelli, Roma, 1956, 38; E. REDENTI, *Il "conflitto di attribuzioni" nella Costituzione e nel codice di procedura*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, 249 s.; V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, vol. II, Jovene, Napoli, 1957, 569; E.T. LIEBMAN, *Domanda infondata e regolamento di giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 35 s.; L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1960, 219; F. CIPRIANI, *Il regolamento di giurisdizione*, Jovene, Napoli, 1977, 298; A. PROTO PISANI, *Problemi e prospettive in tema (di regolamenti) di giurisdizione e di competenza*, in *Foro it.*, V, 1984, 89 s.

realizzata dai titolari della sovranità statuale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario [168].

Quanto alla domanda subordinata la stessa era afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità, poiché volta ad ottenere un sindacato sulla proporzionalità [169] e logicità delle misure adottate con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, dunque sulla legittimità dell'atto amministrativo per i previsti comportamenti o omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico.

Questa pronuncia fa riemergere le criticità sottese alle difficolta di coniugare il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 113, comma 2, Cost [170]) con l'insindacabilità dell'atto politico [171], (esclusa dall'art. 7, comma 1, c.p.a., disposizione come il precedente art. 31 t.u. Cons. Stato). Rispetto a questa problematica la Consulta nel trattare la linea distintiva tra l'atto politico insindacabile e atto amministrativo sindacabile ha assunto dapprima un atteggiamento rigoroso, ma più di recente maggiormente aperturista [172].

La soluzione adottata dal Tribunale di Roma non convince se si vede il processo in funzione degli interessi individuali che chiedono tutela, come

---

[168] M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 114, evidenzia la necessità di recupero della dignità della legislazione e in particolare della dignità della legislazione parlamentare, «oggi mortificata o a rischio di mortificazione nei vari momenti del suo manifestarsi, dalla sua produzione alla sua applicazione al suo sindacato di legittimità».

[169] T. TORNIELLI, *La proporzionalità come limite al principio di precauzione nella materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 1366 s.

[170] R. CAVALLO PERIN, *Il contenuto dell'articolo 113 Costituzione fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 517 s.; ID., *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990, 107 s.; G. BERTI, *Art. 113*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La Magistratura, art. 111-113*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1987, 85 s.; E. CAPACCIOLI, *Per la effettività della giustizia amministrativa*, in *Il processo amministrativo. Scritti in onore di G. Miele*, Milano, Giuffrè, 1983, 191 s.

[171] V. ROPPO, *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito "costituzionale" del legislatore)*, in *Contratto e impresa Europa*, 1999, 101 s.

[172] G. TROPEA, *Aree di non sindacabilità e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Dir. cost.*, 2018, 131 s.

strumento per esercitare la funzione giurisdizionale considerata nella sua proiezione sociale, piuttosto che quale strumento pubblicistico di attuazione della volontà dello Stato [173]. Il processo nel contenzioso strategico è immancabilmente valutato nel prisma della sua effettività e adeguatezza alla luce della protezione richiesta [174], nella sua effettiva capacità "rimediale, intesa quale idoneità a rispondere concretamente alle esigenze di protezione di una specifica posizione sostanziale". Ovviamente una concezione del processo maggiormente improntata alla tutela degli interessi individuali, ove non connotata dalla predisposizione di idonei bilanciamenti, rischia di scardinare il tradizionale assetto costituzionale delle democrazie liberali fondato – come noto – sulla separazione dei poteri. Tuttavia una pronuncia di condanna avrebbe potuto avere ad oggetto non una specifica misura da adottare, quanto piuttosto un obiettivo da realizzare, demandando allo Stato la massima discrezionalità circa l'individuazione dei mezzi più idonei per raggiungerlo. Il principio della separazione dei poteri, con conseguente assoluta insindacabilità giurisdizionale del potere politico, può essere dedotto e fatto valere soltanto quando il potere politico possa considerarsi completamente "libero nel fine", vale a dire quando non sia condizionato da alcuna norma giuridica che ne conformi le concrete modalità di esercizio [175]. Anche nel contesto del contenzioso climatico non può dirsi che il potere statale sia del tutto "libero nel fine", poiché le modalità concrete del suo esercizio risultano vincolate dalle disposizioni dei Trattati internazionali sul clima. Tali strumenti di diritto internazionale impongono obblighi giuridici inderogabili che lo Stato è tenuto a rispettare, ivi compresa la funzione legislativa. Sul piano oggettivo, una scelta politica "pura" e "libera nel fine" potrebbe ravvisarsi esclusivamente nella fase antecedente all'adesione a una Convenzione internazionale, atteso che quella decisione non subisce condizionamenti precostituiti. Tuttavia, una volta perfezionata la partecipazione allo specifico consesso internazionale, con l'accettazione dei

---

[173] L. FERRAJOLI, *Contro il creazionismo giudiziario*, Stem Mucchi, Modena, 2018; R. GUASTINI, *Creazionismo giudiziario?*, in *Ragion pratica*, 2020, 391 s.

[174] N. TROCKER, *La formazione del diritto processuale europeo*, Giuffrè, Milano, 2011.

[175] Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81, relativa a fattispecie riguardante la sindacabilità giurisdizionale amministrativa del decreto di nomina degli assessori regionali da parte del Presidente della Giunta regionale. Per quanto riguarda la sindacabilità dell'atto politico non libero nel fine, la convergente giurisprudenza del giudice ordinario (Cass., sez. un., 12 luglio 2019, n. 18829; Id., 22 settembre 2023, n. 27177; Id., 6 marzo 2025, n. 5992) e del giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502; Id., sez. I, 19 settembre 2019, n. 2483).

vincoli giuridici in essi previsti, diviene manifestamente improponibile qualificare come "libero nel fine" il potere statale esercitato successivamente, essendo esso ormai soggetto all'osservanza degli obblighi convenzionali e, conseguentemente, passibile di sindacato giurisdizionale [176]. Inoltre, va ricordato che in relazione all'Accordo di Parigi ci troviamo di fronte ad una doppia adesione: sia del singolo Stato (Italia) sia dell'Unione Europea.

4. *La legittimazione a ricorrere come condizione dell'azione*

Esclusa, almeno nei limiti della domanda formulata nel Giudizio Universale, e salva diversa valutazione del giudice d'appello o della Cassazione, la sussistenza di una posizione giuridica tutelabile avanti al Tribunale ordinario, l'indagine può concentrarsi sulla rilevanza del clima nell'ambito del processo amministrativo. A tal proposito può osservarsi come l'ambiente, ma anche il clima siano ritenuti beni di frequente danneggiati da comportamenti posti in atti o provvedimenti della Pubblica Amministrazione [177], come testimonia la rilevanza della materia ambientale nel contenzioso giurisdizionale amministrativo.

Il processo amministrativo – sin dall'origine configurato come sistema giurisdizionale di tipo soggettivo [178] – si è aperto sin dal finire degli anni '70 verso un progressivo ampliamento della tutela e della legittimazione al ricorso [179] (vedi *infra*).

---

[176] L. PASANISI, *op. cit.*

[177] C. VIVANI, *Il Danno Ambientale. Profili di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2000, 102 s.

[178] C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 73 s.

[179] Cons. Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4; P.L. PORTALURI, *Per una* vicinitas *assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in *Giustizia amministrativa*, 2023, evidenzia che «restando saldi all'interno di una scelta positivista moderna ed evoluta, si può esprimere un favor per la massima estensione possibile delle posizioni legittimanti. Ritenendo cioè un valore il loro progressivo allargamento e, nello stesso tempo, la difesa nomofilattica della frontiera progressivamente mobile via via conquistata»; A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, vol. II: *La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2022, 37 s.; V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 343 s.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, 65; la previsione di un numero crescente di ipotesi di legittimazione *ex lege* attribuite a pubbliche amministrazioni, in partico-

Se nel processo civile è legittimato ad agire colui che si afferma titolare della situazione giuridica dedotta in giudizio [180], nell'ambito del processo amministrativo la legittimazione a ricorrere è data dall'effettiva titolarità dell'interesse legittimo [181] che, secondo alcuni, coincide con la situazione giuridica sostanziale [182], mentre altri ritengono che abbia un rilievo unica-

---

lare quelle indipendenti, incaricate della tutela di interessi generali strettamente connessi con l'ordinamento europeo (M. RAMAJOLI, *La legittimazione a ricorrere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato come strumento di formazione della disciplina* antitrust, in *Concorrenza e mercato*, 2018, 83 s., appalti, procedure di gara e servizi pubblici), ha dato luogo a situazioni definite in modo vario come straordinarie o derogatorie rispetto alla legittimazione soggettiva tradizionalmente in linea con il quadro costituzionale della giurisdizione amministrativa italiana. In questi casi, la distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva tende a diventare meno netta, con il ruolo di *enforcement* del diritto europeo, solitamente affidato ai ricorsi individuali, trasferito alle pubbliche amministrazioni. Così ricostruisce attentamente: M.C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2020, 293.

[180] E. ALLORIO, *Per la chiarezza delle idee in tema di legittimazione ad agire*, in *Giur. it.*, 1953, ora anche in *Problemi di diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1957, 195 s.; A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Cedam, Padova, 1955, 216 s.; ID., *Legittimazione ad agire*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IX, Utet, Torino, 1963, 721 s.; L. MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, Giuffrè, Milano, 1951, 271 s.; G. COSTANTINO, *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Treccani, Roma, 1990, 3; E. GARBAGNATI, *La sostituzione processuale*, Giuffrè, Milano, 1941, 136 s.; C.M. ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2007, 55; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2013, 17 s.; E.T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1957, 42 s.; A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2014, 288 s.; C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, vol. I, Giapichelli, Torino, 2017, 563.

[181] R. VILLATA, *Legittimazione processuale.* II) *Diritto processuale amministrativo,* in *Enc. giur.*, vol. XXI, Treccani, Roma, 1990, 2; R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo),* in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, 471; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 194; E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, 297 s.; V. CAIANIELLO, *Lineamenti del processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1976, 215.

[182] La concezione della legittimazione come titolarità dell'interesse legittimo si è sviluppata in parallelo a quanto è avvenuto per la nozione comunemente accolta di interesse a ricorrere: in questo senso, tale rappresentazione della legittimazione si ritrova in quegli autori per cui l'interesse legittimo aveva rilievo sostanziale: O. RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1930, 206 s.; A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, cit., 209 s.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1948, 47 s. Si segnala in dottrina la posizione di A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti alla giurisdizione ordinaria*, cit., 133.; ID., *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano, 1983, 95 s.; ID., *La situazione legit-*

mente processuale [183]. Coloro che ritengono che l'interesse legittimo abbia rilevanza anche per il diritto sostanziale [184] devono – ai fini che qui sono di rilievo – confrontarsi con il rilievo sovranazionale e internazionale delle posizioni di cui si pretende tutela. Infatti, l'interesse legittimo come posizione che dà ingresso ad una tutela giurisdizionale presuppone l'esistenza di una norma di azione e l'esercizio di un potere di tipo amministrativo, mentre la dimensione internazionale per lo più attribuisce la tutela del clima agli Stati che però possono agire anche soltanto sul piano legislativo [185]. La nozione di interesse legittimo che viene utilizzata per risolvere il problema della discriminazione tra la giurisdizione del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo, e dunque definita in contrappunto con la nozione di diritto soggettivo, non coincide perfettamente con la posizione di interesse legittimo alla quale si vorrebbe far svolgere il ruolo di determinazione della legittimazione al processo amministrativo [186].

---

timante al processo amministrativo, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 511 s.; ID., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, ivi, 1994, 635 s.; ID., I*ntroduzione*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna, 2005, 5 s.; ID., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, *ivi*, 213 s.

[183] E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1957; A. ROMANO, *La situazione legittimante nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 528 s. Ricorda le legittimazioni *ex lege*: M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Giuffrè, Milano, 2017, 147 s.

[184] F.G. SCOCA, *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, cit., 6; A. ROMEO, *Interesse legittimo e interesse a ricorrere: una distinzione inutile*, in *Foro amm.*, 1989, 104; F. BASSI, *Interesse legittimo e fattori legittimanti*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 195; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1309; F. MIGLIORINI, *Ancora su interesse legittimo e interesse a ricorrere*, in *Foro amm.*, 1, 1981, 1619; A. ANGELETTI, *Aspetti problematici di discriminazione delle giurisdizioni e Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1980, 204; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., 321; E. GUICCIARDI, *Interesse personale, diretto e attuale*, in *Giur. it.*, I, 1961, 1; A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, cit., 73; A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, cit., 153 s.; P. DEL PRETE, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, 38; E. GARBAGNATI, *La giurisdizione amministrativa (concetto e oggetto)*, Giuffrè, Milano, 1950, 57; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1, 1949, 238; R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., 470 s.; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, cit., 471; P. BODDA, *Interesse a ricorrere e interesse legittimo*, in *Foro amm.*, 1935, 48.

[185] S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2018, 190.

[186] A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, cit., 512.

Salva l'ipotesi di giurisdizione esclusiva [187], nel processo amministrativo italiano la legittimazione consiste nella titolarità di una posizione qualificata e differenziata [188] – avente consistenza di interesse legittimo [189] – correlata al bene della vita oggetto di esercizio del pubblico potere, idonea a qualificare il ricorrente rispetto a ogni altro [190].

La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo si sostanzia nell'affermazione della titolarità di un interesse sostanziale qualificato e differenziato di cui si chiede tutela con l'agire in giudizio che – in casistiche per così dire opposte – individua due categorie di soggetti: il destinatario

---

[187] A. ROMANO, *La giurisdizione amministrativa esclusiva dal 1865 al 1948*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 417 s.

[188] L. DE LUCIA, *Legittimazione al ricorso e sfiducia sociale nell'amministrazione pubblica*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania*, cit., 99; M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, cit., 147.

[189] A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, cit., 511 s. ricorda che «intitolare uno scritto "La situazione legittimante al processo amministrativo" ed evocare la figura dell'interesse legittimo non può che essere un tutt'uno: è infatti a quest'ultima che tradizionalmente si tende ad attribuire tale ruolo».

[190] A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Dir proc. amm.*, 2022, 773; M. DELSIGNORE, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione a ricorrere nel giudizio amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020; ID., *La legittimazione a ricorrere nel giudizio amministrativo: alcuni spunti di riflessione*, in P. CERBO (a cura di), *Il processo amministrativo a (quasi) dieci anni dal Codice*, Libellula Edizioni, Lecce, 2019, 37 s.; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2020; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit.; ID., *Legittimazione ad agire nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 602 s.; P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Jovene, Napoli, 2021; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 125 s.; ID., *Legittimazione a ricorrere e pluralità di azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 396 s.; G. LIGUGNANA, *Contributo allo studio delle legittimazioni ex lege nel processo amministrativo*, Cedam, Padova, 2022, 3 s.; M. MAGRI, *L'interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2017, 241 s.; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Maggioli, Rimini, 2016, 173 s.; V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione soggettiva e legittimazione oggettiva ad agire nel processo amministrativo*, cit., 341 s.; M.C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, cit., 293 s.; ID., *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, Jovene, Napoli, 2013, 284 s.; F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione*, Giappichelli, Torino, 2020, 45 s.

dell'atto amministrativo e il controinteressato. Il destinatario dell'atto amministrativo può avere interesse ad attivarsi contro l'amministrazione che gli ha negato – per ragioni di tutela climatica – un provvedimento ampliativo. In questo caso il soggetto è tenuto ad affermare di essere titolare dell'interesse legittimo che si assume leso per gli effetti di diniego del provvedimento, di cui contesta la legittimità. Il controinteressato in questo caso ha interesse alla conservazione dell'atto amministrativo, poiché egli ritiene di poter pretendere una migliore qualità del clima in cui vivere.

Con riferimento al clima – la cui lesione può riguardare molte persone – un elemento di complessità è rappresentato dalla necessità di differenziare la posizione del soggetto legittimato rispetto alla generalità delle persone. In tal senso, la soluzione legittimante più frequente è quella che si verifica quando l'individuo possa vantare una posizione giuridica di interesse legittimo di natura oppositiva [191], senza tuttavia confondere la legittimazione con l'interesse ad agire [192], che consiste invece nell'utilità che il ricorrente riceverebbe da un'eventuale sentenza di accoglimento dell'impugnazione [193].

Aperture verso un più esteso accesso alla tutela giurisdizionale in alcuni ambiti provengono – come abbiamo visto – dal diritto dell'Unione Europea [194] e dalla giurisprudenza della CEDU [195], grazie a un'evoluzione resa

---

[191] F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., 31; ID., *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della* vicinitas, cit., 778; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 137; M. RAMAJOLI, *Legittimazione ad agire e rilevabilità d'ufficio della nullità*, cit., 1006; S. BUCELLO, *L'accesso alla tutela giurisdizionale del terzo concorrente*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 220.

[192] R. VILLATA, *Interesse ad agire, II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, 1.

[193] Cons. Stato, ad. plen., 28 gennaio 2022, n. 3.

[194] Corte giust., grande sez., 8 novembre 2022, n. 873, secondo la quale l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e approvata a nome della Comunità Europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un'associazione per la tutela dell'ambiente, legittimata ad agire in giudizio conformemente al diritto nazionale, non possa impugnare dinanzi a un giudice nazionale una decisione amministrativa che concede o modifica un'omologazione CE eventualmente in contrasto con l'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo.

[195] M.C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, cit., 293 s.

possibile nel nostro ordinamento dalla forza espansiva della nozione di interesse legittimo [196], che – al di là di specifici interventi legislativi – è dovuta essenzialmente alla giurisprudenza [197].

5. *Il chiunque e la* vicinitas

In materia ambientale il criterio della c.d. *vicinitas* come elemento fisico-spaziale, come stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato [198], è stato il criterio sulla base del quale si è affermata o negata la legittimazione ad agire avanti al giudice amministrativo. Detto criterio è stato infatti ritenuto idoneo a differenziare e qualificare taluni rispetto alla generalità dei consociati [199], e ciò nonostante le norme d'azione che regolano

---

[196] E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (dir. amm.)*, cit., 19; ID., *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1964, 169 s.; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, cit., 431 s.

[197] R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.

[198] Cons. Stato, ad. plen., n. 22/2021, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha stabilito che, in materia d'impugnazione di titoli edilizi, vada riaffermata la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, con la conseguenza che, in linea di principio, è necessario verificare che siano presenti entrambe per scendere all'esame del merito della controversia. La decisione, tuttavia, al fine di temperare il rigore formale di tale affermazione sulle condizioni dell'azione nel processo amministrativo, opportunamente, sottolinea «come nella realtà dei fatti e nella dinamica dei giudizi la riflessione sulla legittimazione proceda non disgiunta da quella dell'interesse, e siano entrambe fortemente condizionate dalla situazione concreta allegata dalle parti e ricavabile dagli atti di causa». L'adunanza plenaria, inoltre, riconosce espressamente la possibilità che il pregiudizio dedotto dall'impugnante possa ricavarsi non *ex ante*, ma «dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, suscettibili di essere precisate e comprovate laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o dai rilievi del giudicante, essendo questione rilevabile d'ufficio nel rispetto dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. e quindi nel contraddittorio delle parti». M.A. SANDULLI, *La radicata incertezza intorno alla legittimazione a ricorrere in base al criterio della* vicinitas, in S. TOSCHEI (a cura di), *L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell'Adunanza plenaria pubblicate nel 2021*, Direkta, Roma, 2022; S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra* vicinitas *e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il Processo*, 1, 2022, 202; in particolare sull'interesse a ricorrere: R. TUCCILLO, *L'interesse a ricorrere*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il giudizio amministrativo*, cit., 195.

[199] Sulla *vicinitas*, senza pretesa di esaustività: G. PANATTONI, *La "vicinitas" è di per sé*

l'esercizio del potere attribuissero all'amministrazione la facoltà di esercitare una regolamentazione conformativa nei confronti di una pluralità di soggetti [200].

idonea a fondare la legittimazione al ricorso?, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2022, 617 s.; P. URBANI, *"Vicinitas" e interesse al ricorso*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2022, 341 s.; F. CLARIZIO, *L'inidoneità della "vicinitas" a configurare da sola l'interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale e (possibili) scenari futuri*, in *Urb. app.*, 3, 2022, 307 s.; F. TESI, "*Vicinitas", tra tutela proprietaria e interesse alla «qualità dell'insediamento abitativo»*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, 445; G. FRANCHINA, *Criterio della "vicinitas" ed interesse al ricorso al vaglio dell'Adunanza Plenaria*, in *Urb. app.*, 3, 2022, 192-197; B. GILIBERTI, *"Vicinitas" e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*, in *Urb. app.*, 2, 2022, 168 s.; B.G. DI MAURO, *Note alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021: tra insufficienza e liquidità del criterio della "vicinitas" e definitiva emersione dell'interesse al ricorso*, in *Urb. app.*, 2, 2022, 181 s.; M.T. STILE, *La "vicinitas" come requisito comprovante la "legitimatio ad causam"*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2022, 251 s.; D. CIABURRI, *La 'Vicinitas' nella prova dell'interesse e della legittimazione a ricorrere quali distinte condizioni dell'azione. Nota a sentenza: Cons. Stato, Ad. Plen., 9 dicembre 2021, n. 22*, in *Giustizia Amministrativa*, 3, 2022; M.T. STILE, *Il criterio della "vicinitas" quale presupposto legittimante l'azione ad agire tra beni pubblici ed interessi qualificati – Commento all'ordinanza della Cassazione a Sezioni Unite n. 18493 del 30 giugno 2021*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-4, 2021, 435 s.; F. GAFFURI, *Note in merito alla "*vicinitas*" nell'impugnazione dei titoli edilizi*, in *Urb. app.*, 1, 2020, 90-98; A. PALMIERI, *In tema di legittimazione ad impugnare una licenza o concessione edilizia: la "vicinitas"*, in *Foro it.*, III, 2019, 168; E. TRAVI, *"*Vicinitas*" e interesse a ricorrere*, in *Foro it.*, IV, 2018, 216; F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della "vicinitas"*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2017, 771 s.; A. LONGO, *La legittimazione dei terzi ad impugnare gli atti amministrativi in materia edilizia ed urbanistica: "vicinitas" e ulteriori condizioni di accesso alla tutela processuale*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2016, 516 s.; E. PICOTTI, *L'accordo di programma e la tutela dei terzi in ambito urbanistico alla luce del criterio della "vicinitas"*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2015, 1400 s.; A. MAESTRONI, "*Vicinitas" e transfrontalierità. Due lati della stessa medaglia in tema di legittimazione all'azione da parte di un'associazione straniera*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2015, 107; P. URBANI, *L'interesse a ricorrere avverso i titoli edilizi: i legittimati dalla "vicinitas"*, in *Urb. app.*, 1, 2015, 92 s.; A. MAESTRONI, *La "vicinitas" quale condizione per l'azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrente*, in *Riv. giur. amb.*, 5, 2014, 557 s.; U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che "adespoti"*, in *I tribunali amministrativi regionali*, 5-6, 1995, 189; G. BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1-2, 1982, 70.

[200] Sui vincoli conformativi ai diritti soggettivi si veda da ultimo: G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di "conformazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 604 s.; sul potere di ordinanza contingibile ed urgente pere farli valere: R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, cit., 27 s.; sul contenuto minimo del diritto di proprietà e sui limiti oltre i quali si ha un potere ablativo dell'amministrazione pubblica: Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6; Id., 14 maggio 1966, n. 38; Id., 9 marzo 1967, n. 20; Id., 23 no-

La *vicinitas* non si identifica necessariamente con la proprietà o la residenza in una zona immediatamente adiacente a quella oggetto dell'intervento contestato, ma è un elemento che va modulato in ragione della portata dell'intervento pubblico e al suo potenziale impatto sulla qualità della vita dei residenti, con la conseguenza che la legittimazione ad agire in materia non è affatto uniforme, ma è definita in ragione dell'ampiezza dell'area interessata e dalla presunta "minaccia" per chi abbia con esso un legame non occasionale [201].

Il concetto di *vicinitas*, quale modello di legittimazione processuale, è stato elaborato in giurisprudenza a partire dagli anni '70 del secolo scorso in riferimento al settore urbanistico edilizio [202]. In tale contesto [203] si è chiarito che il rapporto di *vicinitas*, ossia di stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento contestato, è idoneo a fondare la legittimazione (ossia la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata), ma non anche automaticamente l'interesse a ricorrere.

Si è superato in materia edilizia il precedente orientamento secondo il quale la *vicinitas* – da intendersi come lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento – era ritenuta sufficiente a radicare entrambe le condizioni dell'azione (legittimazione e interesse ad agire) [204]. Ora nei casi

---

vembre 1967, n. 119; Id., 29 maggio 1968, n. 55; Id., 29 maggio 1968, n. 56; Id., 30 gennaio 1980, n. 5; Id., 20 maggio 1999, n. 179.

[201] F. SAITTA, *Regole processuali, indeterminatezza e creazionismo giudiziario*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, 261, si riferisce a TAR Campania, sez. VII, 5 gennaio 2017, n. 107. La *vicinitas* va valutata dal giudice in relazione all'entità e alla destinazione dell'immobile edificando, dovendosi verificare anche le modificazioni di carico urbanistico e le conseguenze sul diritto alla salute e sulle ordinarie esigenze di vita che la nuova costruzione potrà apportare sui soggetti che hanno uno stabile collegamento con la zona interessata, Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4924. Sempre l'A. rileva la voce contraria sul punto di: S. FRANCA, *L'interesse a ricorrere e la vicinitas*. Nota a Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in *Giust. amm.*, 7, 2022, par. 5.

[202] Cons Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, con nota di E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, III, 1970, 193.

[203] Cons Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22; Id., 20 febbraio 2020, n. 6, sottolinea le differenti posizioni tra amministrazione e associazioni «l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà); le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie invece incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici».

[204] D. CAPOTORTO, *Le condizioni dell'azione nel contenzioso amministrativo in materia di appalti: "l'interesse meramente potenziale" nuovo paradigma dell'ordinamento processuale?*,

di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio – ferma restando la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione – è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi; e il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, non vale da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato [205].

Lo stabile collegamento con il territorio, dunque, in materia edilizia è elemento sufficiente a radicare la legittimazione, non anche l'interesse al ricorso [206]. La necessità di indicare il pregiudizio sofferto risulta particolarmente necessario in tutte quelle controversie nelle quali i giudici paventano il rischio di scivolare in una legittimazione che confini nell'*actio popularis* [207].

Si pensi all'impugnazione di strumenti urbanistici ove l'efficacia territo-

---

in *Dir. proc. amm.*, 2020, 665 s.; V.E. ORLANDO, *Contenzioso amministrativo*, in *Dig. it.*, vol. VII, Utet, Torino, 1895-1898, 897 s.

[205] Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22.

[206] Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2023, n. 6509. Considerazioni analoghe valgono in materia di installazione degli impianti di telefonia mobile, in cui il Consiglio di Stato ha più volte chiarito che «in materia di controversie in ordine al rilascio di titoli abilitativi per l'installazione di stazioni radio base, l'esigenza dell'allegazione e della prova della sussistenza, in capo alle parti ricorrenti, di una situazione legittimante differenziata da quella riferibile al *quisque de populo* e di un interesse personale, concreto ed attuale, riferibile a un pregiudizio puntuale e specifico recato alla loro sfera giuridica – sia esso di carattere patrimoniale o di peggioramento delle condizioni di vita e di salute, oppure di deterioramento delle concrete e oggettive connotazioni urbanistico e ambientali dell'area – si impone con particolare riguardo proprio in riferimento a titoli abilitativi relativi ad opere infrastrutturali, quali gli impianti SRB e, in genere, le infrastrutture di comunicazione elettronica che a norma degli artt. 86 e 90 d.lgs. 259/2003. Dette opere, infatti, sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria e di pubblica utilità, in quanto funzionali all'erogazione di un servizio a carattere generale, il cui regime autorizzatorio è diverso da quello degli ordinari titoli edilizi. In tale ottica, non può ritenersi sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse ad agire o a resistere la mera circostanza della prossimità dell'opera infrastrutturale al sito in questione, dovendo essere per contro fornita la prova concreta (o quantomeno un principio di prova) del vulnus specifico inferto dagli atti impugnati alla sfera giuridica dei soggetti residenti (e/o proprietari) degli immobili insistenti in detta zona». La giurisprudenza amministrativa ammette la presenza di un interesse ad agire dei soggetti che sono residenti in immobili vicini a nuovi impianti per la telefonia mobile qualora questi alleghino, in maniera dettagliata e specifica, di poter subire un danno per la natura e le dimensioni della nuova opera, per la sua destinazione e per il paventato pericolo per l'ambiente, la salute e la qualità della vita (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2015, n. 183).

[207] F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1939, 269.

riale risulta dilatata e i soggetti legati da *vicinitas* potenzialmente molto numerosi[208]. L'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso; l'interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d'ufficio dal giudice[209].

In materia ambientale invece, date le peculiari caratteristiche del bene protetto, la *vicinitas* si atteggia in modo differente[210], poiché è in grado di fondare una presunzione dell'esistenza di un interesse a ricorrere[211] contro

---

[208] S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 151; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., 115; M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, cit., 147 s.

[209] Art. 73, comma 3, c.p.a. Sebbene sia vero che si ammetta che il proprietario di un'area confinante con un immobile abusivo sia titolato a sollecitare l'esercizio del potere demolitorio (Cons. Stato, sez. II, 5 maggio 2022, n. 3546; Id., sez. VI, 14 luglio 2022, n. 6000) e su tale profilo sia costruibile una legittimazione ad appellare, la sollecitazione giudiziale, invece, sempre da parte del vicino, rivolta all'amministrazione al fine di procedere all'acquisizione gratuita dell'area di sedime (pur sussistendo la legittimazione a proporre la relativa domanda in sede giudiziale, in ossequio al criterio della *vicinitas*), non assistita da un interesse sostanziale concreto che sia precisato nell'atto di ricorso in appello, conduce alla carenza di legittimazione a proporre l'appello, legate all'insufficienza della motivazioni addotte – legate al mero ripristino della legalità – a sostegno della proposizione del ricorso in appello (e alla sussistenza dell'interesse ad ottenere la decisione nelle modalità e forme espressamente richieste). Non si rinviene nemmeno in astratto la produzione di alcun effetto, attuale e concreto, favorevole per la sfera giuridica della parte, considerando che per essa, attualmente, è del tutto indifferente che i beni abusivi superstiti e la relativa area di sedime appartengano ad uno o ad altro soggetto, contando solo per l'appellante che la demolizione sia eseguita in futuro (Cons. Stato, sez. VI, 13 novembre 2023, n. 9694).

[210] F. VANETTI-D. GUADAGNINO, *Sul consolidamento della* vicinitas *quale fondamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale in materia ambientale*, nota a TAR Lazio-Roma, sez. V, 19 ottobre 2022, n. 13438, in *Riv. giur. amb.*, 2023; M. CERUTI, *La vicinitas non basta a dimostrare l'interesse al ricorso per l'annullamento dei titoli edilizi e nella materia ambientale?*, *ivi*.

