

# Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica

*a cura di*

Stefano Catalano e Giovanna Ligugnana



**Giappichelli**

# **Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica**





IUSTITIAM COLIMUS



# **Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica**

*a cura di*

Stefano Catalano e Giovanna Ligugnana



**Giappichelli**

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1516-1

ISBN/EAN 979-12-211-6401-5 (ebook)

*Il presente Volume rientra nell'ambito del Progetto PRIN 2022 dal titolo "Courts in troubled times. Adapting judicial decision-making to the system strains", Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente 2 "Dalla Ricerca all'Impresa" - Investimento 1.1 - Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU, CUP B53D23010280006.*

*Il Volume è stato stampato con il contributo del Dipartimento di scienze giuridiche Università di Verona con fondi del progetto PRIN 2022 dal titolo "Courts in troubled times. Adapting judicial decision-making to the system strains", Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente 2 "Dalla Ricerca all'Impresa" - Investimento 1.1 - Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU, CUP B53D23010280006.*



G. Giappichelli Editore



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



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

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](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# Indice

	<i>pag.</i>
STEFANO CATALANO <i>Introduzione</i>	1
PARTE I	
PAOLO DURET <i>Sindacato giurisdizionale e crisi ambientale e climatica: uno sguardo d'insieme</i>	
1. Considerazioni introduttive e premesse terminologiche	7
2. Caratteri generali del contenzioso climatico	11
3. Le differenti prospettive di tutela nel contenzioso climatico	15
4. Problematiche del contenzioso climatico: il ruolo del processo; la separazione dei poteri; l'individuazione della giurisdizione	23
5. (Segue). Problematiche del contenzioso climatico: le condizioni dell'azione; il danno; la responsabilità; il nesso di causalità; l'onere della prova e la precauzione "climatica"; gli atti impugnabili	29
6. I poteri del giudice e la c.d. "riserva di scienza"	35
7. Concludendo ...	40

GIOVANNI TULUMELLO

*Crisi climatica e tutela giurisdizionale (a margine della c.d. giustizia climatica)*

1. Premessa: uno scenario in evoluzione	42
2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia: tutela per equivalente e tutela in forma specifica nella disciplina della protezione della qualità dell'aria; il problema degli strumenti del diritto processuale nazionale necessari per imporre gli obblighi di risultato	50
2.1. La sentenza della II Sezione del 19 novembre 2014, in causa C-404/13	50
2.2. La sentenza della Grande Sezione del 19 dicembre 2019, in causa C-752/18	51
2.3. La sentenza della Grande Sezione del 22 dicembre 2022, in causa C-61/21	53
3. La giurisprudenza delle Corti nazionali francese e olandese	55
3.1. <i>Private enforcement e private remedies</i> : una precisazione	59
4. La giurisprudenza italiana	61
4.1. Il problema dell'accesso	62
4.2. Il silenzio-inadempimento	63
4.3. Il giudizio di ottemperanza	66
4.4. Il riparto di giurisdizione	67
5. L'attuale conformazione normativa dell'interesse ambientale, la discrezionalità amministrativa e le forme di tutela	69
5.1. La dialettica fra ambiente e paesaggio	74
5.2. Il nuovo testo dell'art. 9 della Costituzione	76
5.3. La recente Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, che modifica la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la codificazione della nozione di interesse pubblico prevalente	78
5.4. La gerarchia degli interessi come conseguenza di una priorità logica ed ontologica, e non di una "tirannia dei valori": la definitiva affermazione della natura convenzionale della nozione giuridica di ambiente	79
5.5. Processi qualificatori e assetto normativo	83

	<i>pag.</i>
5.6. Complessità socio-politica del fenomeno regolatorio: “a proposito del tempo”	86
5.7. (Segue). Bilanciamento, discrezionalità, eccesso di potere	89
5.8. Logica pianificatoria ed effettività del risultato: la codificazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia nella recente 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	93
5.9. Ancora sul potere amministrativo, e sul sindacato giurisdizionale dei relativi atti di esercizio: la necessità di una riflessione sulle categorie, e sui rimedi	95
6. Considerazioni finali: il giudice e la norma	96

MONICA DELSIGNORE

*Le diverse possibili declinazioni  
del contenzioso climatico e suoi futuri sviluppi*

1. La crisi climatica e il diritto	101
2. La difficile definizione del contenzioso climatico e la proposta di suddividerlo in tre distinti filoni	105
3. Il primo filone: il contenzioso strategico nei confronti degli Stati	108
4. Il secondo filone: le controversie nei confronti delle compagnie petrolifere e dei loro finanziamenti	113
5. Il terzo filone: le controversie sulla legittimità di autorizzazioni e permessi per impianti industriali inquinanti ovvero sui finanziamenti agli stessi	117
6. La questione della legittimazione e della situazione giuridica tutelata nelle controversie climatiche	120
7. La questione della separazione dei poteri	128
8. La questione della prova del nesso di causalità tra cambiamento climatico e omissione contestata	131
9. Quali prospettive per il contenzioso climatico?	132

VITTORIO TOFFALETTI

*Giudizio amministrativo e tutela delle future generazioni in materia ambientale: riflessioni sull'accesso alla giustizia tra ius conditum e ius condendum*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione. La tutela intergenerazionale dell'ambiente  | 137 |
| 2. Future generazioni e contenzioso climatico: brevi osservazioni alla luce del caso "Giudizio Universale"                                 | 143 |
| 3. Il concetto di "future generazioni" e i suoi molti problemi   | 147 |
| 3.1. (Segue). I "diritti delle generazioni future": difficoltà teoriche di una loro concettualizzazione                                    | 151 |
| 3.2. (Segue). I doveri intergenerazionali e la loro giustizia-bilità fra ampliamento della legittimazione e oggettivizzazione della tutela | 154 |
| 3.3. (Segue). Atti impugnabili e interesse a ricorrere nella giustizia intergenerazionale  | 163 |
| 4. Note conclusive. Modelli alternativi e quesiti aperti   | 166 |

## PARTE II

GIAMPIETRO FERRI

*Introduzione* 171

GIORGIO GRASSO

*La CEDU, le donne svizzere e il cambiamento climatico: la prospettiva del diritto costituzionale*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione e delimitazione del tema  | 177 |
| 2. La decisione delle questioni climatiche tra organi della democrazia rappresentativa (e della democrazia diretta) e potere giurisdizionale: cenni | 179 |

pag.