[211] Da ultimo: Cons. Stato, sez. III, 20 febbraio 2025, n. 1419, l'interesse a ricorrere, quale *species* dell'interesse ad agire, deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, e deve consistere in un'utilità pratica, diretta ed immediata, che l'interessato può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice. La statuizione giudiziale, cui si aspira mediante la proposizione del ricorso amministrativo, deve essere idonea ad assicurare, direttamente ed immediatamente, l'utilità che la parte ricorrente assume esserle sottratta o negata o disconosciuta, non essendo a tal fine sufficiente il mero riferimento alla generica pretesa al rispetto di norme, svincolate dalla prospettazione di vizi dell'atto che incidono sulla sfera giuridica del ricorrente. In un'ottica comparatistica, che valorizzi l'osmosi tra le giurisdizio-

gli atti o l'azione dall'amministrazione, senza che al ricorrente "occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa" [212]. Da un lato, si potrebbe assumere, in maniera indifferenziata, che tutti gli individui presenti nelle aree esposte all'inquinamento subiscano gli stessi effetti, senza considerare fattori quali il reddito, il livello di istruzione, la professione e le relative possibilità di accesso a risorse essenziali come alimentazione, abitazione e tempo libero, ipotesi queste che richiederebbero un'adeguata dimostrazione. Dall'altro lato si potrebbe astrarre completamente dall'elemento umano e dalla diversa misura della sua esposizione al rischio, limitandosi a un'analisi delle sostanze inquinanti, della loro diffusione e del loro impatto sul territorio. In questa prospettiva, il criterio della *vicinitas* assumerebbe un ruolo assorbente, poiché la prossimità a fonti di inquinamento costituirebbe condizione sufficiente per radicare l'interesse al ricorso dei soggetti esposti senza necessità di condurre una valutazione che oltre alla localizzazione consideri anche la vulnerabilità specifica delle persone coinvolte [213].

Pretendere la dimostrazione di un pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della dimostrazione dell'interesse a ricorrere in materia ambientale, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da limitare ingiustificabilmente il diritto di difesa costituzionalmente garantito [214].

---

ni superiori su questioni di rilievo comune, la soluzione secondo cui l'interesse che sorregge il ricorso debba necessariamente rilevare in chiave concreta, e non astratto-ipotetica, si evince, peraltro, dalla previsione di cui all'art. 366-*bis* c.p.c, che sanziona, con l'inammissibilità, il motivo di ricorso per cassazione, il cui quesito di diritto si risolva in un'enunciazione di carattere generale ed astratto, priva di qualunque indicazione sul tipo della controversia nonché sulla sua riconducibilità alla fattispecie in esame.

[212] Cass., sez. un., n. 21740/2019.

[213] U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. a cura di W. Privitera, Carocci, Roma, 2013, 32 s.

[214] La mera vicinanza geografica di un'azienda agricola ad una discarica di rifiuti rappresenta di per sé elemento sufficiente a comprovare tanto la legittimazione, quanto l'interesse ad agire: Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; Id., 16 settembre 2011, n. 5193. Si pensi alla volontà di impugnare l'esito favorevole della valutazione di impatto ambientale (VIA) espletata in merito alla riclassificazione della discarica medesima: E. BOSCOLO, Vicinitas, *interesse al ricorso e impianti da sottoporre a V.i.a.*, in *Urb. app.*, 1998, 735 s.; ID., *L'interesse legittimo oltre la 'vicinitas'*, *ivi*, 1999, 881 s.; Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, ha invece distinto la legittimazione ad agire dall'interesse a ricorrere contro un provvedimento amministrativo, richiedendo che tale interesse sia dimostrato attraverso la prova del danno poiché nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni del-

In considerazione di ciò si è ritenuto che i proprietari di immobili o i cittadini residenti in un'area interessata da un intervento idraulico impattante sull'ambiente fossero titolari di una posizione differenziata capace di giustificare il loro interesse all'azione in quanto parti di una comunità definita principalmente secondo un criterio territoriale [215].

Questi interessi possono evolversi in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio quando l'attività conformativa dell'amministrazione influisce su un determinato ambito geografico, alterandone non solo le caratteristiche urbanistiche, ma anche quelle paesaggistiche, ecologiche o di salubrità [216].

In tali circostanze, è sufficiente che l'operato dell'amministrazione sia "denunciato" come potenzialmente rischioso per la salute [217], senza necessi-

---

l'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato. In tal senso, si limita infatti a richiamare un precedente orientamento (*ex plurimis*: Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2020, n. 8313) che identifica la mera *vicinitas* quale criterio idoneo a configurare sia la legittimazione che l'interesse a ricorrere in tutti i casi in cui si impugni «qualsiasi atto che consenta la trasformazione del territorio» e «senza che sia necessario al ricorrente anche allegare e provare di subire uno specifico pregiudizio per effetto dell'attività della discarica» (cfr. TAR Lazio, sez. I, 27 giugno 2020, n. 7252).

[215] Cass., sez. un., 30 giugno 2021, n. 18493.

[216] Cass., sez. un., 19 marzo 2024, n. 7326; Id., 30 giugno 2021, n. 18493; Id. n. 20869/2022, cit., che richiamano Id. n. 21740/2019. Da ultimo, Id. n. 2000/2024. Recentemente, sul rapporto tra urbanistica e cambiamento climatico: V. PARISIO-A. DUTU-BUZURA-T. TANQUEREL, *Droit de l'urbanisme et changement climatique: defis et perspectives. Acets du XIV Colloque de l'AIDRU, Bucarest, September 20-21, 2024*, La Memoire du Droit, Parigi, 2025.

[217] Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600; la tutela dell'ambiente infatti, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano; «l'ambiente inoltre è un bene pubblico che non è suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme e ciò rende problematica la sua tutela a fronte di un sistema giudiziario che non conosce, se non quale eccezione, l'azione popolare, che guarda con sfavore la legittimazione di aggregazioni di individui che si facciano portatori occasionali di interessi esistenti allo stato diffuso». Ne deriva che «il soggetto singolo che intenda insorgere in sede giurisdizionale contro un provvedimento amministrativo esplicante i suoi effetti nell'ambiente in cui vive ha l'obbligo di identificare, innanzitutto, il bene della vita che dalla iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato (il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo, il proprio terreno) e, successivamente, dimostrare che non si tratta di un bene che pertenga identicamente e indivisibilmente a una pluralità più o meno vasta di soggetti, nessuno dei quali ne ha però la totale ed esclusiva disponibilità (la quale costituisce invece il connotato essenziale dell'interesse legit-

tà – si è detto – di una prova specifica della pericolosità concreta dell'opera per chi agisce in giudizio [218].

Il vivere abitualmente in prossimità del sito prescelto per l'intervento [219] o la circostanza che il ricorrente abbia uno *stabile* e *significativo* collegamento con esso, rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative [220], che costituisce indagine preliminare e indipendente rispetto a quella circa l'effettiva fondatezza della posizione giuridica di interesse legittimo [221] o di quella a titolarità sovraindividuale rivendicata dai soggetti agenti [222].

---

timo), ma che rispetto ad esso egli si trova in una posizione differenziata tale da legittimarlo a insorgere *uti singulus* a sua difesa (di qui il requisito della *vicinitas* in base al quale si è riconosciuta legittimazione ad agire al proprietario del fondo o della casa finitimi, ovvero al comunista che vive e lavora in prossimità della discarica la cui autorizzazione si impugni)»: Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554.

[218] V. *contra*: TAR Liguria, sez. I, 15 dicembre 2022, n. 1087 che puntualizza che nei ricorsi avverso provvedimenti autorizzativi in materia ambientale, il mero criterio della *vicinitas* (lo stabile e significativo collegamento, da indagarsi caso per caso, del ricorrente con l'ambiente che si vuole proteggere), quale requisito legittimante all'azione innanzi al giudice amministrativo, non può *ex se* radicare la legittimazione al ricorso, dovendo pure sempre il ricorrente fornire la prova concreta del pregiudizio specifico inferto dagli atti impugnati in termini di deprezzamento del valore del bene o della concreta compromissione del diritto alla salute ed all'ambiente, e ciò a maggior ragione ove si consideri che l'impianto in questione è stato oggetto di positiva valutazione d'impatto ambientale. TAR Calabria, 3 ottobre 2022, n. 640.

[219] Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre, 2023, n. 11203 per radicare l'interesse al ricorso contro l'installazione di una stazione radio base è sufficiente che il ricorrente prospetti una possibile nocività per l'ambiente circostante, un'alterazione delle vedute e del paesaggio, una possibile diminuzione del valore degli immobili, mentre attiene alle valutazioni di merito, e non di rito, accertare se in concreto tale nocività sussista.

[220] Da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4639; Id., sez. II, 10 marzo 2021, n. 2056; Id., sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6862. Di particolare importanza è la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2021, n. 6130. I giudici hanno riconosciuto che il ricorrente ha subito un danno a causa della riduzione di aria, luce, visuale o panorama, nonché per la più ampia "diminuzione dei valori urbanistici" e il "degrado ambientale". Tale danno è stato attribuito anche alla riduzione dei servizi pubblici, all'aumento del sovraffollamento e al traffico crescente, come conseguenza dell'incremento della densità della popolazione urbana.

[221] S. MIRATE, *La legittimazione ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 146.

[222] Cass., sez. un., n. 18493/2021 specifica che «il requisito della "*vicinitas*" è, invero, sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica».

Se in materia ambientale la *vicinitas* assurge a requisito atto a dimostrare la legittimazione e l'interesse a ricorrere la stessa evoluzione non pare essersi verificata nel contenzioso climatico, dove si registra una differenza che sottolinea la specificità della questione climatica e, di conseguenza, definisce il quadro delle condizioni necessarie per la regolamentazione delle attività umane che influenzano il clima.

Mentre la questione ambientale riguarda tipicamente problematiche che sono prossime all'uomo sia spazialmente che temporalmente – ed infatti anche nei casi di inquinamento transfrontaliero, essa rimane circoscritta a un ambito territoriale limitato per quanto riguarda sia la causa che gli effetti dannosi –, di contro, la questione climatica ruota intorno al rischio di danno climatico, la cui causa e i cui effetti non sono spazialmente, causalmente e temporalmente localizzabili [223].

Le emissioni di gas serra hanno un impatto sul sistema climatico che si traduce in effetti dannosi localizzati, come l'aumento di eventi atmosferici estremi. Tuttavia, questi effetti locali sono una conseguenza di un danno globale a monte, causato dalle stesse emissioni climalteranti. Sebbene i danni climatici si manifestino a livello locale, essi sono il risultato di una complessa interazione tra fattori locali e globali. Questo significa che il luogo di origine delle emissioni non corrisponde necessariamente al luogo in cui si manifestano gli effetti dannosi, poiché ciò avviene attraverso l'alterazione degli equilibri climatici globali. Dal punto di vista regolativo, è importante distinguere tra il danno climatico globale e gli effetti negativi locali derivanti da esso, poiché questa distinzione ha implicazioni significative, specialmente nel differenziare le misure di mitigazione da quelle di adattamento.

Se quindi, in materia ambientale si mostra di voler attribuire rilevanza giuridica e tutela giurisdizionale all'interesse alla protezione dell'ambiente questo avviene solo a favore di certi soggetti e precisamente di coloro che vantano una relazione spazio-temporale in termini di prossimità e stabilità con le risorse ambientali lese o minacciate.

La *vicinitas* rappresenta pertanto un fattore di personalizzazione degli interessi diffusi e diviene inoltre soglia di rilevanza della lesione. Ad esempio, la sfera dei legittimati si amplia ove un'attività inquinante (come una discarica, una centrale nucleare, uno stabilimento industriale, un'autostrada, un aeroporto) sia suscettibile di compromettere l'ambiente su larga sca-

[223] A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica*, cit., 101, 102.

la. In tali fattispecie l'ampiezza della legittimazione è rimessa all'apprezzamento del giudice [224].

6. *L'emersione degli interessi diffusi e collettivi avanti al giudice amministrativo*

Il riconoscimento della tutela giuridica degli interessi sovraindividuali è un fenomeno ormai risalente nel tempo tanto che oggigiorno possono essere riassunte le tappe significative di questo processo evolutivo [225].

L'attenzione per gli interessi collettivi nasce dal fatto che molteplici interessi, diffusi nella collettività e riconosciuti di particolare importanza sociale, non riescono a trovare tutela a mezzo degli schemi tradizionali [226]. Il problema, allora, è quello di valutare la possibilità di forzare gli schemi [227]

---

[224] C. VIVANI, *Il Danno ambientale*, cit., 141-142; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 153.

[225] E. BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, Giappichelli, Torino, 1911.

[226] A. ROMANO, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, in A. CONTIERI-F. FRANCARIO-M. IMMORDINO-A. ZITO (a cura di), *Interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. II, ESI, Napoli, 2010, 409 s., ricorda che «l'ordinamento, ogni ordinamento, riconosce l'esistenza di interessi collettivi: quelli che, più o meno direttamente, si ricollegano a quello proprio, in un ceno senso totalizzante; anzi, si può affermare: in tanto un ordinamento si può formare, in quanto li percepisca come rilevanti e si organizzi per il loro perseguimento». Cfr. anche: M.C. ROMANO, *Situazioni legittimanti ed effettività della tutela giurisdizionale. Tra ordinamento europeo e ordinamenti amministrativi nazionali*, Jovene, Napoli, 2013; S. DE PAOLIS, *Le condizioni dell'azione davanti al giudice amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2013, 360 s.; F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2012, 101; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Jovene, Napoli, 2008; P. DURET, *Riflessioni sulla* legitimatio ad causam *in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2008, 688; L.R. PERFETTI, *Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 696; ID., *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Cedam, Padova, 2004; ID., *Interesse a ricorrere e confini dell'azione di annullamento. Il problema dell'impugnazione del bando di gara*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2003, 809; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 171; ID., *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1990, 1 s.

[227] S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, *Atti del convegno di studio (Pavia 11-12 giugno 1974)*, Cedam, Padova, 1976, 8 s.

su cui si basa la giurisdizione amministrativa, tradizionalmente pensata unicamente in funzione della tutela degli interessi individuali definibili come interessi legittimi [228].

La prima tappa è rappresentata dalla legge di abolizione del contenzioso amministrativo. È noto che, con l'introduzione della giurisdizione unica nel nostro ordinamento attraverso la riforma del 1865, si è cercato di trovare un punto di equilibrio tra due esigenze contrastanti emerse dopo l'unificazione: da un lato, risolvere il conflitto tra il cittadino e l'amministrazione, ossia tra la libertà individuale e il potere amministrativo [229], nel rispetto del principio della separazione dei poteri [230], fondamentale nel costituzionalismo liberal-democratico. Come è stato osservato, quindi, se da un lato la violazione della legge avrebbe ricondotto anche l'amministrazione nell'orbita del diritto comune, sottoponendola al controllo del giudice ordinario, dall'altro lato l'amministrazione, in quanto detentrice di potere, doveva essere protetta nella sua libertà di "amministrare" senza essere ostacolata.

Queste due esigenze erano soddisfatte dall'allegato E alla l. 20 marzo 1865, n. 2248: l'art. 1 aboliva i tribunali speciali fino ad allora competenti per il contenzioso amministrativo, l'art. 2 devolveva alla giurisdizione ordinaria tutte le materie in cui fosse in questione un diritto civile o politico; l'art. 3 attribuiva alle autorità amministrative gli "affari" non compresi nell'articolo precedente, escludendo qualsiasi sindacato giurisdizionale sugli atti di "amministrazione pura".

Il disegno di legge originariamente presentato dalla Commissione parlamentare per la riforma conteneva differenze significative rispetto alla versione finale approvata. L'inizio dell'art. 3 del progetto di legge stabiliva che «la cognizione dei ricorsi contro gli atti di pura amministrazione, riguardanti gl'interessi individuali o collettivi degli amministrati, spetta esclusivamente alle autorità amministrative», diversamente dal testo approvato,

---

[228] A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi diffusi*, cit., 35.

[229] SANTI ROMANO, *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, 172 s.; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, cit., 238 s.; A. LENER, *Potere (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1985, 610 s.; A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, cit., 175 s.; F. VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2004, 139 s.; G. MIELE, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, 114 s.; A. CERRI, *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1998, 2 s.

[230] C. ECKES, *Separation of Powers in Climate Cases. Comparing cases in Germany and the Netherlands*, in *Verfassungsblog.de*, 10 maggio 2021.

che assegnava alle autorità amministrative gli «affari non compresi nell'articolo precedente» [231].

La relazione che accompagnava il disegno di legge (a firma dell'onorevole Borgatti) chiariva che dalle leggi amministrative non potevano derivarsi diritti nel senso stretto del termine, ma solo interessi generali, collettivi o individuali, in funzione del fatto che i rapporti stabiliti riguardassero la generalità, un'aggregazione speciale degli amministrati, o un singolo individuo[232].

Nella formulazione originaria dei primi tre articoli della legge, il concetto fondamentale era la distinzione tra diritto e interesse, con la categoria degli interessi meramente amministrativi – sia individuali che collettivi o generali – sottoposta ai rimedi interni dell'amministrazione. Questa distinzione tra diritti giuridicamente protetti e meri interessi rimasti all'interno dell'ambito amministrativo mostrava la possibilità di riconoscere interessi non solo individuali, ma anche collettivi.

Questa prospettiva venne ulteriormente amplificata negli anni successivi, quando il percorso dall'abolizione del contenzioso portò all'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato [233]. Le disfunzioni del sistema parlamentare, la crescente tendenza dei governi a rispondere con misure amministrative alle nuove esigenze sociali e la delusione nelle aspettative sul controllo del giudice ordinario, evidenziarono i limiti del sistema di giurisdizione unica, che sin dalla sua istituzione aveva mostrato carenze di garanzie per i cittadini. Attraverso un intenso dibattito, si giunse all'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa con la l. 31 marzo 1889, n. 5992 [234]. L'art. 3 di tale legge prevedeva che

---

[231] A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberali: con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 1904, 325 s.

[232] R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi,* cit., 13 s.

[233] A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 635 s.; S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione. Discorso pronunziato da Silvio Spaventa nell'Associazione costituzionale di Bergamo il 6 maggio 1880*, in R. PORRINI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa. Leggi e regolamenti concernenti le questioni amministrative da trattarsi innanzi al Consiglio di Stato ed alle giunte provinciali amministrative con commenti e massime giurisprudenziali*, Barbera, Firenze, 1900, 29 s.

[234] V.E. ORLANDO, *Rapporti tra la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato e quella giudiziaria*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1892, 58 s.; ID., *Ancora sui rapporti fra la competenza della IV Sezione del Cons. di Stato e quella giudiziaria*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1892, 370 s.; ID., *La giustizia amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Utet, Torino, 1901, 633 s.

«spetta alla Sezione IV del Consiglio di Stato decidere sui ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici[235], quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione o alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali». Tuttavia, anche in questo caso, analogamente alla legge del 1865, l'innovazione legislativa, limitando l'oggetto del giudizio agli interessi individuali, aveva escluso la possibilità di includere nel nostro ordinamento forme di tutela espressamente rivolte alla protezione di interessi superindividuali.

Dal punto di vista normativo, quindi, in due momenti molto importanti dell'evoluzione della giurisdizione amministrativa si è stati molto vicini a un riconoscimento espresso degli interessi collettivi[236].

Unanimemente è stato riconosciuto che nella nozione di interesse individuale non può essere incluso l'interesse collettivo, poiché quest'ultimo, come osservato in più occasioni, si differenzia dall'interesse individuale non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente. L'interesse individuale ha per sua natura un carattere transeunte, ossia è limitato nel tempo, in quanto l'individuo non può assumere come propri interessi che non lo riguardano personalmente[237]. Al contrario, le collettività, intese come entità autonome indipendenti dai singoli individui che le compongono, possono avere una durata indefinita, superando il periodo normale della vita umana, e di conseguenza possono avere interessi di natura permanente[238]. Ne deriva che, mentre gli interessi individuali sono generalmente di natura economica o patrimoniale, gli interessi collettivi si manifestano in una sfera più ampia e possono avere contenuti che trascendono il fine egoistico-economico, assumendo carattere molto spesso sociale o morale.

Se così non fosse, e se l'interesse collettivo fosse considerato niente più che la somma dei singoli interessi individuali, si giungerebbe alla conclu-

---

[235] A. ROMANO, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 414; A. ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale: delle azioni comunali e surrogatorie*, Jovene, Napoli, 1986, 22 s.

[236] Così: R. DONZELLI, *op. cit.*, 14 s.

[237] Seppur questo punto possa subire nel breve periodo un'evoluzione in vista dell'evolvere del concetto di tutela delle future generazioni, art. 9, comma 3, Cost.

[238] Abbracciando questa ricostruzione potrebbero rappresentare le situazioni giuridiche che meglio rappresentano le future generazioni.

sione che l'ente collettivo non potrebbe agire in giudizio se non nei casi in cui l'atto o il fatto che determina l'azione offenda contemporaneamente l'interesse individuale di tutti i suoi membri. Pertanto, un'estensione del concetto di capacità processuale, con riferimento al ricorso in sede amministrativa, non può che rappresentare il corollario del lato sostanziale della posizione giuridica superindividuale.

7. *La distinzione tra interessi collettivi e diffusi*

L'esigenza di riconoscere tutela agli interessi collettivi e diffusi [239] si è fatta più pressante in ragione della crisi della rappresentanza politica, del moltiplicarsi delle rappresentanze dei corpi intermedi, della insufficiente capacità delle leggi di selezionare, ordinare, trovare una sintesi di tutela della molteplicità degli interessi [240].

Nel progressivo affinamento dei criteri classificatori, all'interno della categoria degli interessi superindividuali, può dirsi ormai acquisita la distinzione tra «interesse diffuso» e «interesse collettivo», anche se i contorni di questa differenziazione sono talora rimessi in discussione [241].

Utilizzati inizialmente come termini interscambiabili o addirittura come sinonimi [242], non sono tardate le elaborazioni di criteri e fattori di identificazione e di differenziazione, cercando di individuare concretamente i mezzi di tutela esperibili per la protezione degli interessi dotati di consistenza superindividuale. Il problema dell'esatta delimitazione dei concetti e della precisa definizione degli elementi distintivi nasce dalla riconosciuta concreta tutelabilità delle situazioni giuridiche superindividuali. Si è preci-

---

[239] A. ROMANO, *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, in *Foro it.*, 5, 8 s.; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale)*, cit., 484; ID., *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, cit., 391 s.

[240] In questi termini: R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, cit., 186.

[241] Per tutti se ne veda l'analisi in: R. FERRARA, *Art. 26*, in A. ROMANO-R. VILLATA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009, 1376; F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., 43. G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, cit., 513 s.

[242] V. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi e diffusi*, in *Giur. it.*, IV, 1975, 49 s.; M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Riv. proc. civ.*, 1974, 554 s.

sato che l'interesse diffuso è interesse "adespota", interesse comune e omogeneo a tutti gli individui di una formazione sociale, non organizzata e non identificabile autonomamente [243].

L'interesse diffuso si è ritenuto si caratterizzi come uno stato psico-sociale di tensione tra un bisogno e un bene, che persiste o si ripete tendenzialmente all'infinito, coinvolgendo vaste masse indifferenziate di soggetti.

Questo carattere deriva dall'oggetto dell'interesse, che consiste in un bene a fruizione collettiva [244] e non individuale, e quindi non appropriabile in via esclusiva dagli individui [245].

---

[243] M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., 8.

[244] *Ex multis*, Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro it.*, I, 2005, c. 327, ove si premette che gli interessi attinenti alla tutela del paesaggio, quale forma del territorio e dell'ambiente, «sono qualificabili come valori costituzionali primari», per aggiungere che «tale primarietà non legittima un primato assoluto, ma che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni». L'ambiente, dunque, se osservato come sistema di risorse a uso condiviso, che alimenta, nella sua organicità e complessità, servizi preziosi o indispensabili per le generazioni presenti e future, assume i tratti fisionomici di un «bene comune», sintagma che designa beni o utilità insuscettibili di appropriazione esclusiva, caratterizzati dal godimento collettivo e «finalizzati alla realizzazione di valori costituzionali»: Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Rass. dir. civ.*, 2012, 524 s., con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale*, cit. In dottrina, nell'amplissima letteratura, v. A.G. ANNUNZIATA, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. giur. agr.*, 1, 2011, 697 s.; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni*, cit., 1 s.; ID., *Territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Aracne, Roma, 2014; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012; A. DI PORTO, Res in usu publico *e beni comuni*, cit., *passim*; F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2014, 157 s.; L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, cit., 1 s.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2013; A. VESTO, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Giappichelli, Torino, 2014; U. MATTEI-A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Aboca Edizioni, Sansepolcro, 2018. Si rimanda da ultimo al completo ed esaustivo lavoro di A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli, 2024, 140 s. Sul superamento della nozione di bene comune, troppo legata al profilo della titolarità, preferendo quella di bene di interesse comune o a fruizione collettiva, G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2022, il quale avverte che «si discute dei beni comuni per lo più sul piano dell'appartenenza, quando dal punto di vista funzionale [...] ciò che ne andrebbe presidiata è più che altro la disponibilità, nonché la tutela, in ragione degli interessi che tali beni sono preordinati a realizzare».

[245] D. ZONNO, Class action pubblica*: nuove forme di tutela dell'interesse diffuso?*, in *Giur. mer.*, 2010, 2362 s.; M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*,

L'interesse collettivo si manifesta invece quando una pluralità di interessi siano riferibili a un'intera categoria di persone, che si consolida in una collettività determinata e organizzata. L'interesse collettivo può essere inteso anche come l'interesse diffuso in un grado di maggiore evoluzione nella tutela sostanziale, poiché – emergendo dallo stato diffuso – assume la forma di interesse riconducibile a un gruppo organizzato [246].

La nozione di interesse collettivo è stata utilizzata dalla giurisprudenza per giungere alla tutela giudiziale degli interessi superindividuali, senza però superare l'impronta individualistica, ovvero senza scardinare il sistema di regole per cui il processo amministrativo è aperto esclusivamente alla tutela delle singole situazioni soggettive [247].

Non è un caso che il nostro ordinamento sia stato finora orientato verso il modello tedesco dell'azione dell'associazione, piuttosto che verso il modello anglosassone delle *class action*.

I membri della collettività non potranno far valere la lesione dell'interesse collettivo. Una diversa conclusione – per la quale gli enti portatori d'interessi collettivi agiscono a tutela di un interesse altrui – finirebbe per porsi in contrasto con l'art. 81 c.p.c.

Quando vi sia compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo e di interessi individuali concorrenti, autonomamente azionabili, è necessario acclarare che l'ente non si stia affiancando alle posizioni individuali di più soggetti nella difesa di un interesse che resta individuale pur se plurisoggettivo – il che potrebbe, al più, sorreggere una legittimazione al mero intervento – ma sta facendo valere un interesse proprio, di natura collettiva che può coesistere con più posizioni individuali [248].

Diversamente, è stato sostenuto che il soggetto portatore della rappresentanza di interessi collettivi non faccia valere un "diritto proprio", bensì i diritti degli associati o della formazione sociale [249].

Non tutte le aggregazioni sono in grado di assumere posizioni soggettive proprie, anche se derivano dagli interessi dei singoli membri: in tali casi, mancando un interesse qualificato proprio della collettività, né

Giuffrè, Milano, 1992, 3; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1988, 113, ricorda che la definizione risale a S. Romano.

[246] W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, cit., 53 s.

[247] R. ROTA, *La tutela processuale degli interessi diffusi e collettivi tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. e giur. agraria e dell'ambiente*, 12, 1998, 662 s.

[248] Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

[249] M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., 11.

i singoli né il soggetto aggregante possono azionare la tutela giurisdizionale [250].

L'interesse diffuso non determina quei vincoli che possono conferire un carattere unitario a una serie di interessi simili e, di conseguenza, mancano l'organizzazione di coordinamento e di rappresentanza delle volontà, che si afferma con l'interesse collettivo, ove esiste un'organizzazione con una propria caratterizzazione e rilevanza.

Attraverso un processo di soggettivizzazione, l'interesse diffuso, una volta assorbito e fatto proprio dall'ente esponenziale della formazione sociale, si dota di una struttura che, sottraendolo all'indifferenziazione, ne determina la trasformazione in interesse collettivo e lo legittima ad accedere alla tutela giurisdizionale.

Se l'interesse collettivo non è soltanto una somma di interessi individuali, ma un interesse diffuso o un interesse generale, non può allora essere consentito di identificarlo con l'interesse pubblico affidato alle cure della pubblica amministrazione [251], così come non vi può essere confusione tra quest'ultimo interesse pubblico e l'interesse che legittima i cointeressati a resistere in giudizio a fianco dell'amministrazione pubblica; piuttosto, l'interesse collettivo è un interesse proprio che dal primo si distingue, negandosi così che la pubblica amministrazione possa essere l'unica rappresentante dell'interesse materiale non solo in sede processuale, ma ancor prima sostanziale (artt. 7 [252], 9, 10, l. n. 241/1990, cit.) [253].

L'interesse collettivo è comunque un interesse non solo distinto, ma contrapposto o comunque distinto formalmente e sostanzialmente da quel-

---

[250] A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi diffusi*, cit., 8, afferma che «un interesse che appartiene a molti non si può far finta che non appartenga a nessuno».

[251] R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 110 s.

[252] Per tutti: G. GARDINI, *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, Giuffrè, Milano, 1996.

[253] Sulla partecipazione e sulla rappresentanza degli interessi nel procedimento dopo la l. n. 241/1990, si veda per tutti: M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225 s. Da ultimi: M. DE DONNO, *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2022, 755; A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come trasparente "associazione" o "dissociazione" dalle scelte della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2022, 181 s.; M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 296.

lo dell'amministrazione pubblica. Si distingue formalmente poiché la rappresentanza degli interessi è data a qualsiasi portatore di interessi diffusi o collettivi o individuali (artt. 7 e 9, l. n. 241/1990, cit.).

Sostanzialmente, l'ordinamento è giunto a dare riconoscimento e tutela agli interessi sostanziali dal punto di vista di ciascun suo titolare, lasciando al contraddittorio tra le parti nel procedimento e nel processo rispettivamente la capacità di sintesi della pubblica amministrazione tra interessi contrapposti, nei limiti del sindacato giurisdizionale sulla legittimità giuridica della medesima, con rappresentazioni che, in tale contesto, forse relegano più sullo sfondo la considerazione dell'interesse pubblico [254].

La circostanza che la cura di taluni interessi pubblici generali sia rimessa all'amministrazione non toglie che altri soggetti siano a tal fine legittimati, coadiuvando o contrastando la soluzione adottata dalla pubblica amministrazione. Non si può dunque escludere che taluni interessi generali siano soggettivamente riferibili anche ad altri che non siano l'amministrazione, sia pur indistintamente a formazioni sociali, e indipendentemente dal fatto che queste ultime, nella loro dimensione associata, siano i rappresentanti degli effettivi e finali fruitori del bene della cui cura si tratta.

Le situazioni sono infatti diverse ed eterogenee: l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà); le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie invece possono essere rappresentanti non esclusivi degli interessi sostanziali coinvolti nel procedimento amministrativo [255], come destinatari o controinteressati come titolari d'interessi legittimi, individuali, collettivi, diffusi [256], perché l'interesse di quest'ultimi è pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, che, sul versante processuale, può porsi in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto dall'ordinamento all'amministrazione pubblica per la cura dell'interesse pubblico [257].

L'ente esponenziale di interessi collettivi o diffusi è, in tal modo, il legit-

---

[254] U. POTOTSCHNIG, *Interventi*, in *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Cedam, Padova, 1976, 325-326.

[255] G. TULUMELLO, *Il diritto internazionale e comunitario dell'ambiente, e il dialogo fra i formanti: brevi note a margine di un recente tentativo (inidoneo) di ridimensionamento delle associazioni di protezione ambientale*, in *Giust. amm.*, 2009.

[256] R. VILLATA, *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, cit., 5 s.

[257] In questi termini: Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

timo portatore della situazione di vantaggio a carattere ultraindividuale, astrattamente riferibile a ciascuno degli individui appartenenti al gruppo sociale che si riconosce nel soggetto collettivo [258].

È stato osservato in maniera critica che configurare l'interesse come non disponibile per il singolo, poiché radicato e appiattito sul soggetto collettivo che ne diventa l'esclusivo titolare e rappresentante nel giudizio amministrativo, comporta un significativo costo per la tutela individuale. Infatti, il singolo che non si riconosca nel soggetto esponenziale, che rappresenta gli interessi del gruppo sociale cui appartiene, rimarrebbe privo di tutela. Questo deficit di tutela è chiaramente dovuto alla preoccupazione di evitare l'estensione della legittimazione a ricorrere a ogni amministrato. Si è, tuttavia, obiettato che tale scelta non è fondata su una specifica disposizione normativa. L'interesse diffuso è costituito da numerose situazioni che, considerate nella loro autenticità e originarietà, sono individuali; la nozione di interesse diffuso non implica l'assenza di posizioni soggettive, ma piuttosto che una posizione soggettiva sia diffusa, cioè condivisa da molte posizioni conformi.

Solo ipoteticamente si può assumere che la posizione dei titolari degli interessi diffusi sia completamente e fedelmente ripetitiva; in realtà, ogni soggetto vive e coltiva il proprio interesse in modo diverso dagli altri. È stato anche sostenuto che tale impostazione fosse il risultato di una "ideologia del controllo sociale" che tenta di "imbrigliare le dinamiche delle potenzialità degli interessi diffusi nei ranghi imposti da tutori "istituzionali'". In definitiva, la scelta giurisprudenziale di consentire l'accesso alla giustizia solo a quegli interessi che trovano il loro punto di coagulo presso un ente esponenziale, avrebbe prodotto una decisione conservatrice, realizzando così "l'ingabbiamento degli interessi diffusi" e sterilizzando la spinta dinamica e differenziata del singolo interesse. Infatti, l'apporto partecipativo tende normalmente a strutturarsi in funzione oppositiva rispetto all'iniziativa della pubblica amministrazione [259].

La tutela del singolo, si sostiene, implica il riconoscimento del potere di agire in giudizio non per "diritti individuali", ma per la realizzazione di pretese che spettano al cittadino come soggetto della collettività. In caso contrario, "al dispotismo della vecchia amministrazione è destinata a sostituirsi una nuova forma di dispotismo, più subdola poiché l'azione ammini-

---

[258] R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, cit.; 481 s.; M. CAPPELLETTI, *op. cit.*, 196.

[259] S. CASSESE, *op. cit.*, 569 s.; M. CIRACÌ, *Interessi diffusi e legittimazione ad agire attraverso il filtro del danno ingiusto*, in *P.A. Pers. amm.*, 2024, 839 s.

strativa, definita da gruppi di interesse le cui opzioni il singolo cittadino è destinato a subire, si dispiega in molteplici forme partecipative che valgono ad assorbire il dissenso, conferendo l'illusione di essere attori della dinamica sociale".

Si ritiene anche che il giudice amministrativo resista a una concezione soggettiva dell'interesse diffuso, non per l'indifferenziabilità ontologica degli interessi diffusi, ma per la fedeltà a una tradizione che spinge a non forzare gli schemi del processo amministrativo [260]. Questa consuetudine giurisprudenziale, priva di base testuale, esclude la tutela giudiziale per gli interessi diffusi, richiedendo non solo l'individualità, ma anche l'esclusività dell'interesse.

Per tale ragione, si propende per una visione più ampia di interesse legittimo, quale interesse individuale ma non per questo esclusivo; di conseguenza, il carattere dell'individualità dell'interesse – e la conseguente tutela giudiziale – non può essere negato solo perché una pluralità di persone versi nella medesima situazione: l'utilità di pertinenza del singolo può non appartenergli integralmente ma costituire comunque una sorta di quota di un'utilità unitaria e indivisibile appartenente alla collettività.

8. *La legittimazione delle associazioni ambientaliste*

In termini generali, la questione della legittimazione attiva dei c.d. enti collettivi è stata oggetto di un ampio dibattito [261].

Tradizionalmente, la protezione degli interessi collettivi è stata considerata inconciliabile con la struttura fortemente individualistica e personalistica del processo amministrativo, inteso come sede esclusiva di tutela dell'interesse legittimo. In effetti, unire l'interesse collettivo con la posizione tradizionale dell'interesse legittimo rappresenta un'operazione particolarmente complessa, poiché, almeno alla radice, l'interesse legittimo e l'interesse collettivo si trovano su piani opposti [262]. È noto, infatti, che l'interesse

---

[260] R. VILLATA, *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, cit., 2 s.

[261] C. CARUSO, *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, 305 s.

[262] M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali di fronte al giudice amministrativo*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 1849.

legittimo è un interesse materiale, qualificato, personale e differenziato, mentre l'interesse collettivo tende ad essere indifferenziato [263].

Il tema degli interessi cosiddetti ultraindividuali nasce, quindi, come problema principalmente connesso alla loro tutela giurisdizionale poiché la possibilità che questi confluiscano nel procedimento per mezzo della partecipazione è ormai da tempo riconosciuto [264]. L'emergere della questione relativa alla tutela degli interessi superindividuali ha, infatti, messo alla prova la tradizionale configurazione di numerosi istituti del diritto processuale amministrativo, *in primis* proprio la nozione di legittimazione al ricorso e di interesse processuale [265].

Come è noto, il principale stimolo al dibattito sulla tutela degli interessi diffusi è sorto, nei primi anni '70 [266], quando fu ammessa la legittimazione a ricorrere di Italia Nostra contro una delibera della giunta provinciale di Trento che, approvando la costruzione di una strada di parco dal lago di Tovel [267] alla località Malga Flavona, avrebbe seriamente compromesso, secondo l'associazione ricorrente, l'equilibrio ambientale della zona [268]. L'in-

---

[263] R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 1° luglio 2018, n 3507; C CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 79.

[264] F. FISCHER, *Environmental Democracy: Participation, Deliberation and Citizenship*, in M. BOSTRÖM-D.J. DAVIDSON (ed.), *Environment and Society*, Palgrave Macmillan, London-New York 2018, 257 s.; N. COLLEO, *Il principio democratico e la materia ambientale*, in *Federalismi.it*, 25, 2020, 62; R. MONTANARO, *L'ambiente e i suoi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI-F. FRACCHIA (a cura), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, 107 s.; E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in *Ist. fed.*, 2020, 657 s.; D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 471 s.; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004.

[265] G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere (dir. amm.)*, in *Enc. giur. online*, Treccani, Roma, 2018.

[266] Dalla decisione del Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, III, 1974, 33.

[267] L. ZANUTTIGH, *"Italia nostra" di fronte al consiglio di stato*, in *Foro it.*, 1974, 34 s.; ID., *"Italia Nostra" davanti alla Corte di Cassazione*, cit., 167 s.

[268] Si vedano negli stessi anni, in senso e contrario all'apertura del giudizio amministrativo ad interessi superindividuali: Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 1972, n. 475; Id., 13 novembre 1973, n. 829. In senso favorevole alla riferibilità dell'interesse diffuso alle categorie tradizionali del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo si è pronunciato invece, come è noto, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Giuffrè, Milano, 1979, part. 23 s., criticato da

dubbia portata innovativa di tale pronuncia fu poi ridefinita dalla Cassazione.

Le associazioni ambientaliste sono soggetti che hanno come fine statutario la tutela di interessi collettivi, ovvero interessi comuni a più soggetti che si associano come gruppo o come categoria per realizzare i fini del gruppo stesso. Tali enti si distinguono tanto dai singoli associati quanto dalla comunità generale. L'interesse collettivo, dunque, deve essere un interesse riferibile al gruppo in sé, che, da parte sua, non può avere una dimensione occasionale.

Si è, in materia, evidenziato che l'interesse diffuso concreta un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di "tutti" in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri[269].

In tale prospettiva, seppur è lecito opinare circa l'esistenza o meno, allo stato dell'attuale evoluzione sociale e ordinamentale, di un interesse legittimo collettivo, deve invece escludersi che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un "diritto" di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarni. L'interesse deve essere, cioè, differenziato e, conseguentemente, la lesione di tale interesse legittima al ricorso l'organizzazione in quanto tale.

Ne discende il principio secondo cui nel processo amministrativo per la

---

A. LENER, *Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, V, 1980, 106. Cfr. le più famose opere collettanee del periodo: *Le azioni a tutela di interessi collettivi* (Atti del convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974), Cedam, Padova, 1976; *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori* (Atti del convegno di Salerno, 22-25 maggio 1975), Giuffrè, Milano, 1976; *Ecologia e disciplina del territorio* (Atti del convegno di Pontremoli, 29-31 maggio 1975), Giuffrè, Milano, 1976; *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori* (Atti del convegno di Milano, 17-18 dicembre 1976), Giuffrè, Milano, 1978; *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività* (Atti del convegno di Varenna, 22-24 settembre 1977), Giuffrè, Milano, 1978; *I problemi giuridici ed economici della tutela dell'ambiente* (Atti del convegno di Como, 21-22 ottobre 1977), Giuffrè, Milano, 1978; *Produzione industriale e tutela dell'ambiente* (Atti del seminario interdisciplinare, marzo-aprile 1977), in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Perugia*, 1980.

[269] Cfr. Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6; Id., sez. III, 2 novembre 2020, n. 6697.

legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi si rivela necessario che: la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio; restando, infine, preclusa ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse al corretto esercizio dei poteri amministrativi, occorrendo un interesse concreto ed attuale (imputabile alla stessa associazione) alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal provvedimento controverso [270].

Va per tal via ribadita la predicabilità di forme di tutela di interessi diffusi, ove suscettibili di un processo di c.d. collettivizzazione a mezzo della entificazione della comunità di riferimento, laddove non sussista un atto di rango legislativo che ciò esplicitamente riconosca [271].

Al giudice amministrativo [272] – più che al legislatore – è stata da sempre demandata la tutela dell'ambiente e il dibattito si è da tempo legato a chi avesse la legittimazione per chiederne tutela [273], così sono stati i giudici ad aver innovato le categorie giuridiche, con l'obiettivo di tutelare l'ambiente considerato come oggetto di rivendicazioni non solo individuali [274].

Il problema della legittimazione all'azione processuale in materia am-

---

[270] Cons. Stato, ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9; Id., 27 febbraio 2019, n. 2.

[271] Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2023, n. 7925.

[272] G. CAIA-F.A. ROVERSI MONACO, *Aspetti della semplificazione dei procedimenti amministrativi e del coordinamento degli interessi pubblici: insediamenti energetici ed esigenze di tutela ambientale*, in *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Giuffrè, Milano, 1988, 495.

[273] F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Jovene, Napoli, 2013, 45.

[274] A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 4. Cfr. R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Dir. soc.*, 4, 2006, 514; F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 131 s.

bientale presenta delle proprie peculiarità (artt. 13 e 18[275] della l. n 349/1986[276], e in seguito degli artt. 309 e 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152[277], che rinviano all'art. 13) nonostante la legittimazione speciale al ricorso sia stata riconosciuta alle associazioni ambientaliste riconosciute con decreto del Ministero dell'ambiente[278].

Il legislatore italiano ha determinato i criteri soggettivi di legittimazione e riconosce il diritto ad agire delle "*associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta*" (art. 13, l. n. 349/1986)[279].

---

[275] A. THIENE, *Commento all'art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349*, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, Padova, 2005, 1604 s.

[276] L. 8 luglio 1986, n. 349, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.* W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, cit., 87 s.; A. GUSTAPANE, *Alcune osservazioni sulla recente istituzione del ministero dell'ambiente*, in *Sanità pubbl.*, 1987, 143 s.; V. COCOZZA, *Il ministero dell'ambiente fra esigenze di riorganizzazione dei dicasteri e poteri delle regioni*, in *Le Regioni*, 1987, 906.

[277] U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 254 s.; A. CLINI, Legitimatio ad causam *dell'ente pubblico territoriale e tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, in *Federalimi.it*, 2019, 2 s.; art. 311 del d.lgs. n. 152/2006, l'azione civile volta a ottenere il risarcimento del danno ambientale in forma specifica «e, se necessario per equivalente patrimoniale», spetti esclusivamente al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il quale può esercitarla anche costituendosi parte civile nei procedimenti penali. Corte cost. n. 126/2016, il fondamento della legittimazione esclusiva in capo al Ministero, con esclusione di quella concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, risiede nell'esigenza per cui all'«unitarietà della gestione del bene "ambiente" non può sottrarsi la fase risarcitoria volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie». Un'altra azione risarcitoria è concessa, *ex* art. 310 del d.lgs. n. 152/2006, avanti al giudice amministrativo, alle regioni, alle province autonome e alle persone fisiche e giuridiche, ma solamente qualora il danno subito sia conseguenza del ritardo nell'attivazione da parte del Ministro dell'ambiente delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale. A questi strumenti si aggiungono le misure (amministrative) di ripristino ambientale *ex* art. 305 s.

[278] R. LANDI, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, Jovene, Napoli, 2022, 84 s.

[279] La legittimazione ad impugnare gli atti amministrativi riconosciuta in capo alle associazioni ambientaliste di livello nazionale, derivante dal combinato disposto degli artt. 18,

Seppur la norma paia chiara, l'intervento normativo non ha sopito il dibattito rispetto alla questione della legittimazione [280].

Le questioni rimaste aperte sono sicuramente almeno due: in primo luogo non è pacifico se si sia inteso escludere dal novero dei soggetti legittimati all'azione tutte le associazioni non riconosciute; in secondo luogo, non è chiara l'estensione dell'ambito oggettivo dell'impugnazione.

Si è, infatti, posto il problema se il giudice abbia la possibilità di valutare caso per caso la sussistenza della legittimazione o se queste norme abbiano escluso la legittimazione di tutte le altre associazioni e altri soggetti portatori di interessi diffusi non riconosciuti con decreto ministeriale.

Si è, quindi, ritenuto che la speciale legittimazione processuale *de qua* sia da intendersi rigorosamente circoscritta alle sole associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 13 della predetta legge, restando così esclusa la possibilità di attribuire una legittimazione *de facto* a qualsiasi soggetto collettivo, che pur dimostri di possedere i requisiti in termini di radicamento sul territorio [281]. In definitiva, il legislatore avrebbe colmato il *deficit* di tutela degli interessi diffusi in materia ambientale, attribuendo espressamente una legittimazione legale in capo a determinati soggetti rientranti nella previsione *ex* art. 13, legittimazione che non potrebbe estendersi anche a soggetti estranei.

Tale interpretazione è stata ora abbandonata a favore della più condivisibile posizione che non esclude la legittimazione delle associazioni per la sola mancanza della «legittimazione legale» e ritiene che il Giudice possa sindacare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione processuale [282].

Secondo questa prospettiva, le disposizioni normative innanzi citate

---

comma 5 e 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, non deve intendersi limitata ad atti strettamente attinenti alla materia ambientale, ma deve ritenersi estesa a tutti gli atti di rilevanza urbanistica di tipo pianificatorio e autorizzatorio, ogni volta che essi involgano profili di lesione dell'ambiente (cfr.: TAR Emilia-Romagna, sez. I, 8 maggio 2023, n. 275; TAR Lombardia, sez. II, 4 gennaio 2022, n. 7; Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839; TAR Lombardia, sez. II, 14 dicembre 2020, n. 2491).

[280] D. GRANARA, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e dei comitati locali a tutela di interessi diffusi*, in *Giust. amm.*, 2013; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., 7 s., G. ALPA, *Interessi diffusi*, cit., 609 s., ID., *Interessi diffusi, una categoria rivisitata*, in *Economia e diritto del terziario*, 2, 2014, 167 s., N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 1987, 1112 s.

[281] Cons. Stato, sez. VI, 28 maggio 2012, n. 3137; Id., 16 giugno 2011, n. 3662.

[282] Cons. Stato, 22 marzo 2018, n. 1838; Id., 19 giugno 2020, n. 3922; Id., ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

hanno introdotto un criterio di legittimazione «legale aggiuntivo», e non «sostitutivo», rispetto ai criteri definiti in giurisprudenza.

La prassi ha infatti elaborato un criterio di legittimazione, valevole per tutte quelle associazioni non iscritte nel registro individuato dalla legge [283].

In particolare, a seconda del singolo caso di specie, il giudice può riconoscere la legittimazione delle associazioni ad agire in giudizio, "purché esse perseguano statutariamente e non in maniera occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un elevato grado di stabilità e rappresentatività ed abbiano un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume leso" [284].

La situazione risultante da tale doppia legittimazione – cui ci si riferisce anche come criterio del "doppio binario" – amplia, di fatto, il bacino delle associazioni legittimate, purché esse: prevedano, in fase di costituzione, che lo scopo statutario sia quello di tutelare l'ambiente; posseggano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità. Per quanto riguarda la prima, essa non deve "essere riferita solo al dato numerico dei singoli soci" [285], potendo assumere rilevanza anche ai fini della legittimità di un'associazione di coordinamento di altre associazioni che tutelano l'ambiente. Per quanto riguarda, invece, il requisito della stabilità si è riconosciuto che all'aspetto della stabilità temporale non debba attribuirsi un carattere dirimente, in quanto "attribuire all'elemento temporale – la più o meno recente costituzione – tale funzione di discrimine, introdurrebbe un indebito elemento discrezionale se non arbitrario [286] la cui delimitazione o valutazione non è, del resto, in alcun modo dalla legge considerata né, quindi, attribuita a qualsivoglia organismo": siano caratterizzate dalla *vicinitas*, dovendosi tro-

---

[283] Corte giust., grande sez., 8 novembre 2022, C-873/19.

[284] Cons. Stato, sez. IV, n. 885/2010; A. GIORDANO, *op. cit.*, 130 evidenzia che il Tribunal Administratif de Paris 3 febbraio 2021, *Affaire du siècle*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4, «ha, anzitutto, delibato il locus standi della parte, radicandolo nel combinato disposto degli articoli 1248 Code civil e 142-1 Code de l'environnement. Il primo disposto conferisce, infatti, la legittimazione ad agire alle associazioni, riconosciute o costituite da almeno cinque anni dalla data di avvio del giudizio, che abbiano come finalità sociale la protezione della natura e la difesa dell'ambiente; e il secondo articolo è ancora più liberale nel consentire a qualsiasi associazione, che abbia come oggetto sociale la protezione della natura e la difesa dell'ambiente, di agire innanzi ai giudici amministrativi». L. DUBOUA-LORSCH, *Francia, un Tribunale condanna "per non aver agito contro il cambiamento climatico"*, in *www.eurocativ.it*, 4 febbraio 2021.

[285] TAR Veneto, sez. II, 1° febbraio 2019, n. 140.

[286] Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850.

vare "in rapporto, non di stretta contiguità bensì, di stabile e significativo collegamento, da indagare caso per caso, con la zona il cui ambiente si intende proteggere" [287].

Il riconoscimento di questa legittimazione a ricorrere pare trovare il suo fondamento anche nel principio di sussidiarietà orizzontale e si giustifica per il riconoscimento di una funzione di tutela esercitata da parte di soggetti privati in qualità di cittadini nei confronti di un "interesse comune", che sussiste in quanto espressione della collettività di riferimento [288]. Spontanei comitati o associazioni di cittadini non riconosciuti dal Ministero dell'Ambiente possono ritenersi legittimati ad impugnare [289] provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni laddove dimostrino il possesso dei seguenti requisiti sostanziali [290]: – esistenza di una previsione statutaria che qualifichi l'obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'organismo (finalità statutarie dell'ente); – dimostrazione di consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività [291] e collegamento stabile con il territorio, ove il soggetto collettivo svolga l'attività di tutela degli interessi stessi (c.d. "*vicinitas*" dell'ente esponenziale rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente medesimo intende agire in giudizio); – protrazione nel tempo dell'attività, con precluso riconoscimento della legittimazione in favore di soggetti costituitisi in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti (stabilità dell'assetto organizzativo dell'ente) [292].

9. *La legittimazione attiva degli enti pubblici*

Santi Romano ricordava che un Comune può impugnare un provvedi-

---

[287] Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1937.

[288] S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, cit., 602 s.

[289] TAR Lazio-Roma, sez. V, 10 ottobre 2022, n. 12639; TAR Lazio, sez. I, 14 giugno 2021, n. 7041.

[290] *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2236.

[291] In relazione al numero troppo esiguo di associati: TAR Liguria, sez. II, 10 febbraio 2017, n. 95.

[292] Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

mento di un'autorità statale e che in tal caso l'amministrazione ricorrente assume la veste dell'amministrato [293].

Può accadere che una Pubblica Amministrazione, un suo organo o un suo ufficio assuma un atteggiamento di netto contrasto rispetto alla posizione di un altro ufficio, organo della stessa o di un'altra Amministrazione. In alcune ipotesi l'ordinamento consente di superare tale contrasto con uno specifico procedimento amministrativo (o potremmo dire consentendo di "sollevare un conflitto"), che permette a una delle parti di far valere la sua posizione di dissenso affinché venga considerata dall'Amministrazione (o ufficio/organo) procedente.

Qualora il conflitto non abbia portato ad una composizione tra le posizioni delle parti, oppure l'ordinamento non preveda la possibilità di sollevarlo, il contrasto può degenerare in una lite che può, eventualmente, essere portata di fronte ad un giudice [294]. Il ricorso giurisdizionale può rappresentare, dunque, rispettivamente, il rimedio finale oppure l'unico strumento nella disponibilità dell'Amministrazione per veder tutelata la propria posizione nei confronti di un'altra Amministrazione. Da queste due ipotesi si differenzia il caso in cui l'Amministrazione, pur potendo sollevare il conflitto, decida invece di portare direttamente la lite di fronte ad un giudice (amministrativo o costituzionale) [295]. Questa possibilità non va trascurata in relazione al contenzioso climatico perché può rappresentare un valido strumento per "sollecitare" le amministrazioni reticenti nell'adottare gli atti amministrativi di loro competenza [296].

---

[293] S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, Padova, 1930, 83 s.

[294] S. TRANQUILLI, *La legittimazione a ricorrere*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il giudizio amministrativo*, cit., 181 s.; ID., *Il Malum discordiae del diritto amministrativo. Contributo allo studio dei conflitti e delle liti tra Pubbliche Amministrazioni*, Jovene, Napoli, 2022.

[295] M. MAZZAMUTO, *Liti tra Pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa nel secolo decimonono*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 344; M. DELSIGNORE, *L'Amministrazione ricorrente*, cit.; M. MACCHIA (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato, La legittimazione attiva delle Pubbliche Amministrazioni*, Jovene, Napoli, 2019; S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. i conflitti stato-regioni tra giudice amministrativo e corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 168 s.

[296] La legittimazione attiva degli enti pubblici va coniugata con il potere sostitutivo del Governo *ex* art. 120, Cost.

Capitolo V
L'amministrazione a tutela del clima

SOMMARIO: 1. Gli atti generali tra norma regolamentare e provvedimento. – 2. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima e il Piano nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. – 3. Il piano di risanamento della qualità dell'aria. – 4. L'impugnabilità degli atti generali e dei piani. – 5. L'azione avverso il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima. – 6. Il sindacato sulla "discrezionalità ambientale". – 7. Le azioni nel processo amministrativo alla prova del contenzioso climatico. – 8. Il silenzio inadempimento e gli atti amministrativi generali. – 9. Altro rimedio previsto: il ricorso per l'efficienza.

1. *Gli atti generali tra norma regolamentare e provvedimento*

Tradizionalmente, le caratteristiche distintive dell'atto amministrativo generale rispetto ai regolamenti e ai provvedimenti in senso stretto sono sempre state individuate nel fatto di avere quali destinatari una pluralità di persone non specificamente individuate e a priori non individuabili (c.d. generalità), e di non essere suscettibile di applicazione ripetuta. In particolare, tale ultima caratteristica lo differenzia dai regolamenti, che, oltre alla generalità, sono anche astratti, cioè suscettibili di ripetute applicazioni nel tempo. La generalità, invece, lo distingue dai provvedimenti che sono invece puntuali e concreti [1].

L'atto amministrativo generale assume particolare rilevanza nello specifico settore della disciplina a tutela del clima, dal momento che tramite tale strumento può trovare piena espansione la discrezionalità tecnica che sta alla base della materia climatica. In particolare, l'atto amministrativo generale consente all'amministrazione di decidere, motivatamente, sul caso concreto senza essere legata da parametri fissi e invariabili che mal si concilierebbero con le finalità che la normazione primaria affida alla cura del pote-

[1] C. TUBERTINI, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti normativi e degli atti amministrativi generali*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 1076 s.

re esecutivo, generalmente esprimendo principi generali. Gli atti amministrativi generali possono essere atti variamente denominati, ma accomunati da tale caratteristica, che nettamente li distingue dalle fonti normative anche regolamentari; queste ultime, infatti, dettano un paradigma di legittimità a cui il provvedimento amministrativo deve conformarsi sotto pena di illegittimità [2], salvo ovviamente il caso in cui il provvedimento sia conforme ad altra norma speciale e quindi derogatoria di quella generale [3]. Il carattere così definito degli atti generali, se da un lato offre un margine di manovra più ampio all'amministrazione, dall'altro ne responsabilizza l'operare, ben potendosi discostare, motivatamente, dalla regola generale stabilita dall'atto generale in considerazione della diversità del caso concreto rispetto a quelli ipotizzati dall'atto generale. Sotto questo profilo, si tratta di una categoria di atto che individua un *tertium genus* tra norma e provvedimento [4].

L'importanza dell'inquadramento di un atto giuridico in una determinata categoria dogmatica risiede nel fatto che da tale inquadramento deriva l'applicabilità di un dato regime giuridico con i relativi risvolti sostanziali e processuali [5].

Si è detto che gli atti amministrativi generali vadano distinti dai regolamenti e dai provvedimenti amministrativi, seppur tale distinzione appaia talvolta non così netta [6].

---

[2] Con eccezione del potere di ordinanza di necessità di urgenza. Per tutti R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990. Sul sindacato sul potere di ordinanza in materia ambientale per tutti: R. CAVALLO PERIN, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza*, in *Foro it.*, I, 1988, 3538.

[3] Norme speciali per tutti: E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988.

[4] Ha dimostrato la sussistenza di atti denominati generali che ciò non ostante hanno assunto un carattere normativo (astratto): G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000.

[5] M. RAMAJOLI-B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 53 s.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005, 240 sottolinea in relazione ai piani urbanistici "la difficoltà di collocare tra gli atti normativi o gli atti amministrativi questi strumenti è strettamente legata alla dialettica tra principio di legalità e principio di sussidiarietà. In particolare, l'esigenza di porre limiti alla discrezionalità delle amministrazioni nell'attività di pianificazione ha determinato una notevole commistione tra sfera legislativa e normativa, da una parte, e sfera amministrativa, dall'altra. Tale commistione è palese nelle ipotesi di approvazione di piani regionali tramite legge".

[6] Sui confini sfumati tra regolamenti e atti amministrativi generali cfr. altresì G. DELLA

L'atto amministrativo generale[7] si contrappone all'atto regolamentare non in base al criterio formale o nominalistico, secondo cui sono le regole sulla normazione a stabilire quali atti debbano qualificarsi come normativi, bensì in base a un criterio di natura sostanziale. Non possono essere requisiti di carattere formale, "quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento", a determinare di per sé l'esclusione di un determinato atto dalla tipologia regolamentare.

Si ha un regolamento quando la potestà affidata all'amministrazione comporta la produzione di "norme generali e astratte", mediante le quali "si disciplinano i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo". Si ha invece un atto amministrativo generale quando la potestà "esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge"[8].

Il regolamento, tipica fonte di secondo grado, trova giustificazione nell'art. 1 delle disposizioni preliminari al Codice civile, nonché nell'art. 17 della l. n. 400/1988[9]. La Costituzione menziona i regolamenti tra gli atti

---

CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit.; G. MORBIDELLI, *Il TAR del Lazio e gli atti amministrativi generali*, in *La competenza del T.A.R. del Lazio estesa all'intero territorio nazionale: esperienze, bilancio, prospettive*, Atti del Convegno, 23 novembre 2000, Edizioni Italedi, Roma, 2001, 64 s.; ID., *Il Tar del Lazio e gli atti amministrativi generali*, in S. AMOROSINO-G. MORBIDELLI-M. MORISI (a cura di), *Istituzioni mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2002, 405 s.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, 115 s.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 403 s.; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, III, 1945, 217.

[7] G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 124; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1993, 287; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, ESI, Napoli, 1974, 45; G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1963, 82; V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, 245; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 13.

[8] Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278.

[9] A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, V, 1980, 262 secondo il quale "per l'amministrativista, il principio generale della gerarchia delle fonti riguarda di solito, in concreto, due fonti ben precise: la legge e il regolamento. Quelle considerazioni, perciò, sembrano avere questo ulteriore esito, almeno sempre come ipotesi di lavoro: che la distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo, che si risolve in quella tra norme di relazione e norme di azione, e la subordinazione delle seconde alle pri-

promulgati dal Presidente della Repubblica (art. 87), e disciplina la potestà regolamentare all'art. 117, comma 6, stabilendo – in conformità al principio del parallelismo tra competenza legislativa e regolamentare – che essa spetti allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, nonché a queste ultime in ogni altra materia [10].

Esso, infatti, è un atto dell'autorità amministrativa subordinato alle fonti di rango primario [11], in virtù dei principi di legalità e di preferenza della legge. Sebbene lo stesso abbia forma amministrativa, la sua sostanza è invece normativa: la potestà affidata all'amministrazione attraverso l'emanazione di regolamenti comporta infatti la produzione di norme generali e astratte, costitutive dell'ordinamento, che vanno quindi ad incidere sui rapporti giuridici nel corso del tempo. L'atto amministrativo generale si pone invece in posizione speculare rispetto al regolamento: si tratta di un atto formalmente normativo, ma sostanzialmente amministrativo, in quanto è espressione di una semplice potestà amministrativa di natura gestionale ed è diretto alla cura concreta di interessi pubblici, seppure a destinatari indeterminati [12].

L'atto amministrativo generale, a differenza di quello regolamentare, "non pone alcuna disciplina generale e astratta dei rapporti giuridici e non innova l'ordinamento giuridico" [13]. Di contro gli atti regolamentari sono espressione di una potestà normativa secondaria rispetto alla potestà legi-

---

me, abbiano qualcosa a che vedere con la distinzione tra legge e regolamento, e con la subordinazione di questo a quella".

[10] L. SALVEMINI, *Regolamenti governativi e ministeriali: le criticità dell'iter di approvazione e le possibili (e auspicabili) soluzioni*, in *Riv. Corte conti*, 3, 2024, 14 s.

[11] G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987; G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 2001, 318 s.

[12] Cass. civ., sez. I, 6 marzo 2024, n. 5988; TAR Lazio-Roma, 2 marzo 2012, n. 2156; Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2015, n. 823; Cons. Stato, sez. VI, 11 dicembre 2019, n. 8435.

[13] Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1997, n. 1145, con nota di C. TUBERTINI, *Gli atti di determinazione di aliquote d'imposta e il discusso limite tra atti normativi e atti amministrativi generali, che, facendo applicazione del suddetto criterio, ha escluso la natura normativa della delibera comunale istitutiva dell'ICIAP*, in *Giur. it.*, 1998, 1274; Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2001, n. 732; Cons. Stato, atti norm., 11 luglio 2005, n. 911, in *Foro amm. CdS*, 2005, 2347; Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 812; Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2012, n. 1120, con nota di M. MASSA, *Due sentenze ambiziose sul potere normativo dell'amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012; Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9, *ivi*, 2012, 1209, con nota di N. LUPO, *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*.

slativa, disciplinano in astratto "tipi di rapporti giuridici" mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente "innovativa" rispetto all'ordinamento giuridico esistente, e lo fanno con precetti che presentano i caratteri della generalità e dell'astrattezza, "intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono" [14]. Il regolamento è infatti atto sostanzialmente normativo, essendo connotato dai requisiti di generalità, innovatività, astrattezza e indeterminabilità dei destinatari: "mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili a priori, ma determinabili a posteriori, perché si applica in vicende determinate, esaurite le quali vengono meno anche i suoi effetti, il regolamento per la sua natura normativa ha i caratteri della generalità e dell'astrattezza [15], con destinatari indeterminabili anche a posteriori" [16].