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 3. | Alcuni snodi fondamentali di <i>KlimaSeniorinnen</i> : la violazione dell'art. 6 § 1 (e il riconoscimento alle associazioni del diritto di agire in giudizio) e dell'art. 8 della CEDU (e di un preteso diritto fondamentale al clima) | 180 |
| 4. | La contrastante lettura del principio della separazione dei poteri da parte della Corte EDU e del Governo svizzero   | 184 |
| 5. | Alcune prime conclusioni   | 188 |

ANDREA MOLFETTA

*“Giudizio Universale”, separazione dei poteri e carbon budget residuo: quali prospettive per il contenzioso climatico?*

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Alcuni cenni introduttivi al contenzioso climatico  | 191 |
| 2. | La vicenda “Giudizio Universale” in Italia: una sintesi   | 199 |
| 3. | “Anatomia di una caduta”: la pronuncia del Tribunale romano e il richiamo alla separazione dei poteri | 202 |
| 4. | Emergenza climatica, <i>carbon budget</i> residuo e prospettive per il contenzioso italiano           | 211 |
| 5. | Un monito finale  | 220 |

VALENTINA BARONCINI, CLAUDIA ONNIBONI

*L'azione inibitoria collettiva contro il Ponte sullo Stretto*

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | L'azione inibitoria collettiva <i>ex art. 840-sexiesdecies</i> c.p.c.   | 223 |
| 2. | L'azione inibitoria collettiva contro il Ponte sullo stretto di Messina | 229 |

ANDREA G. MELANI

*Crisi climatica e giurisdizione civile. In particolare, il diritto d'asilo*

- |    |              |     |
|----|--------------|-----|
| 1. | Introduzione | 237 |
|----|--------------|-----|

	<i>pag.</i>
2. Crisi climatica e responsabilità civile	240
3. Crisi climatica e diritto d'asilo	246
4. Considerazioni finali sul ruolo del giudice di fronte alle crisi	257

GIOVANNA LIGUGNANA

*Conclusioni. La crisi ambientale e climatica e le sfide per il giudice amministrativo*

1. Tutela ambientale e giudice amministrativo: complessità e creatività	261
2. L'ambiente nella dimensione "spazio". Sfide e soluzioni	262
3. Dallo spazio al tempo: ambiente e clima di fronte al giudice nella prospettiva intergenerazionale	265
4. Il giudice amministrativo protagonista della sfida. Qualche riflessione conclusiva	267

<i>Notizie sugli Autori</i>	271
-----------------------------	-----

STEFANO CATALANO

## *Introduzione*

Le vicende concrete, verrebbe da dire “le cronache”, degli ultimi anni, non solo italiane, hanno mostrato come si stia affacciando, nel panorama delle “crisi” e delle situazioni di emergenza, il tema del clima e dei cambiamenti sempre più radicali che esso subisce.

Assai frequenti sono diventati gli eventi “estremi” che determinano profonde devastazioni e, purtroppo, vittime in un numero via via crescente. Non è il caso di fare una rassegna. Essa non farebbe altro che richiamare una serie di episodi che, pur diversi, sono accomunati dalla medesima causa, ovvero, lo si diceva poco sopra, i cambiamenti climatici.

Nel tempo sono diventati, ogni volta di più, allarmanti i rapporti delle organizzazioni internazionali che si occupano del monitoraggio ambientale. Le proiezioni sui cambiamenti climatici anticipano progressivamente ed inesorabilmente il momento futuro (ma non per molto) in cui essi avranno effetti irreversibili e globalmente devastanti.

È noto che le Nazioni faticano a trovare accordi. Questi sono essenziali perché soltanto una strategia generale può invertire la rotta o, almeno, contenere i danni. Le varie conferenze si chiudono, quando va bene, con annunci di misure minimali e, secondo molti esperti, insufficienti. Gli Stati più popolosi e “inquinanti” faticano ad assumere impegni. Le grandi potenze, a cominciare dagli Stati Uniti, hanno atteggiamenti ondivaghi e basta, come avvenuto recentemente, il cambio di una presidenza per far venire meno i, pur blandi, impegni assunti dalla amministrazione precedente.

In un simile contesto anche i giuristi hanno cominciato ad interrogarsi sugli strumenti normativi da introdurre per contrastare i fenomeni in discorso. Ci si chiede, inoltre, se e come fare ricorso al

diritto esistente in chiave climatica. La domanda, insomma, è: come far fronte con il diritto alla crisi climatica?

La riflessione coinvolge non solo gli studiosi, ma anche i giudici dei diversi livelli. La consapevolezza acquisita dalle diverse comunità del fenomeno ha portato all'emergere di casi nati con l'intento di "trovare" una risposta giudiziaria capace di contribuire alla causa della tutela dell'ambiente e alla soluzione della emergenza climatica.

Le giurisdizioni, non senza eccezioni, si stanno mostrando sempre più sensibili al tema. Qui, come spesso è accaduto, si assiste ad un ruolo di "supplenza" che i giudici stanno assumendo nell'affrontare problemi che gli organi politici, a cominciare dai legislatori, non hanno la forza o la volontà di affrontare. Lo sguardo sempre costantemente rivolto ad un orizzonte temporale vicino, quello delle "prossime" elezioni politiche, impedisce la definizione, la messa in campo e la traduzione in atti concreti di strategie di lungo termine efficaci per affrontare la crisi ambientale e climatica che si avvicina a grandi passi.

Ben altro occorrerebbe nella situazione attuale. Sarebbe importante che si assistesse ad una sorta di "alleanza" di scopo fra organi politici e giurisdizione che – ferma restando la divisione delle prerogative e del rispetto dei differenti ruoli – consenta una reazione sempre più efficiente in chiave di lotta ai cambiamenti climatici. Servirebbe, per fare un esempio, un qualcosa di simile a quanto avvenuto in tempi di pandemia: indirizzo politico e potere giurisdizionale hanno "collaborato" nell'intento di affrontare al meglio, unendo le forze appunto, le problematiche pandemiche. Talvolta i giudici, in vero, hanno escogitato soluzioni originali ed anticipato le scelte positivizzate, poi, dal legislatore. Ma questo è un altro tema...

Tornando allo stato attuale in ambito climatico ed ambientale, si può dire, quindi, che di fronte alla timidezza (quando va bene) e alla inerzia (quando, come spesso accade, va meno bene) dei decisori politici si sta affermando la "giustizia climatica". Essa si fonda sulla forte consapevolezza, veicolata anzitutto dalla società e dai comuni cittadini, della necessità di dover agire per attutire i colpi del cambiamento climatico e della degenerazione ambientale.

La giustizia climatica varca i confini dei singoli Stati e si impone anche agli organi giurisdizionali sovranazionali, a prescindere dalla vincolatività delle decisioni. Una delle prime pronunce da

segnalare è quella del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite. Nel Parere del 24 ottobre 2019 nel *Caso Ioane Teitiota* contro *Nuova Zelanda*, il Comitato riconosce come lesivo dei diritti fondamentali il rimpatrio forzato di una persona in un luogo in cui la sua vita sarebbe a rischio a causa degli effetti negativi del cambiamento climatico. Ad essere messo in discussione, in vero, sarebbe addirittura il diritto alla vita. Si osserva che il rimpatrio forzato potrebbe mettere in pericolo la vita stessa di un soggetto che, per ragioni climatiche, ha lasciato il Paese di origine minacciato da ripetuti disastri ambientali.

Non si tratta di una pronuncia isolata. Basti ricordare la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri* contro *Svizzera*. Qui la Corte EDU condanna la Svizzera per non aver adottato misure sufficienti per contrastare il cambiamento climatico e per avere, di conseguenza, violato gli artt. 6 e 8 della CEDU.

Nei singoli Stati le cose non vanno molto diversamente, sia pur con esiti non sempre identici. Persino nel sistema dell'Unione europea qualcosa sembra muoversi.

In Italia si assiste ad un crescente interesse per le problematiche climatiche ed ambientali. Ne è una dimostrazione la modifica, portata a termine nel 2022, dell'art. 9 della Costituzione che, oggi, ha un esplicito riferimento alla necessità che la Repubblica tuteli l'ambiente. Non si tratta di una assoluta novità, almeno sul piano sostanziale, ma la modifica costituzionale ha un indubbio rilievo, anche, verrebbe da dire, simbolico e in chiave di utilizzo sempre maggiore del parametro in sede giurisprudenziale.

Di tutto questo si riflette nei contributi che si raccolgono in questa sede e che rappresentano gli esiti di un seminario di studi svoltosi il 27 novembre 2024. L'incontro, così come questa pubblicazione, si inserisce nell'ambito di un progetto Prin 2022 che ha come tema quello del ruolo dei giudici nelle diverse crisi, fra cui è stata inclusa proprio quella climatica.

In breve, la riflessione sulla giustizia climatica permette di comprendere come le diverse giurisdizioni si muovano e come "adattino" i loro processi decisionali alle crescenti necessità che i cambiamenti climatici e le emergenze ambientali pongono.

Sullo sfondo, ma non troppo, si staglia il tema dei "diritti" delle

generazioni future di cui parla ora l'art. 9 della Costituzione ed a cui, proprio in riferimento alla costituzionalmente doverosa tutela dell'ambiente, la Corte costituzionale ha fatto diverse volute riferimenti. Gli interrogativi sono numerosi: chi è il titolare di quei diritti? Chi può agire per tutelarli davanti ad un giudice? Quali sono i contenuti dei diritti delle generazioni future? Quali i vincoli per le presenti generazioni? Domande complesse per i giuristi che, specie in tempi recenti, hanno iniziato a riflettere, nella consapevolezza che i cambiamenti e la crisi climatica ed ambientale richiedono risposte immediate e, forse, inedite. Cosa possono fare i giudici davanti a tutto questo? Fin dove si sono spinti? Quali sono le "colonne d'Ercole" della loro "navigazione"?

Quesiti di difficile soluzione che però sono sempre più ineludibili. Le riflessioni che seguono, nella consapevolezza dell'impossibilità di dare risposte definitive, intendono far mergere delle idee e contribuire, 'almeno', alla chiarificazione e comprensione dei problemi.

# PARTE I



PAOLO DURET

## *Sindacato giurisdizionale e crisi ambientale e climatica: uno sguardo d'insieme*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e premesse terminologiche. – 2. Caratteri generali del contenzioso climatico. – 3. Le differenti prospettive di tutela nel contenzioso climatico. – 4. Problematiche del contenzioso climatico: il ruolo del processo; la separazione dei poteri; l'individuazione della giurisdizione. – 5. (Segue). Problematiche del contenzioso climatico: le condizioni dell'azione; il danno; la responsabilità; il nesso di causalità; l'onere della prova e la precauzione "climatica"; gli atti impugnabili. – 6. I poteri del giudice e la c.d. "riserva di scienza". – 7. Concludendo ...

### *1. Considerazioni introduttive e premesse terminologiche*

Circa quaranta anni fa, nel concludere un convegno di Studi dedicati ai problemi dell'ambiente, Feliciano Benvenuti ipotizzava l'«inizio di modificazioni di una struttura tradizionale, come quella giuridica, con l'intervento di un tipo di struttura anomala, come quella che si rende evidente in relazione all'ambiente»<sup>1</sup>.

Egli si richiamava alle nuove acquisizioni della scienza, in particolare agli studi di Prigogine sull'esistenza di strutture dissipative derivanti da processi di autorganizzazione e dunque sul superamento dell'idea dell'equilibrio interno del secondo principio della termodinamica con il riconoscimento dell'esistenza di «un ordine che deriva dal non equilibrio», un «ordine mediante fluttuazioni» che è insieme distruzione e ricostruzione.

---

<sup>1</sup>F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, p. 255, ora in *Scritti giuridici*, vol. IV, Milano 2006, p. 3733 ss.