Il regolamento non deve essere motivato (art. 3, comma 2, l. n. 241/1990, cit.), atteso che per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione degli stessi risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte predette, senza necessità di una puntuale motivazione [17]. Gli atti amministrativi generali, in quanto atti amministrativi, hanno per scopo la cura di un interesse pubblico concreto e puntuale, "che ne costituisce il motivo", mentre nel regolamento "lo scopo non è la cura dell'interesse pubblico: questa potrà essere un'occasione: ma lo scopo è quello tipico di qualsiasi atto normativo cioè la regolazione astratta di rapporti giuridici al fine di costituire l'ordinamento giuridico" [18].

L'atto amministrativo a contenuto normativo o generale non assume attitudine lesiva di interessi concreti se non attraverso la mediazione di

---

[14] Cass., sez. un., n. 10124/1994, in *Giust. civ. mass.*, 1994.

[15] L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, 540 s.; G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nostro ordinamento*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, 47 s., ora anche in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, 367 s.; A. PIZZORUSSO, *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, 413.

[16] Cons. Stato, ad. plen., 20 dicembre 2017, n. 11 e 4 maggio 2012, n. 9; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 13 febbraio 2023, n. 128.

[17] Cons. Stato, sez. V, 24 novembre 2023, n. 10080.

[18] M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 18 s., ora in *Scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2003, 792.

un provvedimento applicativo che renda attuale il pregiudizio sostanzialmente espresso dalla norma astratta, insieme al quale può e deve essere impugnato: tuttavia, quando il provvedimento a contenuto generale disciplina compiutamente l'attività dei destinatari, ponendo prescrizioni immediatamente precettive e direttamente lesive, non è ammissibile l'impugnazione dell'atto generale unitamente al provvedimento di applicazione, avente carattere semplicemente adempitivo, essendo invece onere dell'interessato ricorrere nell'ordinario termine di decadenza contro l'atto normativo [19].

2. *Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima e il Piano nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*

In tema di cambiamenti climatici due sono i principali Piani [20] che rilevano: il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) e il Piano di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PACC). La concreta individuazione degli interessi pubblici da perseguire e da privilegiare in materia climatica è dunque rimessa al potere amministrativo per il tramite dell'adozione dei predetti Piani [21]. L'obiettivo di ottimizzare l'uso del territorio e degli insediamenti preesistenti – sebbene formulato in modo molto generico – è chiaramente assegnato all'amministrazione dalla legislazione [22]. Inoltre, tale finalità può essere dedotta implicitamente dal potere di pianificazione [23] attribuito all'amministrazione stessa [24], di cui do-

---

[19] Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2024, n. 454; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisdiz., 4 marzo 2024, n. 170; TAR Toscana, sez. II, 13 febbraio 2006, n. 353.

[20] P. URBANI, *Il declino del piano: un nuovo rapporto tra autorità e liberta?*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2025, 127 s.

[21] A. MURATORI, *Pniec, Pnacc e Pnrr di fronte al sesto rapporto ipcc sui mutamenti climatici*, in *Ambiente*, 2021, 589 s.; N. LUPO, Next Generation EU *e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 732.

[22] F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012. Recentemente, sul rapporto tra urbanistica e cambiamento climatico: V. PARISIO-A. DUTU-BUZURA-T. TANQUEREL, *op. cit*.

[23] G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, 44 s.; L. GIANI, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III, Editoriale Scientifi-

vrebbe essere un elemento intrinseco [25].

Gli studi sulla pianificazione si sono concentrati principalmente su quella territoriale e *in primis* urbanistica [26] e paesaggistica [27]; da ultimo sul Piano nazionale di ripresa e resilienza [28] tralasciando spesso i profili legati alla pianificazione ambientale [29].

Sotto l'influenza sempre più incisiva del diritto sovranazionale e internazionale, il diritto climatico è stato progressivamente disciplinato attraverso modelli in cui le amministrazioni nazionali si limitano a recepire non solo fonti normative provenienti da altri ordinamenti, ma anche strumenti di

---

ca, Napoli, 2020; ID., *Infrastrutture, soggetti critici e gestione del rischio. traiettorie di ricerca per la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2025, 75 s., sottolinea che "le misure di resilienza per i soggetti critici includano le misure necessarie per «a) evitare il verificarsi di incidenti, anche considerando l'adozione di misure di riduzione del rischio di catastrofi e di misure di adattamento ai cambiamenti climatici".

[24] M. BALESTRIERI, *Pianificazione e clima*, Franco Angeli, Milano, 2022, 9 s.; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001, 134 s.; M.A. CABIDDU, *Dal piano al programma e al progetto*, Intervento al Seminario di studio "La terra di nessuno", Genova, aprile, 2004, in G. GIALLOCOSTA (a cura di), *La terra di nessuno. Tra il piano e il progetto*, Alinea, Firenze, 2005, 62 s.; E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *La costituzione economica*, I, Cedam, Padova, 1977, 263 s.

[25] A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 699.

[26] L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005, 235 s.; Cons. Stato, sez. II, 5 aprile 2024, n. 3153; Cons. Stato, sez. VII, 2 gennaio 2024, n. 7; D. TUMMINELLI, *Le implicazioni dell'integrazione tra il "diritto dei cambiamenti climatici" e la disciplina urbanistico-territoriale: il XIV convegno AIDRU tenutosi a Bucharest il 20 e 21 settembre 2024*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2024, 29 s.; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1962.

[27] Da ultimo: Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2024, n. 1044.

[28] A. BARONE, *Il sindacato sugli atti di pianificazione o programmazione, con particolare riferimento al PNRR*, in *Il Processo*, 2, 2023, 383 s.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007, 200 s.; M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1997, 35 s.; R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. e soc.*, 4, 2017, 647.

[29] F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2020, 66 evidenzia che "l'art. 198 bis TUA individua i contenuti del programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR) che si pone come uno dei pilastri attuativi e strategici della Strategia Nazionale per l'economia circolare". Le Regioni sono tenute ad adottare i rispettivi Programmi regionali di Prevenzione dei rifiuti (PRPR).

soft law europea[30] e le *best practices* elaborate dagli operatori privati, nonché la giurisprudenza della Corte di Giustizia[31]. In questo processo, le amministrazioni nazionali tendono a perdere il ruolo di effettivi normatori secondari[32]. Non si tratta unicamente della ben nota espansione della regolamentazione tecnica, ma di un più ampio spostamento di porzioni rilevanti della funzione regolativa dall'amministrazione pubblica tradizionale verso organismi extrastatali o soggetti privati[33].

Negli ultimi dieci anni, rispetto alla problematica del *climate change*, la disciplina italiana ha visto il susseguirsi di misure prettamente settoriali. I governi si sono impegnati ad assolvere formalmente agli obblighi imposti sulla qualità dell'aria, del suolo, delle acque; e, piuttosto che intraprendere strategie globali finalizzate al contenimento di attività climalteranti, hanno finanziato specifici interventi di efficientamento energetico, mantenendo, tra l'altro, forme di incentivazione dagli effetti diametralmente opposti (come i sussidi diretti ai trasporti[34] o alla produzione di energia). Gli interventi in materia di lotta al *climate change* hanno riguardato perlopiù le tematiche del risparmio energetico[35] – mediante il sistema dei cd. "certificati bianchi" – o dell'innalzamento degli obblighi di incremento dell'efficienza sui distributori di gas e di energia e sulle PMI, e infine dell'efficienza energetica degli edifici[36].

---

[30] Commissione europea, *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*, 2013; D. SORACE, *L'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2014; A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento Comunitario*, in *L'integrazione dei sistemi comunitari europeo e nazionali*, Atti del XX convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Catania 14-15 ottobre 2007, Cedam, Padova, 2007, 369 s.; M. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2017, 147 s.

[31] B. MARCHETTI, *Vincoli sovranazionali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2022, 721 s.

[32] Sui principi che sorreggono le politiche pubbliche ambientali cfr. per tutti: G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2003; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, 2015 s.

[33] F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001; A. IANNUZZI, *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in *Rivista AIC*, 2006.

[34] M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, 165.

[35] Corte dei conti europea, *Preparare la rete elettrica dell'UE all'azzeramento delle emissioni nette.* Analisi 1/2025, 3 s.

[36] C. PIZI, *Dal PNRR alla giustizia climatica: le risposte dell'ordinamento italiano al "cli-*

Un primo quadro organico di intervento in materia di riduzione delle emissioni e decarbonizzazione dell'economia è stato definito con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima previsto per la prima volta da un regolamento UE nel 2018[37], che ha imposto agli Stati membri di presentare alla Commissione i "*Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima*" quali misure nel contesto di puntuali obiettivi e condivisi traguardi per la *governance* europea sul clima e l'energia[38]. Entro il 31 dicembre 2019 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro deve notificare alla Commissione un Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (art. 3). Per i piani che coprono il periodo 2021-2030, gli Stati membri hanno proceduto all'aggiornamento entro il 30 giugno 2024[39]. Negli Stati membri dell'Unione e nelle rispettive amministrazioni statali si configura un vero e proprio obbligo di predisporre atti di pianificazione procedurale per l'adozione delle misure interne più idonee a garantire il rispetto degli impegni climatici.

Il punto di connessione tra la normativa dei regolamenti UE e l'obbligo di attuazione delle misure climatiche si identifica nella necessità di pianifi-

---

mate change", in *La Cittadinanza europea*, 2, 2022, 219 s. si tratta dei decreti applicativi del d.lgs. n. 102/2014 in attuazione della direttiva 2012/27/UE, ma anche del d.m. 9 gennaio 2015 di attivazione della Cabina di regia sull'efficienza energetica, del d.m. 16 febbraio 2016 di incentivazioni di interventi per incrementare la produzione di energia termica proveniente da fonti rinnovabili e, da ultimo, del d.m. 11 gennaio 2017, "Linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica". In attuazione del Protocollo di Kyoto sono state adottate talune misure di contenimento dell'emissione dei gas a effetto serra, come la l. n. 117/2019 e il d.l. n. 101/2019, che hanno attuato la direttiva 2018/410 (sostitutiva della 2003/83/CE), indirizzando una quota annuale dei proventi delle aste delle quote di emissione dei gas serra al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale e al Fondo per la riconversione occupazionale nei territori dove insistono centrali a carbone (ad oggi, la materia è disciplinata dagli artt. 23 e 29 del d.lgs. n.47/2020).

[37] Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

[38] A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2, 2024.

[39] 14 Stati membri (Germania, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Lettonia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Spagna, Romania, Svezia) hanno presentato alla Commissione i rispettivi PNEC aggiornati definitivi al 15 ottobre 2024. Sul punto cfr. anche Comunicazione della Commissione, "*Valutazione a livello di UE delle proposte di aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima. Un passo importante verso il conseguimento degli obiettivi più ambiziosi per il 2030 in materia di clima ed energia nel quadro del Green Deal europeo e di REPowerEU*" (COM(2023) 796 final del 18 dicembre 2023).

care in modo coordinato una serie di interventi a livello statale, dando vita a un vero e proprio procedimento [40]. Questo sistema risulta funzionalmente orientato a introdurre in ciascun Stato membro dell'UE le soluzioni più adeguate alle specificità del proprio territorio, in linea con gli obiettivi comuni dell'Unione Europea, il cui ambito territoriale risulta, di fatto, più ampio e variegato anche sotto il profilo climatico [41].

In particolare, i Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima per il primo periodo (2021-2030) dedicano particolare attenzione agli obiettivi per il 2030 relativi alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra [42], all'energia rinnovabile [43], all'efficienza energetica e all'interconnessione elet-

---

[40] I piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) conformi al regolamento (UE) 2018/1999 dovrebbero valutare il numero di famiglie in condizioni di povertà energetica e delineare le misure necessarie per affrontare le implicazioni sociali e territoriali della transizione energetica. I piani territoriali per una transizione giusta conformi al regolamento (UE) 2021/1056 dovrebbero individuare i territori ammissibili al sostegno nell'ambito del Fondo per una transizione giusta fino al 2027. Per l'Italia sono state indicate le aree della Provincia di Taranto e del Sulcis Iglesiente. L'Unione Europea con la Decisione C(2022) 9764 del 16 dicembre 2022 ha approvato il Programma Nazionale e i due Piani territoriali, che destinano 367,2 milioni di euro al Sulcis Iglesiente e 795,6 milioni di euro a Taranto mentre per l'Assistenza Tecnica sono stati riservati 48,4 milioni di euro come previsto da regolamento 2021/1060. Infine, finanziati da NextGenerationEU, i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR) secondo il regolamento (UE) 2021/241 stabiliscono riforme e investimenti per promuovere la transizione verde, la crescita inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la resilienza e le prospettive per la prossima generazione, con un orizzonte di attuazione fino al 2026. Alcune azioni per una transizione equa sono attuate anche nel quadro di altri programmi e iniziative, in particolare nell'ambito dei fondi della politica di coesione. In dottrina per tutti: A. PREDIERI, *Considerazioni su piani di sviluppo e piani territoriali*, in *Dir. econ.*, 10, 1961, 1159.

[41] Gli Stati membri hanno inoltre avviato l'attuazione del pacchetto "Pronti per il 55%" mediante l'integrazione a livello nazionale degli obiettivi aggiornati in materia di clima ed energia indicati nei rispettivi PNEC; cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione 2024 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima*, Bruxelles, 31 ottobre 2024 COM(2024) 498 final, 9 s.

[42] Regolamento (UE) 2023/857 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi, nonché il regolamento (UE) 2018/1999 (testo rilevante ai fini del SEE).

[43] La Corte giust., 20 settembre 2017, C-215/16, C-216/16, C-220/16 e C-221/16, *Elecdey Carcelen e a.*, punto 32, ha dichiarato che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità quanto alle misure che ritengono appropriate per raggiungere gli obiettivi

trica[44]. Gli Stati membri mirano a garantire che i Piani Nazionali siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e contribuiscano così alla loro realizzazione (cons. 25, regolamento (UE) 2018/1999).

Il PNIEC è concepito nel rispetto degli obiettivi, traguardi e contributi nazionali per le cinque dimensioni «*dell'Unione dell'Energia*» (art. 4, regolamento (UE) 2018/1999).

Il PNIEC deve essere adottato secondo le fasi di formazione procedimentale. La prima è la fase della consultazione pubblica, passando per le fasi di un "dialogo multilivello" sul clima e l'energia, fino alla formulazione della proposta (vera e propria) alla Commissione, cui viene attribuito il potere di raccomandazione specifica – finanche condizionante – nei confronti del contenuto del "Piano Nazionale Integrato" di ciascun Stato membro[45].

---

nazionali generali obbligatori fissati all'art. 3, parr. 1 e 2, della direttiva 2009/28, letto in combinato disposto con l'allegato I della suddetta direttiva. Essi dispongono, infatti, di un margine di discrezionalità quanto alla scelta dei mezzi attuati e, in tale ambito, restano liberi di inquadrare e sviluppare le fonti di energia rinnovabili che considerano più adatte alla loro situazione nonché di privilegiare una fonte di energia rinnovabile piuttosto che un'altra.

[44] P. RANCI-A. MACCHIATI, *Energia sostenibile: considerazioni a margine del Piano nazionale energia e clima*, Passigli, Bagno a Ripoli, Firenze, 2019, 19 s.

[45] Cons. 54: "Per garantire la coerenza tra le politiche nazionali e unionali e gli obiettivi dell'Unione dell'energia, è opportuno che vi sia un dialogo continuativo tra la Commissione e gli Stati membri e, ove opportuno, tra gli stessi Stati membri. Ove opportuno, la Commissione dovrebbe formulare raccomandazioni destinate agli Stati membri riguardanti, tra l'altro, il livello di ambizione delle proposte di piani nazionali integrati per l'energia e il clima, la successiva attuazione delle politiche e misure dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima notificati, nonché le altre politiche e misure nazionali rilevanti ai fini dell'attuazione dell'Unione dell'energia. Nonostante le raccomandazioni non siano vincolanti, come stabilito dall'articolo 288 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri dovrebbero tuttavia tenerne debitamente conto e spiegare nelle successive relazioni intermedie in che modo vi hanno provveduto. Per quanto riguarda l'energia rinnovabile, la valutazione della Commissione dovrebbe fondarsi su criteri oggettivi. Se la Commissione formula una raccomandazione relativa alla proposta di piano nazionale di uno Stato membro, dovrebbe farlo quanto più rapidamente possibile viste, da un lato, la necessità della Commissione di sommare determinati contributi quantificati previsti di tutti gli Stati membri per valutare l'ambizione a livello di Unione e, dall'altro, la necessità di garantire allo Stato membro interessato un periodo di tempo sufficiente per tenere debitamente conto delle raccomandazioni della Commissione prima di mettere a punto il suo piano nazionale e di evitare il rischio di ritardi nel piano nazionale dello Stato membro"; cons. 63 "Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i propri piani nazionali integrati per l'energia e il clima tengano conto delle più recenti raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro del semestre europeo".

La «Normativa Europea sul Clima[46]» ha introdotto una regolamentazione più rigorosa sul percorso verso la neutralità climatica, rafforzando il ruolo di controllo e raccomandazione della Commissione europea in merito ai Piani Nazionali integrati per l'energia e il clima. Si stabilisce che entro il 30 settembre 2023 e successivamente ogni cinque anni, la Commissione deve esaminare: la coerenza delle misure nazionali adottate, sulla base dei piani nazionali integrati e delle strategie a lungo termine, in linea con l'obiettivo della neutralità climatica e l'adeguatezza delle misure di adattamento previste per sostenere i progressi nazionali in quest'area, facendo riferimento alle strategie di adattamento di ciascun Paese[47].

La Commissione è tenuta a presentare i risultati di questa valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio, in concomitanza con la relazione annuale sullo stato dell'Unione dell'energia. Qualora emerga un disallineamento tra le misure di uno Stato membro e gli obiettivi di neutralità climatica o di adattamento, la Commissione può formulare raccomandazioni pubbliche rivolte a tale Stato.

Nel caso in cui siano formulate raccomandazioni lo Stato membro, entro sei mesi dalla ricezione delle raccomandazioni, informa la Commissione sulle modalità con cui intende considerarle, dimostrando solidarietà verso gli altri Stati e verso l'Unione nel suo complesso; l'anno successivo, nella relazione intermedia nazionale, lo Stato membro specifica come ha accolto le raccomandazioni o, in alternativa, fornisce una giustificazione dettagliata qualora decida di non implementarle; e queste raccomandazioni sono integrate con le raccomandazioni specifiche per Paese, fornite nel contesto del semestre europeo[48].

È evidente come la fase consultiva e di raccomandazione della Commissione abbia acquisito un ruolo più rilevante nel processo di adozione da parte degli Stati membri di ciascun PNIEC[49].

---

[46] Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021.

[47] A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, cit., 336 s.

[48] M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Dir. cost.*, 2, 2022, 37.

[49] La «Normativa Europea sul Clima», ha introdotto regolamentazioni più dettagliate che modificano non solo il precedente regolamento (UE) 2018/1999, ma anche il regolamento (CE) 401/2009. Questo nuovo regolamento ha come scopo la graduale e irreversibile riduzione delle emissioni di gas serra di origine antropica (art. 1), e impone all'Unione l'obiettivo vincolante della neutralità climatica entro il 2050, in linea con gli obiettivi a lungo termine dell'Accordo di Parigi.

Particolarmente significativa è la previsione che stabilisce l'obbligo di raggiungere un equilibrio tra le emissioni e l'assorbimento di gas serra entro il 2050 per ottenere emissioni nette pari a zero e successivamente puntare a emissioni negative [50]. Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie, sia a livello europeo che nazionale, per raggiungere insieme questo obiettivo. Tale regolamento sottolinea l'importanza di garantire equità, solidarietà tra gli Stati e di perseguire l'efficienza dei costi per realizzare la neutralità climatica.

In relazione al procedimento di adozione, il PNIEC rappresenta il frutto di un procedimento composito, poiché seppur sia corretto affermare che l'atto sia imputato allo Stato in realtà è frutto di un dialogo tra questi e l'Unione Europea [51]. I procedimenti compositi hanno due caratteristiche: richiedono il coinvolgimento sia delle istituzioni dell'Unione sia di quelle dei suoi Stati membri e si sviluppano in conformità sia al diritto dell'Unione, sia al diritto di ciascuno Stato membro [52]. La legislazione europea e

---

[50] Art. 2, regolamento (UE) 2021/1119, Obiettivo della Neutralità Climatica.

[51] S. VALAGUZZA, *I procedimenti compositi*, in S. DEL GATTO-G. VESPERINI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Giappichelli, Torino, 2024, 189 s.; F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, 307 s.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, 99 s.; H. HOFMANN-A. TÜRK, *The development of integrated administration in the EU and its consequences*, in *European Law Journal*, 2007, 253; C. ECKES-J. MENDES, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, 651 s.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, 101 s.; C. ECKES-R. D'AMBROSIO, *Composite administrative procedures in the European Union*, in *ECB Legal Working Paper Series*, 2020, n. 20, 5 s.; F. APERIO BELLA, *Procedimenti composti in materia di implementazione della politica agricola comune e garanzie procedimentali: il caso Oleificio Borelli "riletto" alla luce delle* model rules *in materia di decisioni individuali*, in M. CONTICELLI-G. DELLA CANANEA (a cura di), *I procedimenti amministrativi di* adjudication *dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Giappichelli, Torino, 2018, 302 s.

[52] C. FASONE-N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Paper*, 4, 2023, 1 s.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euronazionale*, in *Federalismi.it*, 2023, 6 s.; ID., *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di* reversal, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 11 s., il contributo commenta un Rapporto pubblicato il 19 settembre 2023 dalla Commissione europea, che contiene il quadro sullo "stato di avanzamento" in merito all'attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza nei 27 Stati membri dell'Unione, in particolare dopo l'adozione del "pacchetto REPowerEU", e una serie di importanti chiarimenti in merito alla definizione e agli effetti del c.d. divieto di "reversal" di milestone e target già raggiunti. Si sostiene che in

quella nazionale e i sistemi giudiziari europei e nazionali sono collegati tra di loro in modi determinati una volta per tutte dai Trattati. Invece, i sistemi amministrativi europei e nazionali sono collegati in modi differenziati, indicati volta per volta, settore per settore, dalle singole norme di diritto derivato[53]. La Commissione ha il compito di vigilare sulla corretta applicazione del diritto Ue, potendo anche avviare un procedimento giurisdizionale di infrazione davanti alla Corte di giustizia[54]. In relazione ai PNIEC le amministrazioni nazionali, oltre ad operare sotto il controllo della Commissione, hanno l'obbligo di rispettare i regolamenti e le direttive adottate a livello europeo. Tant'è che i Piani sono sottoposti all'approvazione da parte della Commissione che può anche richiederne la modifica[55].

La natura composita di questa tipologia di Piani determina la problematica dell'individuazione del giudice competente a sindacare il frutto dell'intreccio procedimentale, allorché si tratti di assicurare ai cittadini una tutela giurisdizionale effettiva rispetto all'adozione di questi Piani[56]. In linea di

---

questo modo si stia diffondendo un nuovo e proficuo "metodo di governo", incentrato su piani nazionali di performance – contenenti riforme e investimenti – progettati, rivisti e attuati attraverso un dialogo continuo tra la Commissione europea, da un lato, e le istituzioni governative di ciascuno Stato membro, dall'altro.

[53] S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, Relazione alla Giornata di Studi su «Diritto amministrativo e integrazione europea» organizzata dall'Università degli Studi di Firenze – Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo – Commissione europea – Azione Jean Monnet, Firenze, 5 dicembre 2003.

[54] C. CHAVERIAT-E. BODIN, *Delivering the Green Deal: the role of a reformed Semester within a new sustainable growth strategy for the EU*, in *IEEP EU Green Deal Series*, 2, 2019, 23. La legge europea sul clima è sostanzialmente di indirizzo in quando fissa obiettivi e strategie comuni lasciando però agli Stati membri la loro attuazione senza prevedere strumenti sanzionatori o coercitivi in caso di mancato perseguimento degli obiettivi prefissati.

[55] L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esercizio del diritto europeo*, in L. DE LUCIA-B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015, 172 e 173 s.; E. CHITI, *La teoria della coamministrazione e i problemi attuali dell'integrazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2024, 501, ricorda la famosa opera di C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Cedam, Padova, 1992.

[56] F.G. SCOCA, *Il processo amministrativo ieri, oggi, domani (brevi considerazioni)*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2020, 1097 s.; S. FOÀ, *Giustizia amministrativa atipicità delle azioni ed effettività della tutela. Il nuovo diritto giurisprudenziale*, Jovene, Napoli, 2012, 167 s.; M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 4 s.; P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 420 s.; G. GAVAZZI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, 3 s.; M. RENNA, *Giu-*

massima, può ritenersi che se la decisione è assunta dalla Commissione europea il giudice competente è quello europeo; mentre se l'atto che si intende contestare è stato adottato dall'autorità nazionale il giudice competente è quello nazionale[57].

L'atto pianificatorio[58] del Piano Nazionale Integrato di Energia e Clima assume una rilevanza sempre maggiore e cruciale nell'ambito di adempimento dell'obbligazione climatica in capo agli Stati membri UE.

Il PNIEC rappresenta, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, uno strumento di pianificazione che l'economia neoliberale aveva ormai ritenuto superato e sostituito dalla (non) regolamentazione del mercato[59]. Tuttavia, nella realtà, tali strumenti di pianificazione non sono mai scomparsi dal quadro giuridico: continuano anzi a svolgere un ruolo essenziale anche nelle attività di regolazione economica. Emblematico è il recente aggiornamento dell'art. 41 Cost., che, rivaluta l'importanza della programmazione e della pianificazione sia nell'ambito pubblico che in quello privato, orientandole specificamente verso finalità sociali e ambientali[60].

---

sto processo ed effettività della tutela in un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale sulla giustizia amministrativa: la disciplina del processo tra autonomia e "civilizzazione", in G. DELLA CANANEA-M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, 573 s.; G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1933, 35 s.; ID., *Principii di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 1928, 52 s.; A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela c.d. costitutiva (e sulle tecniche di produzione degli effetti sostanziali)*, in *Riv. proc. civ.*, 1, 1991, 60 s.; ID., *Le tutele giurisdizionali dei diritti. Studi*, Jovene, Napoli, 2003, 6 s.

[57] S. VALAGUZZA, *I procedimenti compositi*, cit., 195 s. Cfr. art. 19 TUE che dispone chiaramente che "Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione".

[58] B. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 3 s.

[59] S. AMOROSINO, *"Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 4, 2022, 46-56; I.M. MARINO, *Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali*, in *Dir. e soc.*, 1990, 31; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 220 s.; M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, 105 s.

[60] R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. ec.*, 1, 2022, 7 s.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, 127 s.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della Legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali" (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre*

Assodata la natura pianificatoria del PNIEC, ci si chiede quale ruolo assuma in specifica relazione all'adempimento dell'obbligazione climatica posta in capo allo Stato.

Il PNIEC è un Piano con funzione di atto di alta amministrazione [61] che

2022), in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2022, 1 s.; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 797 s.; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli art. 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "permitting" ambientale*, in *Società e Diritti*, 13, 2022, 82 s.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 59 s.; F. VARI, *La novella degli artt. 9 e 41 Cost.: spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2023, 246; G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, 7, 2024, 47 s.

[61] P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, 220; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 10 s.; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, 2017, 3 s.; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 1 s.; S. DETTORI, *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su "L'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, 2009, 267 s.; S. FORASASSI, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali su "L'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, 2009, 289 s.; G.B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 548; N. COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, 227 s.; A. DE VALLES, *Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali Macerata*, 1929, 1 s.; G. ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1936, 557 s.; A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1946, 517 s.; E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950, 139 s.; C. VITTA, *Impugnabilità degli atti politici*, in *Foro amm.*, 1951, 203 s.; P. GASPARRI, *Considerazioni in tema di atto politico*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1952, 102 s.; V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1966, 65 s.; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, 79 s.; O. RANELLETTI-A. AMORTH, *Atti politici (o di Governo)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. I, Utet, Torino, 1958, 1511 s.; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani. Profili di teoria generale*, Cedam, Padova, 1983, *passim*; A.A. CERVATI, *Artt. 70-72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1985, 180 s.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 1 s.; G.B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 544 s.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1988, 2 s.; A. ROTTOLA, *Controllo giurisdizionale e atti politici nel diritto dell'Unione europea e nel diritto interno in materia internazionale*, Cacucci, Bari, 2001, 11 s.; D. VAIANO, *Gli atti politici*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005, 207 s.; M. PERINI, *Atto politico e atto di Governo*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, Treccani, Roma, 2008; V. CERULLI IRELLI,

ciascuno Stato membro dell'Unione Europea è tenuto ad adottare in base alle prescrizioni dei regolamenti europei che rinvengono – nel dettaglio – la disciplina degli elementi procedimentali e funzionali del PNIEC. Delle tre fasi di cui si compone ogni attività amministrativa – e cioè il disegno, la gestione e il controllo della realizzazione del disegno nel corso della gestione – la prima e la terza vengono attribuite al corpo politico, mentre la seconda viene attribuita al sistema amministrativo [62].

Non pare quindi abbracciabile la teoria che riterrebbe il PNIEC un atto politico libero quindi nei fini e nella forma [63].

Il regolamento (UE) 2018/1999 detta la disciplina del procedimento amministrativo di formazione del Piano, in cui assume un importante ruolo consultivo la posizione della Commissione, dotata di poteri di raccomandazione. In relazione agli aspetti funzionali l'atto stesso deve pianificare in relazione alle cinque dimensioni europee: la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, il mercato interno dell'energia e della ricerca, l'innovazione e la competitività per l'energia ed il clima. Si tratta di obiettivi, la cui attuazione nei tempi previsti risulta non solo complessa, ma anche incerta, come dimostra l'esperienza passata dei piani energetici nazionali, spesso caratterizzati da ostacoli, ritardi e opposizioni. L'elaborazione del PNIEC implica la facoltà intrinseca degli Stati membri di esercitare la propria discrezionalità amministrativa [64] nella selezione delle misure rite-

---

Politica e amministrazione tra atti politici e atti di alta amministrazione, in *Dir. pubbl.*, 1, 2009, 101 s.; D. PERUGINI, *Sul cd. Atto politico come atto non impugnabile*, in V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA (a cura di), *Invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2009, 521 s.; M. DELSIGNORE, *Commento art. 31 Cons. Stato*, in A. ROMANO-R. VILLATA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009, 1484 s.; O. RAGOZZINO, *Brevi riflessioni in tema di criteri identificativi dell'atto politico alla luce della recente giurisprudenza amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2010; A. ROMANO TASSONE, *"Atto politico" e interesse pubblico*, in A. CONTIERI-F. FRANCARIO-M. IMMORDINO-A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. I, Jovene, Napoli, 2010, 311 s.; F. CORVAJA, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti politici*, in *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, Atti Convegno Trento, 24-25 giugno, 2011, Giappichelli, Torino, 2012; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, 329 s.; D. MESSINEO, *Atti politici, stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 4, 2013, 717 s.; L. BUSCEMA, *op. cit.*, 1 s.; F. BLANDO, *L'atto politico nel prisma della Corte costituzionale*, in *www.ejss-journal.com*, 2014.

[62] S. CASSESE, *Il Diritto Amministrativo: Storia E Prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010, 444 s.

[63] Cfr. nota 34.

[64] A. MOLITERNI, *Le disavventure della discrezionalità tecnica tra dibattito dottrinario e*

nute maggiormente idonee ed efficaci rispetto alla peculiare situazione climatica del territorio nazionale e, sotto il profilo formale, in relazione all'adempimento più diligente dell'obbligazione climatica [65].

Per il raggiungimento degli obiettivi strategici del Ministero, volti ad avviare la transizione energetica e ad aumentare la quota di consumo elettrico coperta da fonti rinnovabili, risultano indispensabili la realizzazione di nuove infrastrutture a supporto degli impianti elettrici [66] e della rete nazionale, con conseguente occupazione di ulteriori porzioni di territorio; il potenziamento dei sistemi di accumulo per l'energia non consumata immediatamente, sia centralizzati che distribuiti e la copertura degli elevati costi di investimento, che andrebbero equamente suddivisi tra privati e settore pubblico [67].

Permane, tuttavia, un diffuso dissenso nei confronti degli impianti solari e di quelli a biomasse, utilizzati sia per la produzione di energia sia per la creazione di fertilizzanti, con il risultato che le cosiddette iniziative legisla-

---

concrete dinamiche dell'ordinamento, in A. MOLITERNI (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Jovene, Napoli, 2021, 46; D. DE PRETIS, *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1179 s.; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 684 s.; M. DELSIGNORE, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 185 s.; P. LAZZARA, *«Discrezionalità tecnica» e situazioni giuridiche soggettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 212 s.; L. PERFETTI, *Ancora sul sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro amm.*, 2000, 422 s.; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 372 s.

[65] M. CUNHA VERCIANO, *Il doppio limite del potere di mitigazione climatica dell'Italia dopo le sentenze CEDU del 9 aprile 2024*, in *www.giustiziainsieme.it*, 22 gennaio 2025; ID., *La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico*, in *Federalismi.it*, n. 28/2023.

[66] F. DE LEONARDIS, *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in G. CUGURRA-E. FERRARI-G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Jovene, Napoli, 2006, 249 s.; V. MOLASCHI, *Paesaggio verso ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 171 s.; N.M. GUSMEROTTI, *La ponderazione dei valori paesaggistici ed ambientali nei procedimenti di autorizzazione degli impianti eolici*, in *Riv. dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, 701 s.; N. TASSONI, *Ambiente, paesaggio e parchi eolici: un rapporto (in parte) ancora irrisolto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1183 s.; S. GUARNIERI, *Prevalenza dell'interesse pubblico della tutela dell'ambiente mediante lo sviluppo delle fonti rinnovabili su quello relativo alla tutela del paesaggio*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2005, 270.

[67] M.A. CABIDDU, *Energia per lo sviluppo: servizio essenziale e diritto fondamentale*, in *Amministrare*, 2009, II, 173 s.

tive di semplificazione, pur mirate a superare le contestazioni in modo partecipato e democratico, si sono rivelate finora inefficaci.

L'obiettivo ministeriale di incrementare la produzione annua di energia elettrica da fonti rinnovabili dagli attuali 700 MW a 7000 MW, attraverso solare, eolico e fotovoltaico, costituisce un impegno imprescindibile, ma solleva dubbi sulla sua realizzabilità [68]. Nel frattempo, l'innovazione tecnologica continua a incrementare la dipendenza dall'elettricità, con applicazioni che spaziano dall'uso di droni per la sorveglianza e l'osservazione del territorio, alla creazione di grandi banche dati digitali [69], alla digitalizzazione [70] dei servizi pubblici, fino alla diffusione di strumenti tecnologici nelle abitazioni, all'adozione di software per sistemi complessi e alla promozione della mobilità elettrica [71].

Sebbene la mobilità sostenibile [72] basata sull'uso di biciclette e mezzi elettrici sia auspicabile, essa non appare sufficiente a sostituire i trasporti collettivi né a eliminare il ricorso al trasporto aereo per distanze medie e

---

[68] E. GIARMANÀ, *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo,* in *www.ambientediritto.it,* 2022, 1 s.

[69] M. LEGGIO, *Gli algoritmi al servizio della decisione ambientale. Vantaggi e nuove prospettive*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 925 s.; A. ROMEO, *Rischio meteorologico e climatologico: dal previsore "umano" al previsore "artificiale"*, *ivi*, 955 s.

[70] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Digitalizzare il sistema energetico – Piano d'azione dell'UE.* Strasburgo, 18 dicembre 2022 COM(2022) 552 final.

[71] F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2020, 126 s.

[72] M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, 201 s.; ID., *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2016; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; M. MONTINI-F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016; M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2015, 57; E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. ec.*, 2015, 49 s.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 175 s.; ID., *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Cedam, Padova, 2013, 5 s.; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010; ID., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Jovene, Napoli, 2010; S. QUADRI, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Giappichelli, Torino, 2012, 71 s.

lunghe. Pertanto, il modello energetico basato sull'elettricità sembra ormai irreversibile. Ne deriva la necessità di esplorare ulteriori fonti rinnovabili, come l'idrogeno, mentre appare difficile l'impiego dell'energia nucleare prodotta direttamente in Italia, considerati i lunghi tempi richiesti per la progettazione, la localizzazione[73], la costruzione e l'entrata in funzione degli impianti di ultima generazione[74].

A ben vedere, le disposizioni della disciplina europea (con il particolare riferimento al regolamento (UE) 2018/1999 ed alle sue successive modifiche per effetto del regolamento (UE) 2021/1119) sono piuttosto fitte sia riguardo il procedimento di formazione del PNIEC sia circa i suoi puntuali contenuti pianificabili: è come se i regolamenti UE abbiano considerato tutto lo spazio europeo come un'unica area regionale climaticamente suscettibile di un coordinamento amministrativo tramite i Piani Nazionali «Integrati» per l'Energia ed il Clima. Calati in quest'ottica, il PNIEC al livello statale assurge ad un atto pianificatorio con peculiari funzioni di "atto di alta amministrazione[75]": in quanto di raccordo tra (a monte) gli indirizzi normativi contemplati dai regolamenti europei e (a valle) l'esercizio – concreto – delle funzioni amministrative di esecuzione delle misure individuate nel Piano.

Il modello è suffragato – formalmente – dall'elemento procedimentale attraverso cui viene posto in essere il PNIEC (oggetto di puntuale disciplina dei regolamenti europei) ed in cui a ben riflettere la Commissione europea può esprimere (significative) raccomandazioni di ruolo coordinante nonché – sostanzialmente – uniformante e "condizionante" il contenuto di ogni PINEC: fino ad esercitare un controllo (penetrante) sull'adeguatezza delle misure adottate nel Piano Nazionale[76].

---

[73] L. CASINI, *La partecipazione nella localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in A. MACCHIATI-G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna, 2009, 141 s.; ID., *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2, 2014, 385 s.

[74] P. DELL'ANNO, *I cambiamenti climatici e gli eventi estremi. La transizione energetica e i suoi nemici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2024, 33 s.

[75] Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, i caratteri dell'alta amministrazione si possono quindi riconoscere in negativo, ove non vengano in rilevo «supremi ed unitari compiti statali, bensì interessi puntuali e contingenti», al fine di «estendere il numero degli atti sindacabili dal giudice e dunque a garantire la tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive coinvolte». D. RAMAZZOTTI, *La natura degli atti di alta amministrazione*, in *rivista.camminodiritto.it*, 2024, 9 s.

[76] Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81, la Corte afferma, che ad essere sottratto al controllo giurisdizionale non è l'atto politico globalmente inteso, bensì i soli elementi di tale atto che sono

Il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC[77]) rappresenta la strategia nazionale di adattamento e intende definire una visione unitaria a livello nazionale su come fronteggiare gli effetti dei cambiamenti climatici, inclusi sia le variazioni climatiche che gli eventi meteoclimatici estremi, individuando un insieme di azioni e linee guida capaci di mitigare i rischi connessi, tutelare la salute e il benessere della popolazione, proteggere i beni materiali e preservare il patrimonio naturale[78]. L'obiettivo è altresì quello di mantenere o rafforzare la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici, sfruttando le eventuali opportunità offerte dalle nuove condizioni climatiche[79].

Il percorso avviato dal Ministero per dotarsi di un Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) si articola in due fasi consecutive e complementari. La prima fase si è conclusa con l'approvazione del PNACC, una volta completato il processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS[80]); la seconda prende avvio con l'attivazione della struttura di governance del Piano, incaricata di definire strumenti e modalità di attuazione – sia settoriali che intersettoriali – delle misure previste, a tutti i livelli di governo.

---

espressivi di una scelta politica; si legge infatti nella sentenza che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate». R. CAVALLO PERIN, *La validità dell'atto amministrativo fra legge, principi e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 2017, 637; ID., voce *Violazione di legge*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., 2011.

[77] S. NESPOR, *PNACC: come l'Italia affronta il cambiamento climatico*, in *Gior. dir. amm.*, 2024, 320 s.; S. CANDELA, *Il principio di non regressione ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2021, 30 s.

[78] Il Piano Nazionale Adattamento ai Cambiamenti Climatici è stato approvato con il d.m. 21 dicembre 2023, n. 434, dopo essere stato sottoposto a procedura di VAS conclusasi il 4 agosto 2023 con d.m. n. 256.

[79] Il PNACC conta i circa mille pagine totali tra testo e allegati, ed è accompagnato da un Excel con trecentosessantuno proposte di misure di adattamento al cambiamento climatico da realizzare a livello regionale o nazionale; nella maggior parte dei casi, però, non è presente un'indicazione del budget necessario.

[80] L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 234 s.

La fase iniziale ha avuto inizio nel 2017, in linea con quanto indicato nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC). L'anno successivo, a seguito della condivisione della bozza del Piano con la Conferenza Stato-Regioni, il Ministero ha stabilito che la sua redazione dovesse avvenire nell'ambito di un processo partecipativo formale, quale quello previsto dalla procedura di VAS.

Nel 2020 è stata quindi avviata la verifica di assoggettabilità a VAS, seguita, nel 2021, dalla fase di *scoping*. Quest'ultima si è conclusa [81], con la comunicazione dell'Autorità competente che ha trasmesso il parere [82] della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS.

Successivamente, nel 2022, a seguito di una riorganizzazione interna degli uffici ministeriali e tenendo conto degli esiti del percorso già svolto, è stato istituito – con decreto direttoriale del 12 luglio, n. 96 – un Gruppo di lavoro dedicato, incaricato di fornire supporto tecnico alla rielaborazione del Piano. Tale revisione ha considerato sia le osservazioni contenute nel parere [83] della Commissione Tecnica, sia i nuovi riferimenti normativi introdotti a livello europeo.

Si è così giunti alla fase di consultazione pubblica sulla proposta di Piano e sul relativo Rapporto Ambientale, avviata [84] tramite avviso pubblicato sul portale delle valutazioni ambientali del MASE. Al termine della consultazione [85], sono pervenuti contributi e osservazioni da enti pubblici e cittadini privati, per un totale di 84 documenti.

Il procedimento di VAS si è ufficialmente concluso con l'adozione del d.m. del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con il Ministro della Cultura del 4 agosto 2023, n. 256 [86].

Il PNACC risponde a due obiettivi principali: da un lato, istituire una struttura nazionale di governance per il coordinamento delle azioni di adattamento; dall'altro, offrire un documento guida che supporti la pianificazione a breve e lungo termine, mediante l'individuazione di misure mirate.

---

[81] In data 3 giugno 2021.

[82] Parere n. 13/2021.

[83] Parere n. 13/2021.

[84] In data 16 febbraio 2023.

[85] In data 14 aprile 2023.

[86] Tale decreto ha trasmesso sia il parere n. 472/2023 della Commissione Tecnica VIA-VAS, sia il parere 12 giugno 2023, n. 20907-P della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura. Per una descrizione dettagliata dell'iter procedurale si rimanda alla Dichiarazione di Sintesi (art. 17, d.lgs. n. 152/2006).

Queste includono il rafforzamento delle capacità di adattamento a livello nazionale – attraverso il consolidamento delle conoscenze e della loro integrazione sistemica – e la creazione di un contesto organizzativo adeguato, essenziale per l'efficacia delle azioni sul territorio.

Con l'approvazione del Piano ha avuto inizio la seconda fase, incentrata sull'attivazione della struttura di governance, con l'obiettivo di rendere operative le misure previste. I risultati di tale fase potranno inoltre alimentare l'elaborazione di piani specifici a livello settoriale e intersettoriale, nel contesto scientificamente descritto dai rapporti dell'*International Panel on Climate Change* (IPCC) e giuridicamente delineato dalle politiche di diritto internazionale ed europeo.

Il PNACC fa seguito al primo intervento nazionale di pianificazione strategica in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, rappresentato dalla SNAC del 2015 [87]. Esso intende contribuire all'attuazione dell'obiettivo indicato dalla Strategia Europea di adattamento del 2021 [88] che mira a realizzare la trasformazione dell'Europa in un'Unione resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050 [89]. Tale Strategia ha individuato i principali impatti dei cambiamenti climatici sulle risorse ambientali e su un insieme di settori socioeconomici rilevanti a livello nazionale, al contempo

[87] Approvata con decreto direttoriale 16 giugno 2015, n. 86 dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La Strategia italiana trova il suo fondamento nei seguenti documenti: «Rapporto tecnico-scientifico "Stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici"; Rapporto tecnico-giuridico "Analisi della normativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici: quadro comunitario e quadro nazionale"; "Elementi per una Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici"» (p. 8). Per un approfondimento sulle politiche comunitarie in materia, si vedano ampiamente gli allegati 1 e 2 a SNAC, intitolati rispettivamente "Normativa europea rilevante per le politiche di adattamento" (pp. 101-104) e "Strategia Europea e strategie/piani nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici in Europa" (pp. 105-114).

[88] La Strategia europea è stata preceduta nel 2009 dal Libro Bianco "L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo" che fornisce una lista di azioni concrete di adattamento possibili nel contesto delle politiche chiave dell'UE e assegna la responsabilità per l'azione di adattamento ai governi nazionali, regionali e locali da attuarsi sulla base di tre principi: promuovere e sostenere l'azione degli Stati membri, assicurare processi decisionali informati, promuovere l'adattamento nei settori particolarmente vulnerabili. La Strategia europea del 2013 è stata sostituita nel febbraio del 2021 dalla nuova Strategia europea di adattamento "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici".

[89] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Bruxelles, 24 febbraio 2021.

indicando per ciascuno di essi alcune proposte di azione di adattamento a tali impatti.

In tale contesto, il PNACC mira a fornire un quadro di riferimento organico per affrontare le conseguenze dei cambiamenti climatici e a predisporre un percorso condiviso volto a: potenziare le conoscenze attuali sui cambiamenti climatici e i relativi impatti; analizzare la vulnerabilità del territorio e identificare le opzioni di adattamento applicabili ai sistemi naturali e ai settori socio-economici di rilievo, evidenziando anche le opportunità correlate; favorire la partecipazione attiva [90] e accrescere la consapevolezza degli *stakeholder* nella definizione di strategie e piani settoriali di adattamento, attraverso un ampio processo di dialogo e comunicazione, promuovendo l'integrazione delle misure di adattamento all'interno delle politiche di settore; sensibilizzare e informare la popolazione mediante una comunicazione capillare sui rischi, i pericoli e le opportunità derivanti dai cambiamenti climatici; individuare le opzioni ottimali per le azioni di adattamento, sottolineando i co-benefici, definendo responsabilità chiare per l'attuazione e procedendo all'elaborazione e implementazione delle misure.

Nella redazione del Piano, le azioni e gli indirizzi individuati si sono basati secondo un approccio settoriale di analisi dei settori di maggiore rilevanza socioeconomica e ambientale, ritenuti più vulnerabili ai cambiamenti climatici, con l'obiettivo di garantire un approccio integrato e coordinato [91].

---

[90] L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, 43; G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, vol. I: *I procedimenti*, Giuffrè, Milano, 1984.

[91] Il Piano è stato redatto assumendo quale riferimento i principi generali di seguito riportati consolidatisi sulla base delle esperienze che altri Paesi europei – ed in particolare Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svizzera - hanno maturato nell'ambito delle rispettive strategie nazionali nonché da quanto desumibile dai rapporti ed articoli tecnici dell'Agenzia Europea dell'Ambiente tra cui "*Adaptation in Europe"* (EEA, 2013) e "*Guiding principles for adaptation to climate change in Europe*" (Prutsch *et al.*, 2010), dal Libro Bianco della Commissione europea "L'"adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo" (EC, 2009) e dal pacchetto di informazioni che ha accompagnato la recentemente adottata Strategia Europea di Adattamento (EC, 2013 a,b,c). In particolare, sono stati considerati il documento "Guidelines on developing adaptation strategies" e "Guidelines for project managers: making vulnerable investments climate resilient" (EC, 2013 d,h). Sebbene non esista una definizione univoca e comunemente condivisa di "adattamento di successo" o "adattamento ottimale", tali principi ne rappresentano elementi fondamentali che garantiscono il raggiungimento degli obiettivi senza allo stesso tempo creare ripercussioni negative in altri contesti, settori o gruppi coinvolti (possibile mal adattamento).

I settori individuati sono: risorse idriche (quantità e qualità) [92]; desertificazione, degrado del territorio e siccità; dissesto idrogeologico; biodiversità ed ecosistemi; foreste; agricoltura, pesca e acquacoltura; zone costiere; turismo; salute (rischi e impatti dei cambiamenti climatici, determinanti ambientali e meteo-climatiche); insediamenti urbani; infrastruttura critica; energia (produzione e consumo).

In aggiunta sono stati presi in considerazione due casi speciali nazionali: l'area alpina e appenninica e il distretto idrografico del fiume Po, per la rilevanza a livello nazionale che rivestono in termini di impatti sui sistemi ambientali, sul territorio, e sull'economia.

Per ogni settore individuato vengono promosse delle strategie di breve e di medio lungo termine.

Inoltre, anche in considerazione della valenza prolungata nel tempo del Piano e quindi della necessità di verificare e rimodulare periodicamente le azioni di adattamento, la riorganizzazione e il sostenimento del monitoraggio climatico in Italia devono essere considerati parte integrante della Strategia stessa. Questo deve essere garantito da un servizio climatico nazionale (o da una rete di servizi climatici nazionali) che abbia tra i suoi compiti fondamentali di rendere disponibili e utilizzabili da diverse categorie di utenti dati [93], informazioni, prodotti di climatologia operativa e stime di impatti fisici e settoriali, utili o necessari alle valutazioni e alle politiche di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici [94].

Non si può tuttavia ritenere che il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici risponda effettivamente ai requisiti sostanziali di un tale strumento programmatico. Come anticipato i dettagli, che specificano il piano, o le sue parti, in relazione alle circostanze, sono di solito lasciati alla deliberazione futura di un provvedimento.

---

[92] Corte giust., sez. VI, 27 marzo 2025, C-515/23 che condanna l'Italia per non aver adottato tutte le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza del 10 aprile 2014, Commissione/Italia (C-85/13), venendo così meno agli obblighi *ex* art. 260, par. 1, TFUE. Nel caso in cui l'inadempimento persista al giorno della pronuncia della presente sentenza, la Repubblica italiana è condannata a pagare alla Commissione europea una penalità di EUR 13 687 500 per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi a Corte giust., 10 aprile 2014, C-85/13, *Commissione/Italia*.

[93] Cfr. il sito internet della Piattaforma nazionale sull'adattamento ai cambiamenti climatici: https://climadat.isprambiente.it/.

[94] Alcune Città hanno elaborato anche il Piano di Resilienza Climatica della Città quale strumento che si pone come obiettivo la riduzione degli impatti derivanti dal cambiamento climatico per il territorio e per i cittadini.

I piani, quindi, una volta adottati, pongono alla nostra riflessione una serie di problemi, che riguardano i mezzi o i passi preliminari da compiere per la loro esecuzione; i diversi sottopiani in cui devono essere articolati; la loro specificazione appropriata nelle circostanze concrete. L'adozione di un piano pone l'agente di fronte a una richiesta di "coerenza tra mezzi e fini". L'agente deve trovare i modi appropriati per realizzarlo. I piani sono inoltre soggetti a requisiti di coerenza: i piani di un agente devono essere coerenti tra loro (cioè deve essere logicamente possibile la loro esecuzione congiunta) e devono essere coerenti con le credenze dell'agente (cioè deve essere logicamente possibile loro esecuzione in un mondo in cui le credenze dell'agente sono vere) [95].

Il Piano, infatti, non prevede interventi concreti, limitandosi a elencare genericamente delle "possibili opzioni di adattamento" all'interno di una tabella che riporta esclusivamente titoli, senza dettagli operativi. L'attuazione delle misure è rinviata a fasi successive, prive di scadenze certe o legate alla costituzione dell'Osservatorio, la cui istituzione non è stata ancora formalizzata. Inoltre, il Piano non tiene conto delle iniziative già avviate in diverse Regioni, alcune delle quali finanziate nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR [96]). Come evidenziato da numerose associazioni ambientaliste, un piano strategico dovrebbe necessariamente tradursi in scelte operative, delineando azioni concrete e tempistiche definite per la loro implementazione [97].

3. *Il piano di risanamento della qualità dell'aria*

In tema di cambiamento climatico non può non trovare diretto spazio anche il Piano per la qualità dell'aria, che rappresenta lo strumento meno recente di tutela poiché delineato già a partire dal 2010 [98], avente quale

---

[95] B. CELANO, *Law, Plans and Practical Rationality*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 12, 2012, 218 s.

[96] L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, 195; M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, in *Corr. giur.*, 2021, 1029; da ultimo con ampi richiami: F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, in *Dir. amm.*, 2025, 147 s.

[97] In questi termini, più che condivisibile è il pensiero di: S. NESPOR, *op. cit.*, 320 s.

[98] D.lgs. n. 155/2010, di attuazione della direttiva 50/2008/CE. Le direttive 2004/107/

obiettivo "un'aria più pulita in Europa", sostituendo e innovando la precedente disciplina vigente in materia e fornendo importanti strumenti al fine di ridurre più efficacemente l'inquinamento atmosferico [99].

In particolare, è stato demandato alle Regioni e alle Province autonome la messa in atto del procedimento volto alla riduzione dell'inquinamento atmosferico [100].

Esse devono provvedere alla cosiddetta zonizzazione dei territori regionali, che costituisce il presupposto per le successive attività di classificazione, valutazione e pianificazione [101], individuando per prima cosa, gli agglomerati "sulla base dell'assetto urbanistico, della popolazione residente e della densità abitativa" e, successivamente, le altre zone, "individuate, principalmente, sulla base di aspetti come il carico emissivo, le caratteristiche orografiche, le caratteristiche meteo-climatiche e il grado di urbanizzazione del territorio, al fine di individuare le aree in cui uno o più di tali aspetti sono predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti e di accorpare tali aree in zone contraddistinte dall'omogeneità degli aspetti predominanti" (art. 1, comma 4, lett. d), del d.lgs. n. 155/2010, cit.).

In base ai criteri dell'appendice I, la zonizzazione relativa alle sostanze avente natura primaria (il piombo, il monossido di carbonio, gli ossidi di zolfo, il benzene, il benzo(a)pirene e i metalli), deve essere effettuata in funzione del carico emissivo, mentre quella relativa alle sostanze avente totale o prevalente natura secondaria (il PM10, il PM2,5, gli ossidi di azoto e l'ozono) deve essere eseguita alla stregua "delle caratteristiche orografiche

---

CE e 2008/50/CE, sono abrogate a decorrere dal 12 dicembre 2026. C. COPPINI, *I criteri guida in materia di inquinamento atmosferico: ancora dei dubbi sulle competenze regionali*, (nota a TAR Lombardia, sez. I, 23 aprile 1990, n. 260), in *Riv. giur. amb.*, 1990, 551.

[99] La direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, individua all'art. 4, n. 3 piani: il «piano per la qualità dell'aria»: un piano che stabilisce politiche e misure per conformarsi ai valori limite, ai valori-obiettivo o agli obblighi di riduzione dell'esposizione media nel caso in cui siano stati superati; «tabella di marcia per la qualità dell'aria»: un piano per la qualità dell'aria, adottato prima del termine per il conseguimento dei valori limite e dei valori-obiettivo, che definisce politiche e misure volte a rispettare tali valori limite e valori-obiettivo entro il termine per il conseguimento; «piano d'azione a breve termine»: piano che stabilisce misure di emergenza da adottare nel breve termine per ridurre il rischio immediato o la durata del superamento delle soglie di allarme.

[100] R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. e soc.*, 2021, 273.

[101] Mediante le modalità e i criteri individuati dagli artt. 1 e 3 e dall'Appendice I, d.lgs. n. 155/2010.

e meteo-climatiche, del carico emissivo e del grado di urbanizzazione del territorio, al fine di individuare le aree in cui una o più di tali caratteristiche sono predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti", potendosi procedere anche all'accorpamento di aree tra loro non contigue, "purché omogenee sotto il profilo delle caratteristiche predominanti". Inoltre, è preferibile procedere alla stessa zonizzazione avuto riguardo agli ossidi di azoto, al PM10 e al PM2,5.

Pertanto, per potersi avere un'area omogenea è necessario che essa sia stata individuata sulla base della prevalente incidenza esplicata da una o più delle condizioni prima citate sul livello degli inquinanti atmosferici.

Infine, si prevede che "le zonizzazioni effettuate in relazione ai diversi inquinanti devono essere tra loro integrate in modo tale che, laddove siano state identificate per un inquinante zone più ampie e per uno o altri inquinanti zone più ridotte, è opportuno che le zone più ampie coincidano con l'accorpamento di quelle più ridotte".

Così suddiviso il territorio, lo stesso deve essere classificato ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente [102]. Tale classificazione è operata ai sensi dell'All. II del d.lgs. n. 155/2010 [103] mediante l'utilizzo delle soglie di valutazione superiore (SVS) e inferiore (SVI) per ogni sostanza inquinante. Nella suddivisione del territorio in agglomerati e zone, la Regione è chiamata a compiere, anzitutto, l'analisi dell'incidenza che le caratteristiche indicate dal legislatore nazionale spiegano sul livello delle sostanze inquinanti presenti nelle varie aree del territorio. Deve poi accorpare in zone le aree omogenee, ossia quelle in cui è stata ravvisata la predominanza di una o più delle caratteristiche influenti sulla determinazione del livello di inquinamento atmosferico.

La corretta individuazione delle zone consente di procedere ad un'attività di classificazione che tenga conto di livelli di inquinamento riconducibili a cause comuni, nonché ad una valutazione adeguata ed efficace del territorio.

---

[102] Come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (19 novembre 2014, C-404/13, *ClientEarth/The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, punto 49; 10 novembre 2020, C-644/18, Commissione europea/Repubblica italiana, punto 154.), la predisposizione di un piano per la qualità dell'aria non significa, di per sé, che tale Stato abbia nondimeno adempiuto agli obblighi ad esso incombenti di garantire che i livelli di inquinanti atmosferici non superino i parametri di qualità dell'aria di qualità dell'aria previste dalla presente direttiva.

[103] Art. 4, comma 1, art. 6, comma 1 e art. 19, comma 3.

Il piano di zonizzazione e classificazione non contiene alcuna prescrizione specifica o regola *strictu sensu*, in quanto costituisce l'atto presupposto [104] alla stregua del quale l'amministrazione regionale deve organizzare l'attività di valutazione della qualità dell'aria e ambiente e, soprattutto, prevedere poi le opportune azioni per il rispetto delle soglie limite imposte a livello europeo. Mancano dunque il carattere dell'astrattezza ed anche il carattere dell'innovatività, non avendo il piano di zonizzazione la capacità di innovare stabilmente l'ordinamento giuridico.

Deve rilevarsi che la peculiare connotazione del provvedimento rende difficoltoso operare una netta classificazione dell'atto, tuttavia si può rilevare che il piano di zonizzazione non contiene alcuna prescrizione intesa a operare una pianificazione del territorio, ma si limita invece a descrivere lo stato di fatto sulla base di dati empirici e di rilevamenti valutati da un'ottica politico-amministrativa degli interessi pubblicistici sottesi alla delicata materia in argomento, quindi un'ottica non meramente "gestionale", tale da potere essere ascritta alla competenza del dirigente generale [105].

Orbene sia il legislatore europeo [106] che quello nazionale hanno previsto la zonizzazione quale presupposto per organizzare l'attività di valutazione della qualità dell'aria. Sotto questo profilo appare molto rilevante l'utilizzo di dati aggiornati è infatti evidente che se la zonizzazione e la classificazione costituiscono il presupposto su cui poi elaborare i conseguenti piani di risanamento della qualità dell'aria, esse devono necessariamente essere fondate su dati quanto più fedeli possibile rispetto alla reale situazione emissiva nelle aree considerate.

Si prevede infatti che "la classificazione delle zone e degli agglomerati è riesaminata almeno ogni 5 anni e, comunque, in caso di significative modifiche delle attività che incidono sulle concentrazioni nell'aria ambiente de-

---

[104] A norma dell'art. 1 del d.lgs. n. 155/2010.

[105] Il che integra la fattispecie di cui all'art. 2, comma 1, della l.r. n. 10/2000 secondo cui "1. Il Presidente della Regione e gli Assessori esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti".

[106] La direttiva 2008/50, entrata in vigore l'11 giugno 2008, ha sostituito cinque atti dell'Unione Europea preesistenti relativi alla valutazione e alla gestione della qualità dell'aria ambiente, segnatamente le direttive 96/62 e 1999/30, le quali sono state abrogate a decorrere dall'11 giugno 2010, come risulta dall'art. 31 della direttiva 2008/50.

gli inquinanti di cui all'art. 1, co. 2" [107], prescrivendo pertanto un aggiornamento periodico dei dati. Tale onere di aggiornamento dimostra, di per sé, l'anacronismo e quindi l'illegittimità dell'utilizzo di dati ultraquinquennali.

D'altra parte, la previsione normativa rispecchia dinamiche fenomeniche empiricamente dimostrabili, come effettivamente riscontrabile dall'esame della documentazione disponibile sul sito territorialmente competente dell'ARPA ove sono accessibili sia le relazioni annuali sulla qualità dell'aria, sia i documenti relativi alla "modellistica meteo e di qualità dell'aria per regione".

Nel corso degli ultimi trent'anni, la normativa dell'Unione Europea e le legislazioni nazionali hanno contribuito a una progressiva diminuzione delle emissioni di inquinanti atmosferici nocivi, determinando un significativo miglioramento della qualità dell'aria [108]. Le valutazioni strategiche effettuate nell'ambito dell'analisi d'impatto relativa alla nuova direttiva evidenziano ulteriori benefici socioeconomici derivanti da una riduzione aggiuntiva dell'inquinamento atmosferico, con vantaggi sanitari e ambientali, quantificati economicamente, che superano ampiamente i costi previsti per l'attuazione delle misure. Nonostante questi miglioramenti il problema della qualità dell'aria ha portato l'Italia ad una condanna da parte della Corte di giustizia per gli sforamenti dei valori di PM10 tra 2008 e 2017. La condanna era scaturita da una prima procedura di infrazione avviata dall'UE nel 2014. I limiti erano stati superati "in maniera sistematica e continuata". L'Italia aveva provato a opporsi sottolineando che in alcuni anni di quel periodo i valori erano rientrati nella norma, ma la Corte aveva rigettato l'argomento perché, ai sensi della direttiva UE sulla qualità dell'aria, ogni paese membro è tenuto a rispettare i limiti entro una certa data e a evitare ogni sforamento da lì in avanti [109]. Le Regioni coinvolte sono: Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto. Con la seconda procedura di infrazione (2015/2043) la Commissione aveva aperto un contenzioso facendo ricorso alla Corte eu-

[107] Il d.lgs. n. 155/2010, art. 4, punto 2.