Ebbene Benvenuti sosteneva che proprio «lo studio dell'ambiente fa pensare alla distruzione di un equilibrio interno per dare origine ad un processo di autorganizzazione giuridica, che non dipende più dai dati interni al sistema, ma che deriva dai dati ad esso esterni, ossia dai dati spontanei, come quelli che, nella specie, mette in luce il rapporto di ogni individuo con l'ambiente, ossia con un valore immateriale»<sup>2</sup>. Si tratta di affermazioni che mi paiono oggi più attuali che nel 1982 e che anzi oggi possono essere meglio comprese nella loro portata in certo senso profetica<sup>3</sup>.

Del resto il diritto ambientale è stato notoriamente qualificato come un “diritto precursore” o “diritto sonda” in ragione della sua capacità anticipatrice, quale incubatore di soluzioni destinate a futura diffusività nel diritto amministrativo *tout court*<sup>4</sup>, oltre che come un «diritto pragmatico»<sup>5</sup>.

Tuttavia non è solo il diritto ambientale sostanziale ad essere chiamato in causa da questo processo di “autorganizzazione giuridica”, da questo nuovo ordine intriso di distruzione e ricostruzione; nell'inestricabile embricazione che congiunge dimensione sostanziale e dimensione della tutela, sostanza e processo, la palingenesi evocata non poteva che investire anche il sindacato giurisdizionale che costituisce il tema specifico di questo incontro.

Si è ultimamente osservato che la recente proliferazione del contenzioso relativo a tale ambito costituirebbe chiara espressione di come il processo «non galleggi più, alto, al di sopra della società, ma vi si mescoli perennemente, tendendo a registrare le istanze che dal basso si originano, circolano, reclamano accoglimento a livello ufficiale»<sup>6</sup>. Sono espressioni di Paolo Grossi, simmetriche all'evocazione,

---

<sup>2</sup> *Ivi*, pp. 3735-3736.

<sup>3</sup> Parlo più recentemente di una «*legally disruptive nature*» a proposito del *climate change* E. FISHER, E. SCOTFORD, E. BARRIT, *The legally disruptive nature of climate change*, in *The Modern Law Review*, vol. LXXX, fasc. 2, 2017, p. 173 ss.

<sup>4</sup> Così R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano 2006, p. 344.

<sup>5</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano 2014, p. 3 ss.

<sup>6</sup> P. GROSSI, *Il diritto nella storia dell'unità d'Italia*, Napoli 2012, p. 57, citato

secondo una altrettanto efficace, ripetuta immagine dello storico, di un diritto che non “galleggi” sulla società, posto che, nell’appassionata visione del Maestro, «(l)a fisiologia del giuridico è di essere intimamente compenetrata con la fisiologia della società, ovvero sia è al centro della φύσις, strutturalmente partecipe di questa»<sup>7</sup>.

Una possibile metamorfosi della struttura giuridica tradizionale; un processo che non galleggi al di sopra della società: sono queste premesse il *background* nel quale credo si possano collocare queste riflessioni introduttive e più in generale il senso dell’incontro odierno.

Nel titolo della mia relazione si fa olisticamente riferimento al sindacato giurisdizionale sulla crisi ambientale-climatica.

Tuttavia, memore del monito della scolastica (ma anche gesuita) “*distingue frequenter*”, e come si addice a ogni inquadramento giuridico di una tematica, occorre *in limine* dar conto di alcune questioni di ordine terminologico, tanto più che la dottrina evidenzia, come sovente avviene, delle significative oscillazioni in tema.

Non è mancato infatti chi, nell’alveo della dicotomia tra *justice* e *litigation*<sup>8</sup>, ha distinto tra «giustizia» – “ambientale”, “climatica” ed “ecologica” – figlie di elaborazioni dottrinali – e «contenzioso» – “ambientale”, “climatico” ed “ecologico” – come riflesso delle dinamiche reali del solo formante giurisprudenziale<sup>9</sup>.

In particolare la “giustizia ambientale” diverrebbe sinonimo di “giustizia sociale” nell’uso dei luoghi e nell’esercizio dei propri diritti, rispetto a processi umani di impatto ambientale e dunque di conflitto di “localizzazione” (sarebbero riconducibili a tale figurazione lo stesso diritto ambientale delle “valutazioni di impatto” e dell’accesso alla giustizia – cfr. la Convenzione di Aarhus del 1998)<sup>10</sup>.

---

da E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, in *JUS-ONLINE*, fasc. 2, 2024, p. 210.

<sup>7</sup> P. GROSSI, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in *Quaderni fiorentini*, vol. XXIX, 2000, p. 222.

<sup>8</sup> Cfr. in proposito S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3, 2021, p. 597 ss.

<sup>9</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, fasc. 2, 2020, p. 1346.

<sup>10</sup> *Ivi*, pp. 1346-1347.

Viceversa la “giustizia ecologica” guarderebbe, in base a metodi economici, alle asimmetrie che i processi produttivi globali di merci mantengono, aprendo la strada, in una prospettiva globale e non localizzata, a un dialogo tra economia ed ecologia<sup>11</sup>.

Infine la “giustizia climatica” – che affiora anche nel Preambolo dell’accordo di Parigi del 2015 (ma si è coniato anche il termine “giustizia atmosferica”<sup>12</sup>) – farebbe emergere i problemi che si pongono a livello interstatale sul fronte della imputazione “differenziata” delle responsabilità dei singoli Stati e su quello della condivisione, fra Stati, delle soluzioni (quali ad es. il *Carbon Budget*, ossia la quota di emissioni di gas climalteranti a disposizione di ciascun paese)<sup>13</sup>.

Queste distinzioni si rifletterebbero poi sul piano del contenzioso, a proposito del quale la figura del “contenzioso climatico” appare viceversa affetta da una certa genericità<sup>14</sup>, venendo talora riferita a qualsiasi contenzioso che, direttamente o indirettamente, si riferisca agli impatti dei cambiamenti climatici in determinati luoghi, smarrendosi così la specificità veicolata da tale aggettivo, sicché il clima assurgerebbe a semplice “argomento” di rafforzamento della pretesa giudiziale (evocato, per così dire, *ad colorandum*).