[108] V. CONTE, *Situazioni soggettive di fonte europea e "private enforcement": il caso delle direttive sulla qualità dell'aria*, in *Persona e Mercato*, 2024, 637 s.; L. CIANCI, *Tra salubrità dell'aria e salute umana. Prime note su* "JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre", in *Corti Supreme e Salute*, 2023 1, 91 s.; C.M. LORENZIN, *Qualità dell'aria: al giudice nazionale l'ardua sentenza*, in *Riv. giur. amb.*, 2 aprile 2023.

[109] Corte giust., grande sez., 10 novembre 2020, C-644/18.

ropea di giustizia [110] per il superamento sistematico e continuato dei valori limite del biossido di azoto e per non aver adottato misure appropriate per garantirne il rispetto dei valori limite. Le regioni coinvolte sono Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana.

L'ultima procedura di infrazione (2020/2299) è relativa al PM2,5. Fin dal 2015, infatti, il valore limite per il PM2,5 non è stato rispettato in diverse città della pianura attraversata dal Po, tra cui Venezia, Padova e alcune zone nei pressi di Milano. Inoltre, le misure previste dall'Italia, secondo i rilievi mossi dalle Istituzioni europee, non sono sufficienti a mantenere il periodo di superamento il più breve possibile.

Il 13 marzo 2024 è stata avviata un'altra procedura di infrazione, relativa al 2022, la lettera di costituzione in mora riguarda la mancata esecuzione della sentenza [111] della Corte di Giustizia dell'UE del 2020 sulla qualità dell'aria. Si legge nella nota che, "sebbene dalla data della sentenza l'Italia abbia adottato alcune misure, nel 2022 si registravano ancora superamenti dei valori limite giornalieri in 24 zone di qualità dell'aria, mentre una zona segnalava superamenti dei valori limite annuali".

Il legislatore è intervenuto per accelerare l'iter di adeguamento alle sentenze della Corte di Giustizia UE, con l'avvio di due iniziative volte al miglioramento della qualità dell'aria ed alla riduzione dell'inquinamento atmosferico: l'istituzione di un programma di finanziamento da 500 milioni di euro, da destinare alla realizzazione di interventi di sostegno alla mobilità sostenibile nelle grandi aree urbane sottoposte alle procedure di infrazione in materia di qualità dell'aria (art. 14, commi 1-3); la costituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, con la partecipazione dei Ministeri interessati, che dovrà definire nel breve periodo un piano nazionale di ulteriori interventi per il miglioramento della qualità dell'aria (art. 14, commi 4-10) [112]. La cabina di regia ha il compito di elaborare, entro il 31 dicembre 2024 [113], un Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria, comprensivo di cronoprogramma (art. 14, comma 4).

---

[110] Corte giust., sez. VII, 12 maggio 2022, C-573/19.

[111] R. VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano, 1971, 612.

[112] D.l. 16 settembre 2024, n. 131, Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione Europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, convertito con modificazioni dalla l. 14 novembre 2024, n. 166.

[113] Alla data del 15 maggio 2025 non risulta ancora adottato.

Il Piano, da approvare con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata: individuerà le competenze delle Amministrazioni centrali, regionali e territoriali cui è demandata l'attuazione delle citate misure; avrà una durata di ventiquattro mesi, termine che può essere prorogato fino ad un massimo di ulteriori ventiquattro mesi (art. 14, commi 6 e 7).

Il Ministero dell'ambiente procederà al monitoraggio dell'attuazione del Piano e delle relative misure, avvalendosi del supporto delle Amministrazioni individuate nella delibera di approvazione del Piano e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Le direttive 2004/107/CE [114] e 2008/50/CE [115] del Parlamento europeo e del Consiglio hanno subito numerose modifiche e nel 2024 si è proceduto alla loro riformulazione [116]. Con il *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019, la Commissione europea ha delineato un piano ambizioso per trasformare l'Unione in una società equa e prospera, dotata di un'economia moderna, competitiva ed efficiente nell'uso delle risorse, mirata a preservare, tutelare e valorizzare il capitale naturale dell'Unione, oltre a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi ambientali e dalle loro conseguenze. In particolare, in materia di qualità dell'aria, la Commissione ha espresso l'intento di migliorarne ulteriormente il livello e di armonizzare le norme dell'Unione con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Inoltre, il *Green Deal europeo* prevede il rafforzamento delle norme relative al monitoraggio, alla modellizzazione e ai piani sulla qualità dell'aria [117].

La Commissione europea nella comunicazione del 12 maggio 2021, intitolata «Un percorso verso un pianeta sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo», ha presentato un «piano d'azione per l'inquinamento zero», nel quale vengono affrontati gli aspetti del *Green Deal europeo* inerenti all'inquina-

---

[114] Direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente (GU L 23 del 26 gennaio 2005, p. 3).

[115] Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11 giugno 2008, p. 1).

[116] Direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

[117] S. FRANCA, *I poteri della commissione nell'attuazione del Green Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 1033 s.

mento [118]. In tale piano si stabiliscono sei obiettivi principali migliorare la qualità dell'aria per ridurre del 55% il numero di decessi prematuri causati dall'inquinamento atmosferico; migliorare la qualità dell'acqua riducendo i rifiuti, i rifiuti di plastica in mare (del 50%) e le microplastiche rilasciate nell'ambiente (del 30%); migliorare la qualità del suolo riducendo del 50% le perdite di nutrienti e l'uso di pesticidi chimici; ridurre del 25% gli ecosistemi dell'UE in cui l'inquinamento atmosferico minaccia la biodiversità; ridurre del 30% la percentuale di persone cronicamente disturbate dal rumore dei trasporti, e ridurre significativamente la produzione di rifiuti e del 50% i rifiuti urbani residui.

Per raggiungere tali traguardi si promuove un approccio progressivo nella definizione degli standard di qualità dell'aria per il 2030 e oltre, con l'intento di allinearli agli ultimi orientamenti dell'OMS entro il 2050, sulla base di revisioni periodiche fondate sui dati scientifici più recenti [119]. Vista la connessione tra la riduzione dell'inquinamento e la decarbonizzazione, l'obiettivo di «inquinamento zero» dovrebbe essere perseguito congiuntamente alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra [120].

L'OMS nel settembre 2021 ha aggiornato i propri orientamenti sulla qualità dell'aria [121], basandosi su una revisione sistematica dei dati scientifici riguardanti gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute [122]. Que-

---

[118] Secondo i Rapporti "Monitoraggio dell'inquinamento zero e prospettive per il 2025" che la Commissione ha scritto con l'Agenzia UE per l'ambiente, e "Quarto monitoraggio sull'aria pulita" di cui alla comunicazione Commissione UE 3 marzo 2025, è fondamentale la piena attuazione e applicazione della legislazione ambientale dell'Unione per raggiungere gli obiettivi di inquinamento zero al 2050.

[119] Corte dei conti europea, *Inquinamento urbano nell'UE. Le città hanno aria più pulita, ma sono ancora troppo rumorose*, n. 2/2025, 4 s. La Commissione stima che il sostegno dell'UE per conseguire gli obiettivi in materia di aria pulita sia ammontato a circa 46,4 miliardi di euro nel periodo di programmazione 2014-2020 e a circa 185,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2027.

[120] Come stabilito dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[121] WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide.

[122] L'OMS considera l'inquinamento atmosferico uno dei maggiori rischi ambientali per la salute. Secondo le stime dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), nel 2021 le persone morte prematuramente nell'UE a causa dell'aria inquinata dal particolato (PM2,5), dal biossido di azoto (NO^2) e dall'ozono (O_3) sono state rispettivamente 253 000, 52 000 e 22 0004. L'esposizione a livelli elevati di inquinamento atmosferico contri-

sti nuovi orientamenti forniscono evidenze aggiuntive sull'impatto di esposizioni a livelli ridotti di inquinamento atmosferico e propongono soglie aggiornate per particolato (PM10 e PM2,5 [123]) e biossido di azoto [124] rispetto alle indicazioni precedenti [125].

4. *L'impugnabilità degli atti generali e dei piani*

Si è concordi nel ritenere che esistano aree decisionali pubbliche in cui si manifesta una concezione "forte" di discrezionalità, caratterizzata da un'ampiezza elevata, talvolta estesa fino a livelli estremi [126]. Questo tipo di discrezionalità riguarda il nucleo essenziale della comparazione tra interessi diversi [127]. Tra queste rientrano certamente le decisioni di pianificazione,

---

buisce all'insorgenza di altri gravi patologie, quali asma, ictus, cardiopatie ischemiche e cancro ai polmoni.

[123] In base alle dimensioni, il particolato (PM) si distingue tipicamente in PM10 o PM2,5, entrambi emessi principalmente dalla combustione di combustibili solidi per il riscaldamento domestico (che è responsabile del 43% delle emissioni di PM10 e del 62% delle emissioni di PM2.5). Nelle regioni d'Europa in cui spesso si utilizzano ancora combustibili solidi per il riscaldamento domestico, le emissioni di inquinanti atmosferici, in particolare di PM, tendono ad aumentare con gli inverni più rigidi. Alcuni PM provengono da fonti naturali, come il sale marino, la polvere del Sahara e i vulcani, mentre altri tipi (detti PM secondari) derivano da reazioni chimiche che si verificano nell'atmosfera.

[124] Il biossido di azoto (NO2) è un gas inquinante di colore marrone rossiccio ed è uno degli ossidi di azoto (NOX). La principale fonte delle emissioni di NOx è il trasporto su strada, che rappresenta il 49% di tali emissioni. Il biossido di zolfo (SO2) è un gas inquinante incolore di odore pungente. Il settore dell'approvvigionamento energetico è la principale fonte di emissioni di S02 (44% di tali emissioni).

[125] Corte dei conti UE, *Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta.* Relazione speciale n. 23/2018, 6 s., evidenzia che "Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'inquinamento atmosferico costituisce il principale rischio ambientale per la salute nell'Unione europea (UE). Ogni anno, provoca nell'UE circa 400 000 decessi prematuri e comporta diseconomie legate alla salute per centinaia di miliardi di euro. Le persone nelle zone urbane sono particolarmente esposte a tale rischio. Gli inquinanti atmosferici responsabili della maggior parte di tali decessi prematuri sono il particolato, il biossido di azoto e l'ozono troposferico".

[126] M. PAYANDEH, *The role of courts in climate protection and the separation of powers*, in W. KAHL-M.-P. WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation: A Handbook*, Bloomsbury Publishing, 2021, 62 s.

[127] Come teorizzato da M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939.

per le quali si è fatto talora riferimento alla categoria degli atti "politici" al fine di giustificarne la quasi totale esenzione dal sindacato giudiziario, o comunque una marcata deferenza da parte del giudice amministrativo.

Dalla nascita della giustizia amministrativa alla fine dell'Ottocento fino ai giorni nostri, il giudice amministrativo ha dimostrato una capacità di evolversi e adattarsi alle diverse sfide politiche, sociali ed economiche che hanno segnato la storia del nostro Paese [128]. Nel tempo, è riuscito a preservare la tradizione e promuovere il cambiamento: da una parte, ha mantenuto la continuità della sua azione in contesti variabili; dall'altra, ha ampliato progressivamente le sue funzioni. In tal modo, ha garantito alla collettività un efficace strumento di tutela contro l'azione amministrativa e di supporto per le pubbliche amministrazioni [129]. La risposta alla crescente domanda di giustizia si è fatta via via più efficace, grazie a una costante ricerca di strumenti di tutela adeguati alle nuove esigenze sociali. Questi strumenti hanno spesso colmato lacune normative, rafforzando i diritti di partecipazione e le possibilità di difesa dei cittadini [130]. Questo processo è stato possibile grazie all'ampliamento graduale dei poteri del giudice amministrativo, frutto non solo di scelte legislative, ma anche di orientamenti giurisprudenziali. Così, l'obiettivo iniziale di un'effettiva tutela si è progressivamente evoluto verso una piena soddisfazione delle pretese delle parti, cercando un equilibrio con i limiti della discrezionalità amministrativa. Da un'analisi più approfondita emergono alcuni precedenti interessanti che si discostano dal tanto enfatizzato *self-restraint* del giudice amministrativo nelle decisioni relative ai piani [131].

---

[128] P.L. PORTALURI, *Per una* vicinitas *assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023, "Penso, per esempio, al mantenimento della qualità della vita nella maglia urbana dove quel soggetto terzo vive, ottenuta in virtù di un'armatura a standard particolarmente riuscita e di cui egli intende continuare a godere. A questo fine, costui può domandare l'annullamento di successive scelte pianificatorie o localizzative che abbia-no ivi previsto un'infrastruttura pregiudizievole in violazione di norme recanti una protezione di quell'interesse organico".

[129] C. FRANCHINI, *Sfide attuali e prospettive future della giustizia amministrativa: un'introduzione*, in *CERIDAP*, 2, 2023, 206 s.

[130] C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in P. ALBERTI-G. AZZARITI-G. CANAVESIO-C.E. GALLO-M.A. QUAGLIA (a cura di), *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992, 55 s.; M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 s.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998, 50 s.

[131] M.A. CABIDDU, *Disegni ordinati di condotte future: la dimensione temporale dei piani*,

Inoltre, è importante considerare l'evoluzione del rapporto tra pianificazione e risultati [132], così come la trasformazione del concetto di pianificazione/programmazione, che riflette un'idea "forte" di discrezionalità amministrativa. I modelli di pianificazione "condizionata" al risultato sono in linea con la teorizzazione dell'amministrazione "di risultato" [133], quanto con i tratti distintivi del diritto amministrativo "effettivo".

È stato così evidenziato che spetta per legge ai Comuni il compito di classificare acusticamente il territorio, svolgendo un ruolo di pianificazione che rientra in un ampio margine di discrezionalità amministrativa.

Per questo, l'intervento del giudice amministrativo è circoscritto e limitato a verificare esternamente il rispetto dei criteri di coerenza logica formale. Ad esempio, il controllo giurisdizionale sul piano di classificazione acustica, analogamente agli altri strumenti di pianificazione territoriale, incontra dei confini definiti per evitare di interferire nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione [134]. Tale controllo è previsto soltanto in presenza di gravi anomalie logiche, irrazionalità evidenti o errori che indichino un eccesso di potere. L'obiettivo non è esaminare il merito di scelte soggettive, ma verificare che queste abbiano un fondamento razionale, supportato da principi scientifici e applicati in modo appropriato al caso specifico [135].

---

in P. BOSSI-S. MORONI-M. POLI (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Maggioli, Rimini, 2010, 248 s.

[132] A. ROMANO, *In tema di intervento nel processo amministrativo*, in *Foro amm.*, I, 1961, 1249 s., ricorda il processo amministrativo come giudizio soggettivo e di parti ovvero oggettivo e come giudizio sull'atto ovvero sul rapporto.

[133] D.lgs. n. 36/2023 – Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che introduce il "principio" di risultato (art. 1). M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003; M. IMMORDINO-A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Giappichelli, Torino, 2004; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Jovene, Napoli, 2001, 815 s.; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 302 s.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 s.; M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. sir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987; G. MIELE, *La pianificazione urbanistica*, Relazione al VII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 1961, ora anche in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, 883 s.

[134] F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale*, in *Pianificazione regionale e provinciale*, Vita e Pensiero, Trento, 1956, 35 s.

[135] Cons. Stato, sez. VII, 15 novembre 2023, n. 9825.

Altra questione connessa alla natura generale di questi atti, e quindi all'indeterminabilità a priori dei destinatari del provvedimento, è quella riguardante la loro effettiva capacità lesiva, e quindi il loro regime d'impugnazione. Gli atti amministrativi generali, laddove non contengano delle disposizioni astratte, sono sempre idonei a ledere immediatamente le situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, a prescindere da un eventuale atto applicativo. In questa prospettiva gli atti amministrativi generali sono immediatamente impugnabili di fronte al giudice amministrativo, a differenza di quanto accade per alcune tipologie di regolamenti dell'amministrazione che possono essere impugnati soltanto unitamente all'atto amministrativo che li applica [136]. Nell'ipotesi in cui invece l'atto generale contenga delle prescrizioni volte ad indirizzare la futura azione dell'amministrazione, è necessario un atto dell'amministrazione affinché le disposizioni contenute nel primo possano incidere le situazioni dei destinatari.

Un ricorso diretto contro gli atti di pianificazione è ammissibile solo quando le disposizioni in questione abbiano un impatto sul godimento della proprietà, sul suo valore di mercato, o su interessi personali del ricorrente. In tali situazioni, è necessario dimostrare che esista un danno concreto e attuale che colpisca il patrimonio del ricorrente come conseguenza diretta della decisione pianificatoria ritenuta illegittima [137].

Il carattere immediatamente lesivo o meno dell'atto non è questione puramente teorica, ma ha delle ricadute pratiche di non poco momento sui tempi della presentazione del ricorso da parte del ricorrente: nel primo caso il ricorrente, se non impugna l'atto generale nel termine di sessanta giorni rischia di decadere dall'esercizio del diritto all'azione giurisdizionale, incorrendo in una sentenza di irricevibilità del ricorso [138]; nel secondo caso, invece, potrebbe vedersi ritenuto inammissibile il ricorso poiché carente di uno dei presupposti che integrano l'interesse a ricorrere, in quanto la lesione non avrebbe i caratteri della concretezza e dell'attualità [139]. La prevalente natura solo generale, e non anche astratta, degli atti amministrativi generali sembra portare a prediligere l'ipotesi dell'immediata impugnabili-

---

[136] A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 528 s.

[137] Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2023, n. 9777.

[138] TAR Piemonte, sez. II, 23 marzo 2002, n. 716.

[139] M.C. ROMANO, *Atti amministrativi generali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 495 s.

tà, anche se – come abbiamo visto – la giurisprudenza oscilla tra le due alternative, verificando caso per caso l'effettiva lesività del provvedimento generale.

5. *L'azione avverso il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*

Il PNIEC sottende – senza dubbi – l'intima capacità degli Stati membri di esprimere la propria discrezionalità amministrativa nella scelta delle misure valutate come più adeguate ed efficaci relativamente alla "specifica" situazione climatica del territorio statale e (su di un piano formale) in relazione al più diligente adempimento della prestazione oggetto dei doveri climatici [140]. In questi termini, come finanche emerso, incidentalmente, nel dispositivo di una sentenza del Tribunale Ordinario di Roma (del 26 febbraio 2024, n. 3552 [141]), è possibile risalire al dirimente regime processuale del PNIEC. Essendo un Piano con funzioni di atto di alta amministrazione il PNIEC dovrebbe essere sindacabile dinanzi al Giudice Amministrativo.

Del resto, l'impugnabilità del PNIEC emerge anche della Sentenza Giudizio Universale [142]: tuttavia andrebbe puntualizzato che l'impugnabilità del

---

[140] L. ARISTEI, *Indirizzare i finanziamenti pubblici e privati verso investimenti green. il ruolo della commissione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 1055 s.

[141] Per un commento della decisione adottata dal Trib. Roma, sez. II, 26 febbraio 2024, n. 3552, cfr.: L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *www.lacostituzione.info*, 11 marzo 2024; F. VANETTI, *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *Riv. giur. amb.*, 1° aprile 2024; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, in *www.giustiziainsieme.it*, 18 aprile 2024; A. GIACCARDI, *La sentenza del caso climatico "Giudizio Universale" è nulla*, in *www.lacostituzione.info*, 25 maggio 2024.

[142] I precedenti in materia climatica prima del caso Giudizio universale di rilievo sono: il ricorso presentato collettivamente presso il TAR del Lazio, avente ad oggetto la proroga disposta dal Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 ottobre 2020 dell'autorizzazione alla costruzione e attivazione del Metanodotto Trans Adriatic Pipeline, stante l'assenza di valutazione sulla sua utilità dal punto di vista climatico. Prima di questa pronuncia, non si rilevano nelle motivazioni della giurisprudenza italiana dei riferimenti diretti ai cambiamenti climatici; al più si rinvengono dei richiami al rapporto tra le emissioni inquinanti e la salute. Si pensi alla pronuncia del TAR Lazio-Roma, sez. I, 6 aprile 2007, n. 3045, che ha giudicato sul ricorso promosso da Noyvallesina Engineering S.p.a. contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Puglia, a causa dell'annullamento del decreto per l'emergenza ambientale della Regione Puglia. Ancora, una decisione del TAR Lazio-Roma, sez. II, 5 luglio 2005, n. 5481, sancisce che la produzione di anidride carbonica,

Piano potrebbe essere considerata soltanto nelle forme del «sindacato estrinseco», proprio, di un atto di alta amministrazione [143]. In relazione al profilo dell'interesse a ricorrere il PNIEC andrebbe impugnato unitamente ad un atto applicativo del Piano, stesso, solo così potrebbe venirsi a concretizzare una lesione attuale, specifica e concreta rispetto all'interesse ad un PNIEC legittimo [144].

L'analisi conduce pertanto ad ammettere l'annullabilità – anche solo parziale [145] – del PNIEC per manifesta irragionevolezza od insussistenza dei presupposti di fatto relativi alla sua adozione e per non conformità mezzo-fine. Ciò in quanto il Piano nazionale, quale atto di programmazione, svolge una funzione di collegamento tra, da un lato, gli indirizzi normativi di matrice europea, come delineati nei regolamenti dell'Unione, e, dall'altro, l'attuazione concreta delle funzioni amministrative esecutive delle misure astrattamente individuate al suo interno [146].

All'uopo, l'adozione legittima del PNIEC andrebbe però considerata con attenzione nell'ampio contesto di adempimento delle prestazioni dell'obbligazione climatica in capo alla Repubblica italiana e – segnatamente – alla luce fitta della disciplina dei regolamenti UE.

I profili procedurali del PNIEC, qualificabile come atto di alta ammini-

---

in ossequio al Protocollo di Kyoto, vada limitata in quanto responsabile dell'effetto serra. Nella sentenza TAR Puglia-Lecce, sez. I, 14 aprile 2006, n. 1953 si stabilisce che l'interesse pubblico alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica è esplicazione del diritto alla salute *ex* art. 32, ma anche dell'art. 9 della Costituzione. TAR Campania-Napoli, sez. VII, 29 gennaio 2009, n. 530 ha, infine, affermato che la realizzazione degli impianti eolici impone un contemperamento tra l'interesse alla tutela del paesaggio e quello della produzione di energia attraverso fonti rinnovabili (F. FONTANAROSA, *Climate Change Damages: un'analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2020).

[143] P. PATRITO, *La giurisdizione amministrativa e il suo giudice dal contenzioso sabaudo ai giorni nostri, tra vecchi modelli e nuove soluzioni. Studio di giurisprudenza diacronico-casistica*, ESI, Napoli, 2023, 149 s.

[144] Sul punto, appare utile il rinvio alle considerazioni in E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2013, 279 s.

[145] Per tutti, da ultimo: S. VACCARI, *L'invalidità parziale del provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2024.

[146] B.J. PRESTON, *Climate change litigation: a conspectus*, Paper delivered to "Climate Change Governance after Copenhagen" Conference organised by Faculty of Law, The University of Hong Kong and Faculty of Laws, University College London, 4 novembre 2010, Hong Kong, 2 s., testo disponibile al sito: http://www.lec.justice.nsw.gov.au/.

strazione e dunque suscettibile di impugnazione in quanto Piano, dovrebbero essere esaminati – per completezza argomentativa – in connessione sistematica con i fattori tecnici che ne condizionano la corretta elaborazione e la legittimità delle misure in esso previste. In effetti, il dato tecnico, imprescindibile per l'interpretazione degli obiettivi fissati a livello europeo e per la valutazione della coerenza delle misure nazionali, costituisce un presupposto imprescindibile all'esercizio della discrezionalità amministrativa, della quale il PNIEC rappresenta una naturale espressione. Quest'impostazione ha fatto evidenziare la possibilità di individuare un margine processuale per un sindacato del PNIEC: come, ormai, da anni il Giudice Amministrativo suole esperire dinanzi agli atti espressione di discrezionalità tecnica nell'ordinamento italiano [147].

---

[147] Come sostenuto da: A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, cit., 336 s. Da tempo, infatti, il Giudice Amministrativo ritiene aperti, nell'ordinamento, gli spazi per un possibile sindacato dei «profili attinenti alla attualità del parametro (tecnico) applicato dall'amministrazione ed alla [pertinente] correttezza del procedimento applicativo […] In questo senso, dunque, si è aperta la strada al sindacato della discrezionalità tecnica non solo per i profili c.d. estrinseci, ma anche per la verifica dei profili appena richiamati (attendibilità delle operazioni tecniche, tanto sotto il profilo della correttezza, quanto in relazione al criterio prescelto ed al [suo] procedimento applicativo)» L. GIANI, *La consulenza tecnica d'ufficio*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, cit., 390. Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2008, n. 2404; TAR Lombardia-Brescia, sez. II, 9 aprile 2010, n. 1532; TAR Sicilia-Catania, sez. I, 23 gennaio 2009, n. 170; TAR Sicilia-Catania, sez. II, 25 febbraio 2011, n. 426. V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Cedam, Padova, 1989; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, cit., 685 s.; L.R. PERFETTI, *Il sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro amm.*, 6, 1997, 1727-1747; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995; F. SALMONI, *op. cit.*; F. FRACCHIA-C. VIDETTA, *La tecnica come potere*, in *Foro it.*, 10, 2002, 493 s.; G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004, 411 s.; A. TRAVI, *Il Giudice Amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004, 439-460; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2007; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, SGB, Messina, 2008; F. VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, 791 s.; A. FONTANA, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica alla luce della recente elaborazione giurisprudenziale*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 10, 2011, 3216 s.; G. DE ROSA, *La discrezionalità tecnica: natura e sindacabilità da parte del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 513 s.; L. GALLI, *Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: pienezza e bilanciamento del controllo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1372-1405; C. CASONA-

In relazione alle misure ritualmente adottabili nell'ordinamento italiano per l'adempimento dell'obbligazione climatica, spunti analitici potrebbero trarsi dalla recente sentenza del Tribunale Ordinario di Roma del 26 febbraio 2024, n. 3552, nota come Sentenza Giudizio Universale, in relazione alla domanda (subordinata) relativa al PNIEC.

Nella pronuncia si legge che: «il Regolamento europeo UE 2019/1999 disciplina il procedimento di formazione del Piano, lasciando agli Stati la discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo. Le asserite carenze del Piano sotto il profilo della adeguatezza, coerenza e ragionevolezza rispetto a tali obiettivi nel nostro ordinamento sono censurabili dinanzi al Giudice Amministrativo [148]. La questione attiene alla legittimità dell'atto amministrativo e, comunque, a comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici in materia di contrasto al cambiamento climatico antropogenico e quindi è afferente alla giurisdizione amministrativa generale di legittimità. In questo senso la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha infatti statuito che rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria [149], relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediatamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo».

TO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivisita AIC*, 2, 2016, 1 s.; E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 1 s.; A. MITROTTI, *Il vizioso circolo per le scelte di politica economica: e l'invisibile gabbia dorata delle Istituzioni politiche, tra discrezionalità tecnica "vs" discrezionalità politica*, in *Critica del Diritto*, 2, 2017, 190 s.; M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, 1, 2017, 9 s.; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2018; ID., *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una sua recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2021, 335 s.; V. GIUFFRIDA, *Sul trattamento giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in *Foro amm.*, 10, 2021, 1478 s.; P. CARPENTIERI, *La discrezionalità tecnica ed il suo sindacato, da un punto di vista logico*, in *Diritto e Società*, 3, 2022, 489 s.; E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di "non contraddizione" e diritto alla salute*, in *AmbienteDiritto.it*, 2, 2023, 339 s.; D. GRANARA, *Discrezionalità tecnica, difetto assoluto di giurisdizione e principio di effettività della tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 2023, 591 s.

[148] F.G. SCOCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. e soc.*, 1994, 402 s.

[149] E. FOLLIERI, *Aspetti problematici della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*, in *Giust. amm.*, 2007.

L'elemento che qui rileva è il riconoscimento del PNIEC quale atto amministrativo di carattere pianificatorio [150], tralasciandone i connotati politici [151]. Seppure il Tribunale consideri quale oggetto di censura «atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico». Infatti, nella Sentenza si legge che «le censure mosse si appuntano sull'azione di indirizzo politico posta in essere dai titolari della sovranità statale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale» [152].

Si è evidenziato che, al netto della palese contraddittorietà tra codesta interpretazione e la successiva ricostruzione del PNIEC come atto amministrativo, l'equivoco di base che emerge dalla Sentenza del Tribunale di Roma sta proprio nell'errata traduzione giurisprudenziale dell'obbligazione climatica posta in capo alla Repubblica italiana. La decisione cade nell'errore di trattare «una obbligazione civilistica in capo allo Stato nei confronti dei singoli» consistente in prestazioni ascrivibili a dei comportamenti politici, come accade per il potere statale «nel legiferare e nell'adottare gli atti di indirizzo in materia di contrasto al cambiamento climatico» [153].

---

[150] M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali alte vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, 1330, sottolinea che il giudice non pare tener conto della natura programmatoria e non immediatamente precettiva del piano.

[151] Cass., sez. un., 22 settembre 2023, n. 27177, deve escludersi che la lettera di garanzia sul benessere dei minori bielorussi adottandi, ai sensi dell'art. 9 del Protocollo di collaborazione per le adozioni internazionali sottoscritto tra l'Italia e la Bielorussia, costituisca un atto di natura politica, in quanto, non essendo libera nei fini e non attenendo alla direzione suprema generale dello Stato, vale piuttosto a certificare la conformità dell'adozione al benessere del minore e ad assicurare tutela alla persona dell'adottando e ai suoi diritti fondamentali nella situazione concreta; conseguentemente, la lettera in questione non interessa soltanto le relazioni fra gli Stati aderenti, ma integra un atto amministrativo suscettibile di produrre effetti positivi nei confronti dei soggetti interessati alla legittima conclusione delle procedure finalizzate alle adozioni internazionali, il cui mancato rilascio (c.d. silenzio-inadempimento), da parte della Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è assoggettabile a tutela giurisdizionale.

[152] L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, 1030 s., disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it; S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2025, 72.

[153] In questi termini: A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, cit., 336 s.

Qui si evidenzia il punto snodale della Sentenza Giudizio Universale, che si pone in controtendenza rispetto alle interpretazioni giurisprudenziali degli altri contenziosi climatici in Europa.

Per ancorare il difetto relativo di giurisdizione l'obbligazione climatica va in prima battuta ancorata ad un dovere pubblico. Dovere dal quale scaturisce un potere, fondato anche su regolamenti europei e Trattati internazionali, oltre che sulla Costituzione (art. 9).

Abbracciando questa ricostruzione è facile conseguenza arrivare a riconoscere che davanti al Giudice Amministrativo sarebbe esperibile non soltanto un'azione di risarcibilità per i danni derivanti dall'accertamento delle illegittimità del PNIEC, ma anche la domanda di risarcimento per danni da ritardo [154] causati dal mancato esercizio di un potere amministrativo imposto *ex lege* nonché disciplinato, nel dettaglio, dai regolamenti (UE) 2018/1999 e 2021/1119 e – segnatamente – accertabile nell'alveo del giudizio instaurabile avverso il così detto silenzio-inadempimento dell'Amministrazione statale [155].