---

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 1348.

<sup>12</sup> S. VANDERHEIDEN, *Atmospheric Justice*, Oxford 2008.

<sup>13</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1349 ss.

<sup>14</sup> Talché si è arrivati a sostenere che «(t)here are as many understandings of what counts as “climate change litigation” as there are authors writing about the phenomenon» (così J. SETZER, L.C. VANHALA, *Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change*, fasc. 3, 2019, p. 3). Per un recente tentativo di messa a fuoco del concetto e delle sue variabili cfr. A. PISANÒ, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Pol. dir.*, fasc. 1, 2024, p. 3 ss., il quale si rifà anche (*ivi*, pp. 17-18) alla tassonomia proposta da J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation. Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge 2015, p. 4. In ordine alle possibili definizioni della *climate litigation* cfr. inoltre A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli 2022, specie p. 185 ss., nonché, in questo volume, il contributo di M. DELSIGNORE. Per una visione d’insieme della complessità del fenomeno, cfr., da ultimo, E. D’ALESSANDRO, D. CASTAGNO (a cura di), *Reports & Essays on Climate Change Litigation* (Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino), Torino 2024, disponibile al *link* <<https://iris.unito.it>>.

## 2. Caratteri generali del contenzioso climatico

In termini puramente descrittivi ricordo che tale contenzioso vede come parti espressioni della società civile (individui e associazioni<sup>15</sup>) contrapposte alle istituzioni pubbliche (c.d. *suits against governments*), ma anche solo soggetti pubblici di livello territoriale diverso<sup>16</sup> e financo società civile o soggetti pubblici ricorrenti verso

---

<sup>15</sup>Un aspetto peculiare è offerto dalla c.d. *youth-led climate litigation*, ossia da iniziative giudiziali guidate da gruppi di giovani (in tema cfr. L. GRADONI, M. MANTOVANI, *Youth-Led Climate Change Litigation: Crossing the North-South Divide*, in *WCL*, 2023, p. 274 ss., specie pp. 282-285 richiamato da L. SERAFINELLI, *Il dialogo tra responsabilità civile e diritti fondamentali per l'affermazione di una giustizia climatica intragenerazionale in ottica intersezionale. Dalla youth-led climate litigation alle esigenze delle nuove classi subalterne climatiche*, in *Pol. Dir.*, fasc. 1, 2024, p. 29 ss.). Cfr. inoltre A. PISANÒ, *Elementi per una definizione*, cit., pp. 23-24, ove si fa riferimento a una *youth-focused rights-based climate litigation*, intesa come «una sorta di processo di “specificazione” del contenzioso climatico» che permette ai più giovani di «lasciare i bordi di periferia del processo politico-decisionale maggioritario, per andare via a cercare soluzioni che consentano di superare l'atavica mancanza di influenza politica che li attanaglia», allo scopo di superare «l'atteggiamento da pavido *cunctator* che va assumendo il decisore politico-maggioritario», nonché ID., *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 1, 2024, p. 95 ss., spec. p. 107, ove la qualificazione di tali soggetti come «*voiceless*», con richiamo a R.S. ABATE, *Climate Change and the Voiceless*, Cambridge 2019.

<sup>16</sup>A titolo di esempio ricordo la vicenda (richiamata da A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., pp. 232-233) che ha visto il comune di *Grande-Synthe*, comune costiero nel Nord della Francia e minacciato dal possibile innalzamento del livello del mare, ricorrere al giudice amministrativo (sentenza 1 luglio 2021 del *Conseil d'État*); come osserva C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis with Counter-Majoritarian instruments: Judges between Political Paralysis, Science, and International law*, in *European Papers*, fasc. 3, 2021, p. 1312, questo significativo caso evidenzia «a (growing) polarization of views within public governance structures that leads to internal political conflicts which cannot be resolved in the political arena». Su tale vicenda cfr. inoltre J.-M. DUBOIS-VERDIER, *Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica: la prospettiva francese*, in *Atti del convegno “Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica”*, – 11 giugno 2021 – in *Giustamm.it.*, fasc. 6, 2021, nonché C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata sulla pronuncia di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione nel primo caso di Climate Change Litigation in Italia*, in <[www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)>, 2024, e in <[www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)>, 2024, il quale richiama altresì *Conseil d'État, Commune de Grande-Synthe*, 10

enti privati<sup>17</sup>, segnatamente le multinazionali, in relazione alla loro attività imprenditoriale, o, secondo sviluppi emergenti, contro istituti di credito al fine di far cessare investimenti in imprese fortemente inquinanti<sup>18</sup>.

Vede inoltre contrapposte domande volte ad ottenere la condanna al risarcimento del danno, patrimoniale e non, in forma generica (c.d. *routine cases*), a quelle in cui si chiede la condanna alla riduzione delle emissioni (c.d. *strategic cases*)<sup>19</sup> e si è dispiegato talora in sede civile, come nel caso *Urgenda*<sup>20</sup>, talora in quella amministrativa, come nel caso francese “*Affaire du Siècle*”<sup>21</sup> o ancora in

---

maggio 2023, n. 467982, dove, in sede esecutiva, l’ordine all’amministrazione statale di intraprendere tutte le misure necessarie per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle immissioni «è stato ribadito, ma senza che a questo venisse aggiunta una *astreinte* (cioè, una misura coercitiva)».

<sup>17</sup> Per quanto riguarda il contenzioso climatico tra gli Stati (la c.d. *inter-state climate change litigation*) va precisato che al momento costituisce «una prospettiva verosimile, ma non ancora realizzatasi», dal momento che «è solo stata paventata da alcuni piccoli Stati insulari del Pacifico che rischiano di scomparire a causa dell’innalzamento del livello del mare» (così G. GHINELLI, *Le condizioni dell’azione nel contenzioso climatico: c’è un giudice per il clima?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 4, 2021, p. 1278).

<sup>18</sup> Cfr. V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit., il quale precisa che «(p)er quanto riguarda il contenzioso climatico “bancario” – che ha caratteristiche sue proprie, seppur accostabili – si segnalano, in Europa, la controversia contro la Banca Nazionale del Belgio (dichiarata inammissibile) e quella contro BNP Paribas (pendente a Parigi), ed è già stata comunicata l’intenzione di agire contro ING (in Olanda)».

<sup>19</sup> G. GHINELLI, *Le condizioni dell’azione*, cit., p. 1279, con richiamo a C.V. GIABARDO, *Climate change litigation and tort law. Regulation through litigation?*, in *Dir. e proc.*, 2019, p. 363 e bibliografia *ivi* citata; secondo tale ultimo Autore gli *strategic cases* in particolare «do not aim to be successful in the first place; their purpose is to foster debate, or to purport a different and radical interpretation of the existing legal materials. Their scope is to extend their effect well beyond the courtroom and to influence larger state policy and public decisions more generally».

<sup>20</sup> Corte distrettuale de L’Aia (*Rechtbank Den Haag*), *Urgenda v State of the Netherlands*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, 24 giugno 2015; Corte d’appello de L’Aia (*Gerechthof Den Haag*), *Urgenda v State of the Netherlands*, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, 8 ottobre 2018; Corte Suprema olandese, HOGE RAAD, 20 ottobre 2019, 19/00135.

<sup>21</sup> Tribunal Administratif de Paris, 3 febbraio 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976 e Tribunal Administratif de Paris, 14 ottobre 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

sede costituzionale<sup>22</sup>, come nel caso tedesco *Neubauer* relativo alla legge federale sulla protezione del clima (*Bundes-Klimaschutzgesetz* del 12 dicembre 2019)<sup>23</sup>.

In verità ampia dottrina, assecondando la tesi di una «“emancipazione” della questione climatica dalla questione ambientale»<sup>24</sup>, ha enucleato, nel contesto della più generale e onnicomprensiva “*environmental justice*”<sup>25</sup>, i tratti differenziali della “*climate justice*”<sup>26</sup> – alla quale sarà dedicata la più parte degli interventi odierni – mettendo in luce un dato di palmare evidenza, anche se forse talora obliato: mentre un elemento tipico dell’ambiente, come appena ricordato, è la sua localizzazione, l’essere associato a un contesto territoriale fisico e specifico, determinato e circoscritto, viceversa il clima (che, s’è detto, non è affatto un oggetto di utilizzo, non è una cosa o un *Good* nel significato della semantica giuridica di *Civil* e *Common Law*), ha come variabile determinante non lo spazio (come “cosa”), in cui si immette l’azione umana, ma la proiezione temporale<sup>27</sup>. O,

---

<sup>22</sup> Per questi rilievi cfr. già G. VIVOLI, *L’insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 1, 2022, p. 3.

<sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht, *Neubauer, et al. v. Germany*. Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – 1 BvR 78/20 – 1 BvR 96/20 – 1 BvR 288/20.

<sup>24</sup> M. MAGRI, *Il 2021 è stato l’anno della “giustizia climatica”?*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 4, 2021, p. 4. Sulle differenze tra questioni ambientali e questioni climatiche cfr. S. NESPOR, *Ambiente e clima: una proposta*, in *RGA online*, fasc. 25, 2021, p. 1 ss.; O. WOOLLEY, *Climate Law and Environmental Law: Is Conflict Between them Inevitable?*, in B. MAYER, A. ZAHAR (eds.), *Debating Climate Law*, Cambridge 2021, p. 398 ss.; M. CARDUCCI, *Climate Change and Legal Theory*, in G. PELLEGRINO, M. DI PAOLA (eds.), *Handbook of Philosophy of Climate Change*, Cham 2023, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Su cui cfr. G. WALKER, *Environmental Justice. Concepts, Evidence and Politics*, Londra 2012.

<sup>26</sup> Lo riconosce anche la Corte EDU nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, laddove osserva (parag. 422) che «*it would be neither adequate nor appropriate to follow an approach consisting in directly transposing the existing environmental case-law to the context of climate change*» e che è necessario un approccio «*which both acknowledges and takes into account the particularities of climate change*» (lo ricorda P. PUSTORINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giur. it.*, fasc. 8-9, 2024, pp. 1923-1924).

<sup>27</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1367. Del medesimo

ancora e nella sostanza in modo simile, il clima viene considerato – secondo l’espressione del filosofo Timothy Morton – come un *iperoggetto*<sup>28</sup>, vale a dire come un oggetto così ampiamente distribuito nel tempo e nello spazio, da trascendere appunto qualsiasi nozione di localizzazione<sup>29</sup> – circostanza alla quale verosimilmente si legano non pochi dei profili problematici nei quali si imbatte anche il relativo contenzioso<sup>30</sup>. E così si ipotizza che la classica “tragedia dei beni comuni”, dei *Global* o *New Commons* ai quali si vorrebbe ascrivere anche il clima, si converta piuttosto in una “tragedia dell’orizzonte”<sup>31</sup>, come privazione di benefici per le presenti e future

---

Autore cfr. altresì la voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Aggiornamento, 2021, specie pp. 2-3, ove si afferma che «il clima è un presupposto condizionante il diritto, piuttosto che un suo oggetto: regola le relazioni viventi, invece di essere da esse regolato. In tal senso, è una fonte fatto». La prospettiva del “clima-cosa” si ritrova peraltro in uno degli argomenti formulati dagli attori nella causa “Giudizio Universale”, ove si sostiene la responsabilità dello Stato anche a titolo di responsabilità del custode per le «cose» che ha in custodia, ex art. 2051 c.c. («Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito»), esempio, nel nostro ordinamento, di responsabilità oggettiva, come ricorda C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit.

<sup>28</sup> T. MORTON, *Iperoggetti. Filosofia ed ecologia dopo la fine del mondo*, Roma 2018.

<sup>29</sup> Così M. MACRÌ nell’*Introduzione* del recente volume *Emergenza climatica e funzione amministrativa*, Torino 2024, p. 7. Anche secondo S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica*, cit., pp. 598-599 (che si richiamano pure a M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico*, cit., p. 53) è la dimensione spazio-temporale del clima che «ne impedisce la riduzione e che trascende pure la localizzazione, un elemento tipico dell’ambiente» e secondo A. PISANÒ, *L’impatto dei contenziosi sulla crisi climatica*, cit., p. 102, la questione climatica «ruota intorno al rischio di danno climatico la cui causa e i cui effetti non sono spazialmente, causalmente e temporalmente localizzabili».