Si potrebbe riconoscere il silenzio inadempimento anche se il Piano esiste, ma è insufficiente a raggiungere gli obiettivi che si è prefissato. Il tutto si complica però se si ricorda il procedimento di formazione del Piano. Il controllo della Commissione, salvo volerlo qualificare come meramente formale, finirebbe per essere travolto da un giudicato interno.

Inoltre un ritardo nel miglioramento del piano potrebbe pesare, anche, i tempi ulteriori causati dagli inadempimenti statali accertati con raccoman-

---

[154] F. CINTIOLI, *Note sul ritardo dell'amministrazione e risarcimento del danno (al tempo della crisi dell'amministrazione decidente)*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 425 s.; F. PATRONI GRIFFI, *La responsabilità dell'amministrazione: danno da ritardo e* class action, in *Federalismi.it*, 2, 2009; G. VESCOVI, *Il risarcimento del danno da ritardo ex art. 133, comma 1, lett. a), n. 1 del d.lgs. n. 104/2010 e art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 104/2010*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 2024, 58; S. CALVETTI, *Inerzia della p.a. e "ius superveniens" "sfavorevole": risarcimento dei danni "da ritardo"?* (nota a sentenza TAR Campania-Napoli, sez. II, 30 gennaio 2023, n. 670) in *Urb. app.*, 2023, 247; M.C. PAONESSA, *Ritardo della p.a. e danno. presupposti del risarcimento* (nota a sentenza TAR Campania-Napoli, sez. V, 4 ottobre 2021, n. 6208), in *Sanità Pubblica e Privata*, 2022, 50; M.L. VISCONTI, *Ritardo nel provvedere e responsabilità aquiliana della p.a.: l'arrocco dell'adunanza plenaria*, (nota a sentenza Cons. Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7 (Soc. Iris impianti energia rinnovabile Siracusa vs Presidenza della regione siciliana *et al.*), in *Danno e resp.*, 2021, 509.

[155] *Ex* artt. 31 e 117 del d.lgs. n. 104/2010. In questi termini: A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, cit., 336 s.

dazioni della Commissione: che, in tal modo, finirebbero così per diventare (*de facto*) vere e proprie raccomandazioni vincolanti (e non più semplicemente "condizionanti") nel procedimento di formazione del PNIEC [156].

L'istanza di razionalità costituisce un presupposto strutturale imprescindibile della produzione normativa e, in senso più ampio, dell'adozione di qualsiasi atto giuridico all'interno dell'ordinamento dello Stato costituzionale democratico. Essa si configura come un imperativo sostanziale, non suscettibile di deroghe in relazione alle contingenze delle singole fattispecie regolative. In tal senso, la razionalità assurge a parametro indefettibile di legittimità dell'atto normativo, declinabile sotto il profilo dell'identificabilità di una *ratio* oggettiva sottesa, della coerenza interna dell'atto rispetto a tale *ratio* e della congruenza e adeguatezza funzionale delle disposizioni prescrittive rispetto agli scopi perseguiti. Va tuttavia osservato come la razionalità legislativa non si presenti come una categoria monolitica e universalmente vincolante: una medesima situazione fattuale può infatti generare soluzioni normative divergenti, ciascuna espressione di differenti modelli razionali, in funzione delle priorità politiche proprie della maggioranza parlamentare del momento [157]. L'individuazione della *ratio legis*, dunque, si impone non soltanto quale strumento ermeneutico, ma anche come necessaria condizione di legittimazione dell'esercizio del potere normativo, in una prospettiva che supera la mera cogenza formale della prescrizione giuridica, esigendone una giustificazione logica e sostanziale [158].

---

[156] In questi esatti termini: A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, cit., 336 s.

[157] Ritorna alla mente l'idea storica di "un tribunale sconfinato che finiva per decidere non solo sulla base delle risultanze istruttorie, ma anche oltre, sconfinando nel giudizio di coscienza potendo utilizzare la scienza privata del giudice, e potendo concedere alle parti anche ciò che esse non avevano richiesto. Un tale tribunale, che rappresentava direttamente il principe, non poteva venire vincolato da cavilli delle forme giuridiche, in quanto non poteva consentire ad una ingiustizia, e quindi era al tempo stesso tribunale di diritto e di equità", così P.G. MONATERI, *Geopolitica del diritto. Genesi, governo e dissoluzione dei corpi politici*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 83-84.

[158] V. BALDINI, *L'apporto della scienza nelle decisioni razionali dello Stato costituzionale di diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2025, 40 s.; A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, cit., 2021, 335 s.

6. *Il sindacato sulla "discrezionalità ambientale"*

In materia ambientale e ancor di più in quella climatica è complicato indagare con quale profondità il giudice amministrativo possa effettuare il sindacato sull'attività amministrativa [159], e quindi esaminare come la giurisprudenza eserciti il controllo giurisdizionale sull'istruttoria procedimentale [160], dal momento che l'esercizio del potere è dato da un complesso di norme, di rango diverso, che interferiscono e disciplinano il nucleo dell'esercizio del potere discrezionale e che definiscono gli effetti da esse stesse prodotti [161].

L'intensificarsi di un quadro normativo finalizzato a regolamentare il giudizio valutativo discrezionale, mediante disposizioni che incidono direttamente sul nucleo della valutazione individuando meccanismi di regolazione del potere decisionale capaci di restringere progressivamente il ventaglio delle alternative possibili, fino a condurre a un'unica soluzione. In questo contesto, si è fatto riferimento al concetto di "progressiva giuridicizzazione della discrezionalità" [162]. Il potere discrezionale in materia ambientale-climatica può essere limitato anche prescrivendo passaggi e istituti del procedimento amministrativo che ne scandisce l'esercizio, poiché da tali vincoli procedurali possono derivare limiti e condizionamenti sostanziali [163].

---

[159] E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigations, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in *Le pag. de l'aula civ.*, 2020, 51 s.

[160] R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in R. CAVALLO PERIN-A. POLICE-F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Firenze University Press, Firenze, 2016, 3 s.; I. ALBERTI, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza,* Giappichelli, Torino, 2024.

[161] S. PERONGINI, *La disciplina legislativa della valutazione comparativa discrezionale e il relativo sindacato giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 2024, 955 s.

[162] S. CASSESE, *Esiste in Italia una separazione dei poteri?*, in S. CASSESE (a cura di), *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023, V s.; M. CECILI-G.VOSA, *La funzione normativa dell'ordine giudiziario*, *ivi*, 255 s.; A. MOLITERNI, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 413 s.; M. ALLENA, *La* full jurisdiction *tra sindacato di maggiore attendibilità del giudice amministrativo e mito della separazione dei poteri*, in A. CARBONE (a cura di), *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei Paesi europei*, Jovene, Napoli, 2020, 27 s.

[163] B. MARCHETTI, *Vincoli sovranazionali e discrezionalità amministrativa*, cit., 721 s.

Il tutto è ulteriormente complicato dal fatto che il diritto ambientale è composto di numerose norme tecniche che sottendono il dialogo e il richiamo continuo alle scienze dure [164], sulla ricostruzione del fatto, sulla discrezionalità tecnica e amministrativa, definita "discrezionalità ambientale" [165] per le sue peculiari caratteristiche, che consente – inserendosi in un dibattito annoso, ampio e oggetto di recenti nuove riflessioni, che non si avrà modo di ripercorrere esaustivamente – possibili notazioni nel campo oggetto di indagine. La prima, la discrezionalità tecnica, che per essere esercitata e sindacata richiede competenze diverse da quella giuridica, si colloca in ambiti caratterizzati da una elevata incertezza scientifica [166]. La seconda, la discrezionalità amministrativa, fa sì che l'interesse ambientale debba essere considerato contestualmente agli interessi socio-economici [167]. L'ampiezza del sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa è poi indagata anche rispetto al potere del giudice di sindacare l'omissione della pubblica amministrazione nel campo della tutela ambientale [168].

7. *Le azioni nel processo amministrativo alla prova del contenzioso climatico*

Un primo tema è quello dell'oggetto della tutela, il quale se sul piano del diritto sostanziale impone di individuare la situazione soggettiva protetta, sotto il profilo processuale va declinato nei termini del *petitum* [169].

---

[164] M. DELSIGNORE, *Il ruolo del giudice nel decostruire l'applicazione della scienza nelle controversie di diritto ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 133 s.

[165] D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 458.

[166] F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I: *Principi generali*, cit., 594 s.; ID., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013; F. FRACCHIA-A. MARCOVECCHIO, *Il cambiamento climatico: problema e opportunità per il diritto*, in F. FRACCHIA-M. OCCHIENA (a cura di), Climate change*: la risposta del diritto*, Jovene, Napoli, 2010.

[167] G. CAIA, *La valutazione di impatto ambientale nel quadro degli strumenti di tutela: spunti di riflessione*, in *Reg. e gov. locale*, 3, 1995, 350.

[168] M. DELSIGNORE, *Il ruolo del giudice nel decostruire l'applicazione della scienza nelle controversie di diritto ambientale*, cit., 137 s.

[169] R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile. Considerazioni a margine di alcune recenti pronunce*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 3 dicembre 2024.

Stante l'atipicità delle azioni [170] nel processo amministrativo [171] è di interesse individuare quali risultano maggiormente utili nella disamina del contenzioso climatico. Il canone di atipicità delle azioni si collega al principio di pienezza della tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche amministrazioni [172], ricavabile dall'art. 24 (che, rispetto alla fruibilità dei mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento, equipara diritti soggettivi e interessi legittimi) e dall'art. 113, comma 2 (che impedisce che la tutela di annulla-

---

[170] N. DI MODUGNO, *Tipicità (o atipicità) delle azioni e tipicità dei dispositivi di accoglimento del ricorso nella sentenza amministrativa di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 84 s.

[171] V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni (dalla Costituzione al Codice del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 436; S. FOÀ, *op. cit.*, 17 s.; N. LONGOBARDI, *Itinerari della giurisdizione amministrativa*, *ivi*, 2013, 687; F. FIGORILLI, *L'efficienza della tutela alla prova delle azioni disponibili nel processo amministrativo e delle relative condizioni*, in G.D. COMPORTI (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 111; G. MARI, *Giudice amministrativo ed effettività della tutela. L'evoluzione del rapporto tra cognizione e ottemperanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; F.F. GUZZI, *Effettività della tutela e processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2013; E. PICOZZA, *Processo amministrativo (normativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 463; A. PAJNO, *L'effettività della giustizia amministrativa*, in *L'insegnamento di Vittorio Bachelet vent'anni dopo: giustizia e garanzie nel rapporto con le istituzioni*, AVE, Roma, 2002, 77 s.; G. ROMEO, *L'effettività della giustizia amministrativa: principio o mito?*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2004, 653 s.; A. LAMORGESE, *L'effettività della tutela nell'esperienza giurisprudenziale*, in *Foro amm. CDS*, 4, 2009, 1109 s.; R. CAPONIGRO, *Il principio di effettività della tutela nel codice del processo amministrativo*, in *Foro amm. CDS*, 5, 2011, 1707 s.; G. COCOZZA, *Effettività della tutela e giudizio di ottemperanza. Nuove prospettive alla luce del codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2011, 1321 s.; G. GRECO, *Processo amministrativo e principio di effettività della tutela (brevi note)*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 793 s.; V. BONTEMPI, *Giustizia amministrativa ed effettività della tutela in Italia e in Germania*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2020, 678 s.; M. CLARICH, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, in *Giust. amm.*, 2010; L. TORCHIA, *Le nuove pronunce nel Codice del processo amministrativo*, in *Giust. amm.*, 2011; F. LUCIANI, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nella tutela dell'interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 503; S. CASTROVINCI ZENNA, *Il lungo cammino verso l'effettività della tutela: l'ammissibilità dell'azione di accertamento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 146; E. SCOTTI, *Tra tipicità e atipicità delle azioni nel processo amministrativo (a proposito di ad. plen. 15/11)*, in *Dir. amm.*, 2011, 765; A. CARBONE, *Pluralità delle azioni e tutela di mero accertamento nel nuovo processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 864.

[172] A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I e vol. II, Cedam, Padova, 2000-2001; ID., *La piena giurisdizione del giudice amministrativo*, in E. PICOZZA (a cura di), *Processo amministrativo e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003, 131 s.

mento sia "contingentata" in ragione del tipo di provvedimento o del mezzo di impugnazione) della Costituzione [173].

La centralità dell'azione costitutiva è venuta meno [174]: l'annullamento di provvedimenti illegittimi può essere una misura di tutela superflua (si veda la disciplina dei vizi formali o procedurali di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, l. n. 241/1990 [175]) oppure insufficiente o comunque parziale nelle ipotesi in cui l'amministrazione sia rimasta inerte o abbia rigettato l'istanza di un privato [176].

Nei casi di azione avverso il silenzio, l'azione di condanna può assumere un contenuto generico (il giudice accerta l'obbligo dell'amministrazione di emanare un provvedimento) o specifico (il giudice si pronuncia sulla fondatezza dell'istanza del ricorrente, in relazione al provvedimento richiesto) laddove l'attività sia vincolata in astratto o in concreto (non residuando ulteriori spazi di discrezionalità) e non siano necessari adempimenti istruttori (art. 31 c.p.a.). E una analoga possibilità di ottenere una sentenza di condanna all'adozione del provvedimento richiesto (ribattezzata azione di adempimento [177]) è stata prevista anche nei casi di provvedimento negativo

---

[173] V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, cit.; V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione pubblica nell'assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, 51 s.; ID., *Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni*, cit., 617; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, ora anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1996, 1844 s.; F. CORTESE, *La solitudine della Costituzione*, in *Pòlemos*, 2010, 157 s.; N. DI MODUGNO, *Fermenti di novità in tema di azioni proponibili nel processo amministrativo tra codice e secondo decreto correttivo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 791 s.

[174] A. TRAVI, *La tipologia delle azioni nel nuovo processo amministrativo*, in *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali*, Atti del LVI Convegno di Studi Varenna Villa Monastero, 23-25 settembre 2010, Giuffrè, Milano, 2011, 75 s.; L. TORCHIA, *op. cit.*, 337 s.

[175] V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in materia di vizi formali di atti amministrativi*, in *Dir. pubb.*, 2004, 190; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Giappichelli, Torino, 2006; F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003.

[176] C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere, concezione soggettivistica della tutela e principio di atipicità delle azioni nel processo amministrativo*, in *PA persona e amministrazione*, 2, 2019, 99 s. Per tutti: C.E. GALLO, *La giurisdizione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2024, 22 s., 258 s.

[177] A. CARBONE, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012; I. PAGNI, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*,

dall'art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a., sia pur condizionata al previo annullamento del provvedimento che aveva rigettato la richiesta del privato.

8. *Il silenzio inadempimento e gli atti amministrativi generali*

La fattispecie del c.d. silenzio-inadempimento riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato c.d. istanza – costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte – l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, ometta di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge. L'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento solo nel caso in cui sussista un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico [178].

Il presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'Amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente [179]. Lo strumento del ricorso avverso il silenzio inadempimento è ammissibile unicamente per la tutela di posizioni aventi la consistenza dell'interesse legittimo [180] in quanto ha la finalità di conferire al privato un potere procedimentale strumentalmente volto a

---

2012, 328; R. VILLATA, *Dodici anni dopo: il Codice del processo amministrativo*, in B. SASSANI-R. VILLATA (a cura di), *Il Codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, 41; L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 617; A. TRAVI, *La tipologia delle azioni nel nuovo processo amministrativo*, cit., 75; P. CERBO, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo ed i suoi confini*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 1.

[178] Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2017, n. 6096. S. TENCA, *Attività di pianificazione e obbligo di provvedere della p.a.*, in *www.primograd o.com*, 9 giugno 2021.

[179] Così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2019, n. 5417; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2019, n. 5125 e Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5015.

[180] Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2008, n. 215; Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1116; Cons. Stato, sez. VI, 12 novembre 2009, n. 7057.

rendere effettivo l'obbligo della P.A. di provvedere [181].

I presupposti per l'attivazione del rito speciale sono dunque sia l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione, sia la natura provvedimentale dell'attività oggetto della sollecitazione: il rito previsto (artt. 31 e 117 c.p.a. [182]) rappresenta infatti sul piano processuale lo strumento rimediale per la violazione della regola dell'obbligo di agire in via provvedimentale sancita dall'art. 2 della l. n. 241/1990 [183].

Con riguardo alla questione dell'ammissibilità dello speciale rito sul silenzio in relazione all'adozione di atti amministrativi generali, l'orientamento prevalente parrebbe in prima battuta negativo [184], argomentandosi sulla impossibilità di individuare specifici "destinatari" degli atti in questione in capo ai quali possa radicarsi una posizione giuridica qualificata e differenziata, definibile come di interesse legittimo.

In particolare, si è sottolineato che la preclusione all'esperibilità del rito sul silenzio non deriva tanto dal mero carattere regolamentare [185] o ammini-

---

[181] V., *ex multis*, Cons. Stato, 4 maggio 2020, n. 2787; TAR Lombardia-Milano, 16 luglio 2020, n. 1337; TAR Lazio-Roma, 2 novembre 2020, n. 11183.

[182] W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 330, 342-345 s.

[183] Cons. Stato, sez. III, 1° luglio 2020, n. 4204. La Corte costituzionale ha da tempo affermato (cfr. sentenza n. 355/2002) che i principi generali di cui alla l. n. 241/1990 – e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine definito dalla legge – debbono essere applicati anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione. Tale dovere, peraltro, prescinde dal fatto che il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio. In entrambi i casi, "l'inosservanza del termine per la definizione del procedimento, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento (Corte cost., n. 176 del 2004, Corte cost., n. 355 del 2002, Corte cost., n. 262 del 1997)".

[184] Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206; Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2017, n. 6096; Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182; Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798; Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2009, n. 4351.

[185] F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale*, Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti, Torino, Giappichelli, 2007; M. DE SIMONE, *Poteri sollecitatori del giudice amministrativo e silenzio della p.a. in ipotesi di mancata adozione di regolamenti normativi*. Nota a Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2009, n. 4351; TAR Roma, sez. III, 12 novembre 2008, n. 10946, in *Giur. merito*, 2009, 1405.

strativo generale dell'atto di cui si richiede l'adozione, quanto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili *ex ante* e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura [186].

In sostanza, l'azione avverso il silenzio è impraticabile laddove manchi uno specifico e individuato destinatario dell'azione amministrativa [187], con specifico riferimento agli atti normativi che, per la loro generalità e astrattezza [188] vedono quali loro destinatari la collettività, ovvero, categorie di soggetti genericamente e astrattamente determinate [189].

---

[186] Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090; Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182; Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2014, n. 6081, TAR Toscana-Firenze, sez. I, 31 marzo 2017, n. 499; TAR Sicilia-Palermo, sez. I, 5 febbraio 2021, n. 414; TAR Lazio-Roma, sez. III-*quater*, 12 aprile 2017, n. 4497.

[187] Con riferimento agli atti di programmazione dell'assetto del territorio, è stato affermato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014, n. 1460) che dal carattere ampiamente discrezionale del procedimento di pianificazione consegue che anche il suo (eventuale) avvio costituisce l'espressione di una facoltà altrettanto discrezionale, e non già il frutto dell'adempimento ad un obbligo di legge. Secondo i giudici d'appello "… agli atti di pianificazione del territorio, proprio perché atti amministrativi generali, si applica il principio enunciato con riferimento agli atti regolamentari, in relazione ai quali è esclusa l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio – inadempimento della P.A., in quanto strettamente circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari. Il che non avviene per gli atti generali, i quali sono indirizzati ad una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli soggetti specificamente individuati".

[188] Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182, pronunciandosi sulla domanda di un taxista che chiedeva al Comune di Bologna la revisione del regolamento per la gestione degli autoservizi pubblici non di linea con autovettura (servizio "taxi" e di "noleggio con conducente"), ha sostenuto che l'istituto sotteso all'art. 2 della l. n. 241/1990 (silenzio-inadempimento) non può trovare applicazione allorquando – come nel caso di specie – si sia in presenza di atti a contenuto generale rimessi alla scelta discrezionale dell'amministrazione e rispetto alla quale non è configurabile un interesse qualificato del privato tale da poter rivendicare l'esistenza di un "obbligo" per l'Ente di procedere all'adozione di atti a contenuto regolamentare. La sentenza richiama un caso simile, affrontato dal Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2013, n. 1349. Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2017, n. 6096, ha confermato i suddetti principi nei confronti di un privato che aveva avanzato istanza di approvazione di un Piano attuativo per la zona C1, nella quale insistevano aree di sua proprietà. Il Comune intimato in giudizio aveva in precedenza respinto la domanda di permesso di costruire, in quanto le NTA subordinavano l'edificazione alla preventiva formazione di uno strumento

La coerenza logica di tali argomentazioni è stata recentemente oggetto di critica. In particolare, è stata messa in discussione la presunta correlazione imprescindibile tra la generalità e l'astrattezza degli atti normativi secondari e la loro conseguente inapplicabilità a categorie determinate di destinatari [190]. Tale impostazione, infatti, condurrebbe all'impossibilità di proporre ricorso contro la loro mancata adozione ai sensi dell'art. 31 c.p.a. Secondo una diversa visione interpretativa, invece, la proponibilità di tale ricorso – anche in presenza di inerzia da parte dell'amministrazione rispetto all'adozione di atti espressamente previsti come obbligatori dal legislatore – dipenderebbe esclusivamente dalla verifica della legittimazione ad agire del ricorrente, analogamente a quanto avviene per i provvedimenti di carattere individuale [191].

Tuttavia è stato ritenuto ammissibile il ricorso avverso il silenzio-inadempimento presentato dal proprietario di un immobile situato in un tratto di strada costeggiato da una linea ferroviaria avanzato al fine di ottenere dal gestore dell'infrastruttura la conclusione del procedimento di approvazione del piano di risanamento acustico, trattandosi di un soggetto titolare di una posizione di interesse legittimo differenziata e qualificata: il proprietario dell'immobile era stato infatti individuato quale recettore sensibile a seguito dell'attività preliminare di mappatura acustica del territorio [192].

---

urbanistico attuativo esteso all'intera zona. Ha affermato il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza del giudice di prime cure, che "ricorre l'ipotesi di un atto di pianificazione attuativa del territorio comunale, che costituisce esercizio di potestà discrezionale dell'amministrazione, laddove l'art. 2, l. n. 241/1990 prevede che l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante provvedimento espresso ed entro un termine definito (potendosi, in caso contrario, attivare la tutela giurisdizionale avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione) vi sia solo nei casi in cui "il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio", e nessuna delle due ipotesi ricorre nel caso di specie". Nella sentenza si sottolinea altresì che, secondo le NTA, la doverosità della redazione di piano particolareggiato sussisteva per l'amministrazione solo nel caso in cui non fosse stato possibile raggiungere l'accordo tra proprietari, e di ciò non era stata fornita prova in corso di giudizio.

[189] Così in termini, Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2009, n. 4351.

[190] M. COCCONI, *Ricorso avverso il silenzio e atti amministrativi generali e normativi*, in *Scritti in onore di Franco Bassi*, vol. I, ESI, Napoli, 2015, 535 s.

[191] Cons. giust. amm., 19 aprile 2012, n. 396 sull'ammissibilità del ricorso avverso il silenzio per il caso di mancata emanazione, da parte dell'amministrazione, del regolamento per l'effettuazione delle pubbliche affissioni.

[192] Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 2020, n. 7316, in senso parzialmente conforme e, più nello specifico, sull'ammissibilità dello speciale rito avverso il silenzio anche rispetto ad

Sembra farsi strada l'idea che, al fine di valutare l'ammissibilità dell'azione avverso il silenzio rispetto all'emanazione di atti generali, possano essere valorizzate le circostanze di fatto e diritto del caso concreto [193].

atti generali, stante la possibile individuazione di soggetti portatori di interessi legittimi differenziati e qualificati, si vedano i precedenti: Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; Cons. giust. amm., Regione Sicilia, sez. giur., 9 ottobre 2020, n. 905. In senso difforme, si vedano TAR Sicilia-Catania, sez. I, 3 luglio 2017, n. 1628, ove si sostiene l'inapplicabilità del rimedio processuale contro il silenzio-inadempimento della P.A. per gli atti regolamentari destinati a produrre effetti nei confronti di una pluralità indifferenziata di destinatari e, in particolare, nell'ipotesi in cui venga lamentata la mancata adozione di previsioni generali di natura regolamentare per la tutela dall'inquinamento acustico, in relazione al quale è peraltro prevista dall'ordinamento una specifica tutela sia in sede civile (artt. 844 e 2043 c.c.) che in sede penale (art. 659 c.p.) e TAR Emilia-Romagna-Bologna, sez. II, 2 ottobre 2009, n. 1732. Va segnalato che l'orientamento prevalente in giurisprudenza è negativo in ordine all'inammissibilità dello speciale rito sul silenzio in relazione all'adozione di atti amministrativi generali. Sul punto, si rimanda ai precedenti: Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090, ove tuttavia, si trattava di silenzio serbato dalla P.A. sulla richiesta di adozione di un bando di concorso e non potendosi quindi individuare alcuna posizione giuridica soggettiva qualificata e differenziata di interesse legittimo; Id., 27 dicembre 2017 n. 6096; Id., sez. V, 9 marzo 2015 n. 1181; Id., sez. IV, 22 giugno 2011 n. 3798; Id., 7 luglio 2009 n. 4351, stante l'impossibilità di individuare specifici destinatari degli atti in questione. In dottrina, cfr. A. SCOGNAMIGLIO, *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2017, 450 s.; M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, *ivi*, 3, 2014, 709 s.

[193] B. BOSCHETTI, *Silenzio e atti amministrativi generali: verso l'inammissibilità di mero fatto?*, nota a Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090, in *Giur. it.*, 2019, 1177 s.; G. TULUMELLO, *Lo sviluppo sostenibile e la lotta al cambiamento climatico fra disciplina costituzionale e diritto dell'U.E.: la centralità della categoria dell'effettività e il ruolo della tutela giurisdizionale*, in *Giust. amm.*, 2024, 17, nota 34 sottolinea che "il rito del silenzio non preclude neppure la tutela cautelare: su tale questione, proprio in materia di tutela cautelare di interessi ambientali avverso il silenzio-rifiuto della pubblica amministrazione, si veda da ultimo l'ordinanza 10 novembre 2023, n. 365, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana"; cfr. dello stesso Autore: *Brevi riflessioni su alcuni aspetti della disciplina della tutela cautelare nel codice del processo amministrativo*, in *Giust. amm.*, 2011. Cfr. da ultimo: Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2025, n. 3652, sottolinea che anche i procedimenti di approvazione degli atti amministrativi generali e degli atti normativi non sono esclusi dal campo di applicazione della l. n. 241/1990, come dimostra il fatto che l'art. 13 di tale legge sottrae gli indicati procedimenti solo all'applicazione del Capo III della legge, e non a tutta la legge. Tenuto conto di ciò nonché del fatto che gli artt. 31 e 117 c.p.a. si riferiscono, genericamente, alla conclusione del "procedimento amministrativo", senza fare esplicito riferimento al procedimento di approvazione di uno specifico atto amministrativo, si ricava che non sono gli artt. 31 e 117 c.p.a. a costituire un ostacolo insormontabile alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti dell'inerzia delle amministrazioni nella approvazione di atti amministrativi generali o di natura normativa: l'unico vero limite che si ricava da tali norme è che il silenzio

L'idea che l'art. 2, l. n. 241/1990 possa trovare applicazione anche in relazione agli atti generali, pianificatori e regolamentari non è in sé errata; ove sia possibile ravvisare l'interesse ad agire in capo all'attore [194].

Avuto riguardo al principio codificato all'art. 31, comma 3, c.p.a., il giudice non può pronunciarsi in merito alla fondatezza della pretesa sostanziale, rientrando, nell'ambito delle ordinarie attribuzioni del potere amministrativo, nella specie sussistente in capo al Comune o alla Regione o dello Stato, la valutazione circa la fondatezza dell'istanza, nonché la successiva valutazione in merito all'eventuale atto autoritativo da adottare ed al suo contenuto.

Occorrerà quindi che il giudice dichiari l'inadempimento dell'amministrazione intimata a fornire riscontro all'istanza; ordini di provvedere definitivamente sull'istanza entro un termine perentorio [195]; nomini, per l'ipotesi in cui l'amministrazione non ottemperi [196] ai dettami della sentenza nel termine [197], un *commissario ad acta* [198].

L'ordinamento ha predisposto una risposta per garantire giustizia sostanziale al cittadino leso dall'illecito comportamentale permanente della pubblica amministrazione, rappresentato dall'inerzia [199]. Tale risposta si

---

deve avere ad oggetto una attività amministrativa, il che esclude che detto rito possa essere attivato per lamentare l'inerzia nell'approvazione di atti di natura legislativa.

[194] L. MARZANO, *Il silenzio nei rapporti fra amministrazioni e fra amministrazioni e privati*, in *Giust. amm.*, 2 marzo 2025, 41 s.; Corte cost. n. 176/2004, Corte cost. n. 355/2002, Corte cost. n. 262/1997.

[195] N. LONGOBARDI-W. GIULIETTI, *SCIA: un ventaglio di azioni si apre a tutelare il terzo. Osservazioni alla sentenza n. 15 del 2011 dell'Adunanza Plenaria*, in *Giust. amm.*, 8, 2011.

[196] F. CINTIOLI, *Ottemperanza e prospettive del rito cautelare*, in *Foro amm. Tar.*, 2011, 1123 s.

[197] E. GIARDINO, *Silenzio inadempimento ed efficienza amministrativa*, in S. SFRECOLA (a cura di), *Scritti per i 150 anni della Corte dei conti 1862-2012*, Pagine, Roma, 2013, 157 s.

[198] TAR Campania-Salerno, sez. II, 7 ottobre 2021, n. 2099.

[199] Abbandonata la teoria di una preclusione teorico/normativa, si è riconosciuto che, "anche rispetto ad atti generali, possono essere individuati interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatoria e pianificatoria dovuta nell'*an* ma discrezionale nel *quomodo* e nel quid (cfr., Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273, nonché, da ultimo Cons. giust. amm., n. 905 del 2020)", rimarcando altresì che, in mancanza di una puntuale previsione normativa, l'amministrazione non può sospendere o interrompere sine die il procedimento di approvazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2212). Ai fini dell'individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi

concretizza in un procedimento caratterizzato da rapidità e semplificazione, ma con una cognizione limitata. Questo giudizio, proprio per la sua natura celere e semplificata, è considerato adeguato a questioni di cognizione "semplice", come l'accertamento[200] dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere, la sua violazione e la conseguente condanna.

Nelle controversie sul clima il confine tra l'ordine di fare, e la sostituzione diretta si presenta sottile[201], nella misura in cui alla pronuncia di cognizione è stato attribuito un contenuto condizionante e di preciso indirizzo per l'attività conseguenziale all'accertamento del fatto rimessa alle pubbliche amministrazioni competenti[202]. Occorre evidenziare quanto il codice del processo amministrativo abbia in qualche modo ridotto la distanza in termini generali tra giudizio di cognizione e giudizio di ottemperanza[203],

---

per l'adozione di provvedimenti di tal natura non rileva l'ampiezza della discrezionalità, salvo il caso in cui quest'ultima, investa anche l'"an" del provvedere (è il caso, ad esempio degli strumenti di pianificazione generale in materia urbanistica e relative varianti). Semmai, l'ampiezza del potere discrezionale comporta unicamente una limitazione dei poteri del giudice con riguardo alla portata conformativa della pronuncia sul silenzio (cfr. art. 30 comma 3 c.p.a.): l'azione disciplinata dall'art. 117 del c.p.a. ha natura strumentale e il giudice non può pronunciarsi sul merito della pretesa azionata, essendo tale eventualità limitata ai soli atti vincolati, ed a quelli in relazione ai quali si sia interamente esaurito lo spettro di discrezionalità riconosciuto all'amministrazione e al contempo non siano necessarie attività istruttorie, come stabilito dall'art. 31, comma 3, c.p.a. L'azione disciplinata dall'art. 117 c.p.a. ha natura strumentale e il giudice non può pronunciarsi sul merito della pretesa azionata, essendo tale eventualità limitata ai soli atti vincolati, ed a quelli in relazione ai quali si sia interamente esaurito lo spettro di discrezionalità riconosciuto all'amministrazione e al contempo non siano necessarie attività istruttorie, come stabilito dall'art. 31, comma 3, c.p.a. e ribadito da Cons. Stato, ad. plen., 9 giugno 2016, n. 11 (Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 2020, n. 7316).