<sup>30</sup> Anche F. VANETTI nel commento alla sentenza nella causa “Giudizio Universale” *I cambiamenti climatici tra cause civili, scelte politiche e giurisdizione amministrativa*, in *RGA online*, fasc. 52, 2024, rileva come sia proprio la globalità del problema che supera la territorialità del singolo Stato a rendere «inadeguati i rimedi giudiziari ordinari anche laddove applicati in modo innovativo per superare eccezioni processuali».

<sup>31</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1368, con richiamo a M. CARNEY, *Breaking the Tragedy of the Horizon. Climate Change and Financial Stability*, Speech at Lloyd’s of London, London, 29 September 2015, reperibile in <www.bis.org>.

generazioni e nella quale il tempo e non lo spazio, i beni, le cose costituirebbe la variabile determinante.

### 3. *Le differenti prospettive di tutela nel contenzioso climatico*

Richiamate queste opportune distinzioni, sono tuttavia consapevole del rischio di smarrire la bussola in una selva di disquisizioni nominalistiche, perdendo di vista il profilo essenziale costituito dal determinante ruolo propulsivo e suppletivo/surrogatorio – con le sue luci e i suoi eventuali lati oscuri – che il formante giurisprudenziale (anche attraverso la tecnica definita dell’interpretazione “inter-costituzionale”, ossia dell’interpretazione derivante dal dialogo tra le Corti nazionali e sovranazionali<sup>32</sup>) è venuto assumendo *in subiecta materia*.

In questo contenzioso si intersecano a ben vedere prospettive di tutela differenziate: quella dei diritti individuali, quella dei diritti della natura, quella dei diritti delle generazioni future, quella dei doveri e delle responsabilità: andiamo con ordine.

Anzitutto la prospettiva della tutela dei *diritti umani e/o fondamentali*<sup>33</sup>: la vita, la vita privata e familiare, la salute *sub specie* di un

---

<sup>32</sup>F. SICURO, *The inter-constitutional right-duty to a stable climate. Scientific evidence and constitutional problems at stake*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 1, 2024. Cfr. altresì G. PANE, *Pro e contro dei rimedi domestici: prospettive di sinergia europea nel contenzioso climatico collettivo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 390, ove si parla di «un “*common ground*” per la giurisprudenza delle Corti in Europa». Sottolinea altresì «un “dialogo transnazionale tra corti”, la presenza di una *community of courts* – quanto meno *European* – su molti temi comuni, tra questi sicuramente quello del cambiamento climatico» C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit.

<sup>33</sup>Cfr. in proposito M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ord. internaz. e dir. umani*, 2020, p. 506 ss.; S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica*, cit.; I. TRUJILLO, *Vulnerability, Human Rights and Climate Change*, in N. GULLO (a cura di), *Human Rights and the Environment. Legal, Economic and Ethical Perspectives*, Napoli 2021, p. 459 ss. Secondo A. PISANÒ, *Elementi per una definizione*, cit., p. 7, «il ricorso al linguaggio normativo dei diritti da parte di coloro i quali si rivolgono al canale politico-giudiziario, attraverso il contenzioso strategico, appare come la “briscola” di Dworkin» (il richiamo è a R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, London 1977, pp. XI, 91 e 199).

diritto umano ad un ambiente salubre<sup>34</sup>, la dignità, o ancora l'accesso all'acqua, lo *standing of life*, il diritto a cibo adeguato e ad adeguata abitazione, il diritto di proprietà<sup>35</sup>, ma anche ipotizzando un incipiente "diritto al clima" (o "*right to a stable climate*" o "*right to climate stability*")<sup>36</sup>, al quale viene poi collegato un «diritto a pretendere la non regressione del proprio sviluppo umano»<sup>37</sup>.

---

L'autore propone peraltro (A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 16) di mantenere distinti a livello concettuale i "diritti fondamentali" - «quelli riconosciuti a livello domestico-statale» - dai "diritti umani" - «riconosciuti (promossi) e protetti a livello sovrastatale (regionale e/o internazionale)» - pur riconoscendo che trattasi di distinzione che «va mantenuta sul piano teorico-giuridico anche se, sul piano pratico, può essere molto labile [...]». Nelle conclusioni del lavoro si enfatizza come l'argomento dei diritti determinerebbe una vera e propria "rivoluzione copernicana" nel contrasto al cambiamento climatico «perché il punto di vista cambierebbe, passando da quello dei "rappresentanti", a quello dei "rappresentati", potremmo anche dire dallo "Stato" alla "società", in un processo che per molti versi può apparire "democratizzante"» (p. 301): il richiamo qui è a T. GRECO, *Paolo Grossi, teorico del diritto orizzontale*, in *Riv. fil. dir.*, fasc. 1, 2016, p. 49, il che ci riconduce ai rilievi esposti in apertura di questo contributo. In questa prospettiva si potrebbe altresì azzardare che il contenzioso climatico, mediante questo coinvolgimento della realtà sociale, dia spazio a una "cittadinanza attiva" nel solco di quel principio della sussidiarietà c.d. "orizzontale", o, forse preferibilmente, "sociale" consacrato dall'attuale comma 4 dell'art. 118 Cost.

<sup>34</sup>Cfr. C. ANGELINI, *Aspetto relazionale nella giurisprudenza climatica*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 2, 2023.

<sup>35</sup>S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 143.