[200] E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Giuffrè, Milano, 1949, 269.

[201] M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali alte vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, cit., 1330, non condivide l'uso dell'azione avverso il silenzio e neppure quella per l'efficienza.

[202] R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La tutela giuridica amministrativa dell'ambiente attraverso il giudizio avverso il silenzio inadempimento. Considerazioni a margine di una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, n. 3945/2024)*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 5 s.

[203] M. NIGRO, *Il giudicato amministrativo e il processo di ottemperanza*, in *Scritti giuridici*, tomo III, Giuffrè, Milano, 1986, 1522; F. SAITTA, *L'attuazione dei provvedimenti del giudice amministrativo: l'azione di ottemperanza tra codice. e giurisprudenza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2024, 547 s.; R. DIPACE, *Il giudizio di ottemperanza*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 669; G. MARI, *Il giudizio di ottemperanza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il giudizio amministrativo, principi e regole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 677.

almeno nella fase di esecuzione[204]. E ripropone così, anche per questa via, la questione della individuazione dei confini tra giudizio di legittimità e di merito: l'art. 34, lett. e) del codice consente al giudice, come noto, sin dal momento della cognizione la possibilità di indicare misure attuative del giudicato, "affidando al giudice che ha accolto il ricorso e ordinato all'amministrazione di provvedere anche la competenza ad affrontare tutte le questioni relative all'adozione del provvedimento prescritto, ivi comprese quelle concernenti gli atti adottati dal commissario *ad acta*".

Si sta forse registrando un progressivo avvicinamento tra giudizio sul silenzio e giudizio di ottemperanza[205] sul duplice rilievo in base al quale, da un lato, la natura del commissario *ad acta* non differirebbe nei due giudizi; dall'altro, l'inciso "ove occorra" contenuto al comma 3 dell'art. 117 c.p.a. starebbe a dimostrare come non necessaria la nomina commissariale. Se si accetta la validità di tali opzioni ermeneutiche, si può allora convenire sulla possibilità di riconoscere al giudice del silenzio, come detto, almeno nella fase di esecuzione, una giurisdizione estesa al merito[206].

Un discorso per certi versi più semplice può condursi in relazione all'azione contro l'inerzia in senso classico provvedimentale, a tal proposito va richiamata una recente vicenda che aveva visto il giudice amministrativo adito perché fosse dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Lazio sull'istanza-diffida di provvedere avente ad oggetto l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti (in relazione alla tutela delle acque del Lago di Vico, destinate al consumo umano e interessate da un documentato deterioramento art. 152, d.l.gs. 3 aprile 2006, n. 152)[207].

In sede di appello il giudice ha accolto il ricorso, con un'argomentazione che mostra consapevolezza del ruolo e dei confini del sindacato giurisdizionale in materia, al di là della dimensione puramente formale della fattispecie: «i provvedimenti e le azioni intraprese dalla Regione, al di là degli obiettivi programmatici, oggetto di richiamo nella nota regionale di risposta del luglio 2022, non appaiono, in concreto, esaustivi rispetto agli specifici obblighi di provvedere imposti (a partire dalla direttiva acque potabili) anche all'Amministrazione regionale in ossequio alle finalità ed esigenze di

---

[204] N. POSTERARO, *L'azione avverso il silenzio*, in M.A. SANDULLI, (a cura di), *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, cit., 270 s.

[205] M. SANINO, *Il giudizio di ottemperanza*, Giappichelli, Torino, 2014.

[206] M. RAMAJOLI, *Le forme della giurisdizione: legittimità, esclusiva, merito*, in B. SASSANI-R. VILLATA (a cura di), *Il codice*, cit., 190 s.

[207] Cons. Stato, sez. IV, 12 ottobre 2023, n. 8897.

tutela delle acque ad uso umano, come descritti anche nell'atto di diffida, restando nondimeno integre le valutazioni tecnico-discrezionali [208] spettanti alla Regione in sede di azione sostitutiva degli altri Enti e organi competenti» [209].

---

[208] D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, cit.; ID., *Valutazioni tecniche della Pubblica Amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 6176 s.; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Cedam, Padova, 1986; S. BACCARINI, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 80; G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. II, Olschki, Firenze, 1999, 307; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Cedam, Padova, 2001; F. CINTIOLI, voce *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Giuffrè, Milano, 2008, 484 s.; R. CARANTA, *I sassi e lo stagno (il difficile accesso al fatto del giudice amministrativo)*, in *Urb. app.*, 2000, 1334 s.; M. PROTTO, *La discrezionalità tecnica sotto la lente del g.a.*, *ivi*, 2001, 1014 s.; S. MIRATE, *Giudici amministrativi tra nuove conquiste e antiche resistenze*, in *Giur. it.*, 2002, 1084 s.; V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, 473; F. LEDDA, *op. cit.*, 380; F.G. SCOCA, *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1998, 113, s.; ID., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1048 s.; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939; E. PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 1910, 16 s.; C. MORTATI, *Potere discrezionale*, in *Nov. dig. it.*, vol. X, Utet, Torino, 1939, 78; ID., *Discrezionalità*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Utet, Torino, 1964, 69 s.; P. VIRGA, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus*, 1957, 96 s.; A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 69 s.; N. DANIELE, *Discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione e giudice amministrativo*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1967, 300 s.

[209] L. PASANISI, *Brevi considerazioni sulla giurisdizione in materia di tutela climatica*, in *Giust. amm.*, 2025; Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945, con la quale è stato accolto il ricorso (che era stato respinto in primo grado) proposto dalla Lega Italiana Protezione Uccelli contro la Regione Lazio per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato da tale amministrazione sull'istanza-diffida di provvedere presentata dalla ricorrente, avente ad oggetto l'adempimento dell'obbligo di adozione delle opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali presenti nel Lago di Vico, zona speciale di conservazione di interesse comunitario. In tale occasione, il giudice amministrativo d'appello non si è limitato ad un'indagine formale (il mero compimento di attività da parte della Regione in ossequio alla direttiva Habitat), ma è andato oltre, affermando chiaramente che le "opportune misure" di cui al par. 6.2 della direttiva, pur se ampiamente discrezionali, devono essere "effettive", in quanto, nella logica della direttiva, devono perseguire (e raggiungere) un "risultato", perché l'obbligo normativo è quello di arrestare il degrado delle zone SIC/ZSC. Inoltre, nell'affermare la possibilità di verificare ex post l'efficacia delle misure in concreto adottate, il Consiglio di Stato ha evidentemente riconosciuto la piena esperibilità del rimedio dell'ot-

Compito dell'amministrazione è individuare le "opportune misure" con ampia discrezionalità, ma devono essere "effettive" (esattamente come nella giurisprudenza *Janecek* della Corte di Giustizia): esse, nella logica della direttiva, devono quindi perseguire (ed anzi raggiungere) un "risultato", perché l'obbligo normativo è quello di arrestare il degrado di determinate zone. La struttura della norma implica la "verifica *ex post*" dell'efficacia delle misure (discrezionali) adottate in assolvimento dell'obbligo di cui si discute, "in termini di effettiva riduzione dei fenomeni indicatori del degrado (ad es., la temperatura o il tasso di eutrofizzazione)".

Il che apre ulteriori scenari di tutela, in sede di giudizio di ottemperanza, ove le misure adottate dall'amministrazione risultino inefficaci [210].

Il diritto processuale interno non può quindi limitare la vincolatività del diritto sovranazionale e renderlo meno effettivo [211]. A tal fine va ricordato che la principale fonte sovranazionale che condiziona la disciplina processuale degli istituti relativi all'accesso alla giustizia nella materia ambientale è la Convenzione di Aarhus [212]. Oltre alle garanzie di protezione giuridica,

---

temperanza, aprendo scenari ancora da esplorare quanto alla capacità di penetrazione del giudice amministrativo, attraverso il Commissario ad acta, in un ambito ampiamente discrezionale quale quello della scelta concreta più idonea tra le varie possibili per la realizzazione del risultato finale (obbligatorio) previsto da una normativa a tutela dell'ambiente e del clima. Negli stessi sensi, la successiva sentenza del Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2024, n. 6943 (a proposito dell'area dunale di Sabaudia, nel Parco Nazionale del Circeo, Zona Speciale di Conservazione d'importanza comunitaria), che sottolinea non solo la natura preventiva e anticipatoria delle misure da adottare in ottemperanza alla direttiva Habitat, ma anche, in caso di degrado già in atto, la necessità di misure attive anticicliche in grado di invertire il processo, che in assenza di iniziative, proseguirebbe irreversibilmente.

[210] Questa attenta analisi la si deve a: G. TULUMELLO, *op. cit.*, 2024.

[211] A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005, Giuffrè, Milano, 2006, 297 s.

[212] L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto UE*, in A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2011, 55 s.; L. DALL'ORA, *La* Task Force *della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, *ivi*, 1 s.; F. ROMANIN JACUR, *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della Convenzione di Aarhus*, *ivi*, 11 s.; A. MORRONE *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, *ivi*, 69 s.; L. MEZZETTI, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, *ivi*, 81; F. ZEITNER, *Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC): Institution, Legitimation, Rezeption*, Duncker & Humblot, Berlin, 2022.

la Convenzione di Aarhus prevede anche diritti di informazione e di partecipazione pubblica per le organizzazioni ambientaliste e per i singoli individui.

Il terzo pilastro della Convenzione rimane il più controverso dei tre, poiché l'UE non ha ancora concordato una direttiva indipendente e completa che attui gli obblighi derivanti dall'art. 9(3) della Convenzione sull'accesso alla giustizia [213]. Solo il tempo ci dirà se si cercherà di adottare una nuova e migliore direttiva in materia. L'unico tentativo in materia da parte dell'UE, è stato l'emanazione di una comunicazione della Commissione, piuttosto poco incisiva, nel 2017 [214].

9. *Altro rimedio previsto: il ricorso per l'efficienza*

Per lamentare la mancata emanazione di "atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento" il rimedio previsto normativamente in via espressa è il ricorso per l'efficienza [215] delle amministrazioni e dei concessionari pubblici [216].

Deve trattarsi di atti generali non aventi contenuto normativo: la specificazione può ritenersi inutile [217], essendo consolidato l'uso del termine atto

---

[213] Da ultimi sulla convenzione: M. ELIANTONIO-J. RICHELLE, *Article 9 of the Aarhus Convention, its Transposition in the EU and its Interpretation by the Aarhus Convention Compliance Committee and the Court of Justice of the European Union*, in B. TODOROVIC-R. CARANTA (a cura di), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters. The Aarhus Convention in the Balkans*, Hart Publishing, Oxford, 2025, 17 s.

[214] Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, Informazioni provenienti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione Europea, Bruxelles, 18 agosto 2017. M. ELIANTONIO-M. KRAJEWSKI-E. LEES, *Legitimacy: What's in a Name?*, in E. LEES-M. ELIANTONIO (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2025, cap. 1.

[215] Disciplinato dal d.lgs. n. 198/2009, G. CREPALDI, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. prev.*, 5, 2012, 1454 s.; A. FABBRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, ESI, Napoli, 2011, 103 s.

[216] G. FIDONE-A. MALTONI, *L'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi.it*, 2024, 108 s., evidenziano che è l'unica azione esperibile innanzi al giudice amministrativo, ma rimasta esclusa dal codice del processo.

[217] Come ha osservato Cons. Stato, parere n. 1493/2009.

generale con riferimento agli atti che sono formalmente e sostanzialmente amministrativi [218].

Più rilevante è l'indicazione che tali atti debbano essere obbligatori: sono quindi esclusi dall'ambito di operatività di questa azione tutti quei provvedimenti la cui emanazione dipende da una scelta (discrezionale nell'*an*) della pubblica amministrazione. Infine, si richiede che – a monte – una norma di legge o regolamento abbia fissato un temine per l'emanazione dell'atto. Tale limitazione non sembra però condivisibile: ciò che dovrebbe ritenersi decisivo è solo la obbligatorietà dell'atto.

Una volta che l'emanazione dell'atto generale sia prevista come obbligatoria, un termine può sempre essere rinvenuto: ove non sia la norma a stabilirlo, può utilizzarsi il silenzio inadempimento che rende effettivo il principio di doverosità amministrativa, e, in ogni caso, la (eventuale) mancanza di un termine deve ritenersi superabile attraverso la diffida. In questa prospettiva, la diffida serve a far segnare l'inizio della decorrenza del termine, in un certo qual modo rende "a iniziativa di parte" procedimenti che di per sé sarebbero a iniziativa d'ufficio. Questo richiamo alla diffida, peraltro, non rappresenta una rievocazione del meccanismo un tempo previsto (e oggi, come noto, superato) per l'azionabilità del silenzio inadempimento, ma è prefigurato in termini generali dall'art. 3, d.lgs. n. 198/2009 ogni qual volta si voglia introdurre un ricorso per l'efficienza ("il ricorrente notifica preventivamente una diffida all'amministrazione o al concessionario a effettuare, entro il termine di novanta giorni gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati […] il ricorso è proponibile se, decorso il termine di cui al primo periodo del comma 1, l'amministrazione o il concessionario non ha provveduto, o ha provveduto in modo parziale, ad eliminare la situazione denunciata"). La stessa giurisprudenza (occupandosi della diversa questione relativa alla immediata esperibilità del ricorso *de quo* nel caso ivi in esame, senza la necessità di attendere i regolamenti previsti dall'art. 7 con riferimento alle altre ipotesi in cui è utilizzabile la suddetta azione di classe [219]) ha evidenziato come la posizione giuridica tutelata è collegata al-

---

[218] V. FINOCCHIO, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici: uno strumento davvero efficace?*, nota a sentenza Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2022, n. 7493, in *Foro it.*, 2023, 90 s.

[219] F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta* class action *amministrativa*, in *Giust. amm.*, 2010; C.E. GALLO, *La* class action *nei confronti della Pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 501 s.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, cit., 77 s.; F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *Giust. amm.*, 4, 2010; F. PATRONI

l'emanazione di un atto le cui caratteristiche sono declinate interamente dal legislatore: ciò che conta, quindi, è l'assenza di discrezionalità nell'*an*[220]. In questa medesima prospettiva, il limite delle risorse (di cui il giudice deve tenere conto sia nel valutare la sussistenza della lesione lamentata, (*ex* art. 1, comma 1-*bis*), che nell'ordinare alla pubblica amministrazione di porre rimedio alla violazione compiuta, *ex* art. 4) non sembra avere alcun rilievo nella fattispecie dell'inerzia, poiché la questione della esigibilità e dell'impatto finanziario connesso all'assolvimento dell'obbligo di emanare l'atto generale deve ritenersi necessariamente e interamente vagliata dal legislatore al momento dell'attribuzione della potestà di emanare l'atto.

Venendo a considerare i limiti soggettivi, il ricorso può essere proposto nei confronti delle amministrazioni pubbliche o dei concessionari di servizi pubblici[221], salvo le esclusioni espressamente previste (art. 1, comma 1-*bis*): tra queste, particolarmente significativo il riferimento alla Presidenza del consiglio e, soprattutto, alle autorità amministrative indipendenti che, sovente, emanano importanti atti generali. Le principali particolarità del ricorso si riferiscono però alla legittimazione attiva.

Per quanto riguarda le associazioni, infatti, il legislatore ha abbandonato i meccanismi più risalenti (la legittimazione *ex lege* di alcune associazioni o la verifica giudiziale degli indici di rappresentatività): l'associazione è legittimata ad agire in quanto gli stessi associati siano utenti o consumatori che avrebbero potuto (autonomamente e individualmente) agire[222]. Il soggetto collettivo, quindi, fa valere non un interesse proprio o un interesse collettivo (tradizionalmente inteso), ma direttamente l'interesse dei membri del gruppo: appare come una specie di rappresentante processuale dei soggetti che avrebbero potuto promuovere l'azione.

Per quanto attiene invece ai soggetti singoli, possono muoversi i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti o consumatori, che possano subire (in questo caso dal silenzio della pub-

---

GRIFFI, Class action *e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi.it*, 2010; A. FABBRI, *op. cit.*, 251 s.

[220] S. DEIANA, *L'inefficacia del ricorso per l'efficienza della p.a.: tra sindacato di merito e principio di concentrazione processuale*, in *Urb. app.*, 3, 2019, 336 s.

[221] B. ZUFFI, *La giurisdizione in materia di servizi pubblici tra azione di classe e ricorso per l'efficienza della p.a.*, nota a Cass., sez. un., 30 settembre 2015, n. 19454, in *Giur. it.*, 4, 2016, 867 s.

[222] S. MIRATE, *La legittimazione delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 520 s.

blica amministrazione) una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi. Qui, la maggiore limitazione applicativa attiene allo *status* del ricorrente, che deve essere consumatore o utente, di modo che sembrerebbe esclusa la possibilità di agire laddove l'amministrazione non sia direttamente o indirettamente coinvolta nelle dinamiche di produzione dei servizi, a meno di non considerare l'intera funzione amministrativa come servizio, di modo che ogni "amministrato" in quanto tale assurgerebbe al rango di utente (di questo particolare servizio), ma si tratta di una operazione interpretativa – attualmente – non priva di forzature.

Il riferimento alla esistenza di un interesse omogeneo per una pluralità di soggetti non è invece discriminante nell'ipotesi che qui si considera, poiché l'atto generale – inteso come atto rilevante per una pluralità di soggetti a priori non determinati – appare per definizione destinato a toccare una pluralità di interessi omogenei.

Un profilo sembra suscettibile di avere interessanti ripercussioni sul modo di intendere l'obbligo di emanare gli atti generali e, da qui, sui meccanismi che possono essere attivati in caso di inerzia.

Nelle ricostruzioni correnti, il ricorso per l'efficienza è inquadrato in chiave oggettivistica come istituto volto al ristoro di un valore (l'efficienza appunto) sprovvisto di rilevanza giuridica per il singolo individuo, ma collegato di volta in volta alla logica dell'amministrazione di risultato, dei controlli, della giurisdizione di diritto obiettivo [223].

Tuttavia, sembra che tale rimedio possa essere assorbito all'interno del modello soggettivo di tutela prefigurato dalla Costituzione (art. 24). La legge infatti, nel garantire la giustiziabilità della pretesa a che vengano rispettati certi standard di condotta, fonda (o presuppone) la rilevanza giuridica dei corrispondenti interessi.

La previsione di tale ricorso, in questo senso, ha di per sé come primo significato quello di giuridicizzare l'interesse all'efficienza amministrativa: l'efficienza (*rectius*, quei profili dell'efficienza che trovano corrispondenza in una regola giuridica) diviene un parametro normativo positivo, che in quanto tale può assurgere a oggetto di una pretesa sostanziale.

In questa prospettiva, l'interesse che legittima la proposizione del ricorso è l'interesse proprio del singolo ancorché connotato dall'essere comune e rilevante per una ampia categoria di soggetti – tanto che la giurispruden-

---

[223] G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Giappichelli, Torino, 2012.

za, in applicazione del dato normativo, verifica la sussistenza di un interesse concreto al ricorso.

Da qui, la sua connotazione nei termini di interesse "isoforme": di natura individuale, ma oggettivamente idoneo a coinvolgere una pluralità di amministrati. Si tratterebbe cioè di interessi individuali che però, a causa della natura plurisoggettiva degli atti che li toccano (atti generali), sono oggettivamente rilevanti per una pluralità di amministrati.

Il singolo legittimato a proporre il ricorso, oltre che titolare di una posizione omogenea alla categoria di appartenenza, ha un interesse (anche) individuale in quanto dalla adozione del provvedimento di carattere generale trae un'utilità (l'accertamento in ordine alla mancata adozione del provvedimento e il consequenziale ordine di provvedervi entro un termine giudizialmente fissato) in tutto analoga a quella che avrebbe ottenuto se si fosse trattato di un provvedimento avente natura individuale (si pensi alla disciplina urbanistica[224] delle c.d. aree bianche o delle aree situate in zone di potenziale espansione edilizia). Non è casuale che è stato precisato che, con riferimento agli atti generali, il ricorso per l'efficienza costituisca una azione di adempimento volta a ottenere l'emanazione del provvedimento e rappresenta quindi una "speciale fattispecie" dell'azione sul silenzio inadempimento[225]. Questa rilevanza giuridica – anche individuale – della pretesa alla emanazione di un atto generale che è desumibile dal ricorso per l'efficienza rappresenta un utile argomento per superare i pregiudizi che hanno condotto a ritenere che il rimedio del silenzio inadempimento sia previsto con esclusivo riferimento ai provvedimenti individuali.

---

[224] M.P. GENESIN, *La vocazione ad una tutela ambientale complementare della pianificazione urbanistica quale funzione di governo del territorio*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 2427 s.

[225] TAR Sicilia-Palermo, sez. III, 14 marzo 2012, n. 559.

Postfazione

Il quadro scientifico fornito dai rapporti dell'IPCC rappresenta una base conoscitiva imprescindibile per comprendere l'urgenza e la portata della questione climatica.

Il Sesto Rapporto di Valutazione (AR6) dell'IPCC, riferito al 2021-2023, conferma che il riscaldamento globale riscontrato nel corso degli ultimi decenni ha quale causa principale l'attività antropica. Secondo i dati più recenti, la temperatura media globale ha già raggiunto +1,1 °C rispetto ai livelli preindustriali. Le conseguenze dirette sono oramai note e consistono in eventi atmosferici estremi sempre più frequenti e intensi: ondate di calore, siccità, incendi, precipitazioni alluvionali e innalzamento del livello del mare.

Particolarmente allarmanti sono le proiezioni che mostrano che, senza una riduzione immediata, rapida e su larga scala delle emissioni di gas serra, il limite di +1,5 °C previsto dall'Accordo di Parigi sarà superato già nel corso del decennio 2030-2040. Tale superamento determinerebbe impatti irreversibili su molti ecosistemi e metterebbe a rischio milioni di persone, in particolare le popolazioni più vulnerabili. L'IPCC evidenzia inoltre che ogni decimo di grado in più comporta rischi significativamente più elevati per la salute umana, la sicurezza alimentare, la disponibilità idrica e la biodiversità globale.

Di fronte a questo scenario, la funzione del diritto – e in particolare del diritto amministrativo – non può limitarsi ad una mera attività regolatoria, ma deve diventare uno strumento dinamico di responsabilizzazione degli attori istituzionali, capace di garantire che le politiche climatiche siano adeguate ed effettivamente attuate e monitorate.

Occorre fornire effettività al principio di "*climate accountability*", ampiamente discusso nei dibattiti più recenti, ancorando la discrezionalità amministrativa a standard scientifici oggettivi, come quelli forniti dall'IPCC, e prevedendo una responsabilità giuridica per omissione di scelte adeguate da parte degli attori istituzionali.

In quest'ottica, il presente lavoro ha affrontato in maniera articolata e multidimensionale il tema della crisi climatica, dimostrando come essa non sia soltanto una questione scientifica o ambientale, ma anche e soprattutto una sfida giuridica, istituzionale e culturale.

I primi tre capitoli hanno cercato di ricostruire lo "stato dell'arte" analizzando cronologicamente e logicamente il passaggio da una presa di coscienza globale del problema, all'adozione di strumenti normativi concreti, fino alle teorie sul riconoscimento dei diritti climatici nell'ambito della tutela dei diritti umani.

Il primo capitolo ha affrontato il tema giuridico del cambiamento climatico, partendo dalle sue basi teoriche e mostrando come esso abbia messo in discussione i tradizionali schemi di responsabilità e tutela giuridica. La novità e la complessità del fenomeno – diffuso, globale, intertemporale – impongono un ripensamento profondo delle categorie giuridiche. Emerge così la necessità di pensare alle posizioni giuridiche soggettive in chiave nuova, attingendo nuovamente agli studi sugli interessi collettivi o diffusi per valorizzare la tutela ad un clima stabile e giusto, nonché per immaginare nuove forme di soggettività giuridica, che includono le generazioni future e l'intera collettività. Il diritto si trova a dover colmare il divario tra l'urgenza della scienza e l'inerzia delle istituzioni, assumendo una funzione sempre più dinamica, performativa e, in certi casi, creativa.

Nel secondo capitolo, l'attenzione si è spostata sul contesto europeo, dove l'Unione ha assunto un ruolo di guida nella definizione e nell'attuazione delle politiche climatiche. Il *corpus* normativo dell'UE, culminato nella legge europea sul clima, affianca misure vincolanti a strumenti di governance procedurale volti a garantire trasparenza, inclusione e responsabilità. Tuttavia, persistono ostacoli all'accesso effettivo alla giustizia, soprattutto per cittadini e ONG, a causa di interpretazioni restrittive da parte della Corte di giustizia. È in questo quadro che la riforma del regolamento di Aarhus e l'insistenza sulla dimensione procedurale della governance climatica assumono particolare rilievo: la legittimità delle politiche ambientali non può prescindere dalla possibilità, per la società civile, di agire nei confronti dell'inerzia pubblica.

Il terzo capitolo ha completato il percorso spostando il baricentro sul piano della tutela dei diritti fondamentali da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Con l'apertura della Corte di Strasburgo alle questioni climatiche – esemplificata dalla storica sentenza KlimaSeniorinnen c. Sviz-

zera – si assiste a una svolta epocale: la crisi ambientale viene riconosciuta come potenziale violazione dei diritti alla vita, alla salute e al rispetto della vita privata e familiare. La CEDU si configura così come un ulteriore strumento di giustizia per colmare le lacune lasciate dalle giurisdizioni nazionali o dall'inerzia delle istituzioni europee.

L'obiettivo è di tracciare l'evoluzione di un nuovo paradigma giuridico, nel quale l'ambiente – e in particolare il clima – non è più visto solo come oggetto esterno da tutelare, ma come condizione integrale per l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali. Il diritto al clima non è dunque solo un diritto emergente, ma una vera e propria chiave interpretativa trasversale, capace di ridefinire il rapporto tra individuo, collettività e Stato. La giustizia climatica, in questa prospettiva, non è una frontiera accessoria, ma il nucleo stesso di una nuova idea di legalità e democrazia, adatta a un mondo che cambia.

La trattazione sviluppata nei capp. IV e V ha consentito di riflettere criticamente sul ruolo sempre più centrale che il diritto amministrativo e la "sua" giurisdizione assumono nell'ambito della tutela del clima e dell'ambiente. Emergono con chiarezza la crescente complessità e l'interconnessione tra normazione nazionale, sovranazionale e *soft law* nel disciplinare le politiche ambientali e climatiche, nonché le sfide giuridiche che derivano dalla necessità di rendere effettivi diritti e doveri che, fino a tempi recenti, erano considerati privi di piena giustiziabilità.

Il cap. IV ha posto in evidenza il profondo mutamento nel tempo delle categorie giuridiche classiche per adattarsi alle sfide dell'oggi, a partire dalla nozione di legittimazione ad agire nel processo amministrativo. In materia climatica appare centrale la questione della titolarità dell'azione e questo implica la necessità di una riconfigurazione delle tradizionali dicotomie tra diritto soggettivo e interesse legittimo, soprattutto alla luce della natura collettiva e ultraindividuale dei beni ambientali e climatici. Il riconoscimento dell'interesse delle future generazioni, pur privo di una soggettività giuridica pienamente definita, introduce nella dogmatica giuridica una prospettiva intergenerazionale che tende a estendere il concetto stesso di giustiziabilità.

Particolarmente significativa è la riflessione sull'evoluzione del concetto di "interesse diffuso", che assume una nuova rilevanza sistematica nei contenziosi climatici, in quanto portatore di istanze non riconducibili a singoli soggetti, ma a collettività ampie o alla società nel suo complesso. Il caso

"Giudizio Universale", primo esperimento di *climate litigation* in Italia, diviene paradigmatico di una tendenza, ormai consolidata nel panorama giuridico europeo, a cercare di trovare nella giurisprudenza risposte a esigenza di tutela eluse dal Legislatore, cercando di ancorare il tema climatico alla tutela di diritti fondamentali (quali salute, vita privata, ambiente salubre), sulla base della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Costituzione.

Il cap. V, complementare al precedente, ha spostato l'attenzione sul versante amministrativo e pianificatorio, analizzando gli strumenti di programmazione climatica e la loro natura giuridica. I Piani nazionali, come il PNIEC e il PNACC, sembrano potersi qualificare quali atti di alta amministrazione, frutto di procedimenti compositi nei quali si intersecano norme europee e scelte nazionali. L'esame della loro struttura evidenzia una tensione fra la discrezionalità amministrativa e l'obbligo di dare attuazione concreta a obblighi giuridicamente rilevanti, derivanti dai regolamenti UE e dai principi generali dell'ordinamento.

La principale criticità rilevata riguarda il *deficit* di effettività che caratterizza tali atti, spesso formulati in termini programmatici e privi di vincoli operativi stringenti. In questo senso, la giurisprudenza amministrativa è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nell'assicurare che l'azione pubblica sia conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed efficacia, diventando garante della coerenza tra le politiche climatiche e gli obiettivi dichiarati. Il sindacato giurisdizionale sulla "discrezionalità ambientale" non si configura più come eccezione, ma come necessaria risposta all'inerzia o inadeguatezza dell'amministrazione, specie in presenza di atti lesivi degli interessi della collettività.

L'analisi complessiva dimostra come la dimensione giuridica della crisi climatica non possa più essere confinata in un ambito meramente etico o politico. Essa esige strumenti giuridici capaci di garantire l'effettività della tutela, anche in assenza di una vittima specifica o di un danno immediatamente percepibile. Ciò richiede una riqualificazione degli strumenti processuali, delle categorie sostanziali e delle tecniche di pianificazione, nella prospettiva di un diritto che sia realmente in grado di affrontare le sfide epocali poste dal cambiamento climatico.

In conclusione, la duplice prospettiva offerta dai capitoli analizzati – quella contenziosa e quella amministrativa – mostra come l'evoluzione del diritto ambientale e climatico richieda un costante dialogo tra giudice, le-

gislatore e amministrazione, in un contesto sempre più caratterizzato da interdipendenza normativa multilivello. La sfida per il futuro è quella di rendere il diritto non soltanto uno strumento di regolazione, ma un fattore abilitante di giustizia climatica, capace di coniugare l'efficienza amministrativa con la garanzia dei diritti fondamentali, anche in ottica transgenerazionale.

Una bibliografia essenziale del lavoro è disponibile: https://www.giurisprudenza.unito.it/do/docenti.pl/Alias?maura.mattalia#tab-ricerca

Finito di stampare nel mese di giugno 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Torino

Volumi pubblicati

1. Ruggero Rudoni, *Il principio di legalità delle sanzioni 'penali' in una prospettiva costituzionale nazionale ed europea*, 2024.
2. Isabella Alberti, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, 2024.
3. Chiara Castaldo, *Libertà individuali e* open data*. Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, 2024.
4. Fabrizio Sudiero, *La segnalazione dell'organo di controllo* ex *art. 25-*octies *del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2025.
5. Sergio Foà (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, 2025.
6. Maura Mattalia, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, 2025.