<sup>36</sup>Cfr. A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'Ircervo*, fasc. 2, 2021, p. 261 ss., nonché ID., *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 98, ove l'emergere di tale diritto viene ricondotto a un «processo mitotico di generazione di (nuovi) diritti da diritti (già riconosciuti) legato alla loro dimensione dinamica e potenziale»; ID., *Il diritto al clima*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica. Aggiornamento*, sotto la direzione di E. SGRECCIA; A. TARANTINO, Napoli 2022, p. 111 ss. Anche gli attori nella causa "Giudizio Universale" si appellano a un «diritto umano al clima stabile e sicuro, la cui titolarità è riconosciuta in capo a ogni essere umano in quanto ineludibile e necessario presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti» (così riassume G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e mercato*, fasc. 3, 2021, p. 212, secondo la quale tuttavia «sembra che gli attori, nel delineare un diritto fondamentale al clima stabile e sicuro, abbiano preferito le prospettazioni di chi ritiene che sia lo stesso clima a essere parte processuale nei conflitti ambientali, rappresentato dai soggetti collettivi» [p. 213]).

<sup>37</sup>Così nell'impostazione delle parti attrici nella causa "Giudizio Universale";

Tale prospettiva pare aver trovato un recentissimo autorevole avallo nella sentenza della Corte EDU sulle “signorine svizzere”<sup>38</sup>: essa, sulla scia di quella che ha rappresentato la pietra miliare<sup>39</sup> (da amministrativista potrei dire l'*arrêt Blanco*, ma si è parlato anche di “Santo Graal”<sup>40</sup>) della giustizia climatica, la sentenza sul caso *Urgenda* (contrazione di “*Urgent agenda*”), dal diritto alla vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU* deduce «il basilare diritto di ogni singolo individuo “a una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi, causati dal cambiamento climatico, sulla loro vita, la salute, il benessere e la qualità della vita”», nella prospettiva di uno Stato che garantisca «rights that are practical and effective, not theoretical and illusory».

Lo *human rights based approach*<sup>41</sup> che caratterizza questo contenzioso climatico (peraltro curiosamente attivato solo in minima parte dinanzi a organismi internazionali e regionali per i diritti umani, sebbene faccia leva sui diritti sanciti dalle convenzioni internazionali sui diritti umani) potrebbe forse essere bollato di “antropocentrismo”.

---

come chiosa A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 280, si tratterebbe di «una sorta di adattamento, senza dubbio originale nel contesto dei contenziosi climatici europei, all'emergenza climatica del principio di non-regressione elaborato in materia ambientale, visto dalla prospettiva del singolo individuo [...]». Sul punto cfr. altresì S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”*, cit., p. 142. Sul “principio di non regressione” cfr. M. PECHIOLO, *Preserving environmental safeguards in the anthropocene: non-regression among environmental law principles and its implications*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 1, 2024, p. 266 ss.; M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 2, 2021, p. 4 ss. e bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>38</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*.

<sup>39</sup> C.W. BACKES, G.A. VAN DER VEEN, *Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 308, definiscono infatti la sentenza come «a milestone in public interest litigation».

<sup>40</sup> C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit., che si richiama a K. BOWER, *Lessons From a Distorted Metaphor: The Holy Grail of Climate Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 347 ss.

<sup>41</sup> Sul ricorso strategico all'argomento dei diritti cfr. J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 7, 1, 2018, p. 37 ss.

Alla prospettiva dei diritti umani si affianca così quella – invero assai problematica, specie in ordine alla questione della legittimazione di cui mi occuperò tra poco – che enfatizza la tutela dei *diritti della natura*<sup>42</sup>, laddove si autonomizzano i diritti di quest’ultima mediante conferimento alla stessa di soggettività giuridica nella forma dei diritti di integrità della Madre Terra o *Pachamama*<sup>43</sup> (come nella *Ley de Derechos de la Madre Tierra* della Bolivia del 21 dicembre 2010), o di diritti degli animali o dei fiumi etc.<sup>44</sup>, con una sorta di “nuovo panteismo della natura”<sup>45</sup>: in sintonia con questa linea si può ricordare la pronuncia sul caso Erika della Corte d’Appello di Parigi nel 2010 nella quale «il pregiudizio morale derivante dalla lesione riportata dall’integrità del patrimonio naturale è stato per la prima volta definito come “pregiudizio oggettivo, autonomo” e non unicamente in riferimento ad interessi puramente umani o economici»<sup>46</sup>.

Incidentalmente, a proposito dell’antitesi antropocentrismo/eco-centrismo (o biocentrismo), rilevo che, a mio avviso, essa rappresenta un letto di Procuste, una contrapposizione troppo rigida e manichea, bisognosa di un “*Aufhebung*”, un superamento e una sintesi nel senso hegeliano, tanto più che le versioni più radicali dell’eco/biocentrismo appaiono non di rado venate da una *Weltanschauung* profondamente nichilista, con la riduzionistica percezione dell’essere umano come un

---

<sup>42</sup> In tema cfr. la densa voce di M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII Aggiornamento, 2017, p. 486 ss. In argomento si veda inoltre lo studio di J. DARPÖ, *Can nature get it right? A Study on Rights of Nature in the European Context*, commissionato dallo *European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs* su richiesta del *JURÍ Committee*, European Union, 2021.

<sup>43</sup> M. CARDUCCI, *Il «Nuevo constitucionalismo» andino tra alterità indigenista e ideologia ecologista*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, II, 2012, p. 319 ss.; R. LOUVIN, *Strategie e giustizia per il clima*, in *Come governare l’ecosistema? Un approccio multidisciplinare*, Bologna 2018, p. 115.

<sup>44</sup> Cfr. S. DOMINELLI, *Per un “diritto degli animali” e “della natura” tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2023, p. 5 ss.; R. LOUVIN, *L’attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3, 2017, p. 623 ss.

<sup>45</sup> Così S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 320.

<sup>46</sup> R. LOUVIN, *Strategie e giustizia per il clima*, cit., p. 115.

parassita dell'ecosistema: una visione che francamente ripugna alla mia matrice personalista, che dell'umano esalta piuttosto il sinolo *dignità responsabilità* (come in fondo nelle recenti encicliche di Papa Francesco, *Laudato si'* e *Fratelli tutti* o nell'Esortazione apostolica *Laudate Deum*).

Il discorso si fa ancor più complesso quando vengono evocati poi i *diritti delle generazioni future*, potenzialmente pregiudicati (o pregiudicabili) dagli effetti del c.d. Antropocene, *rectius* dalla ritrosia del sistema a contrastarli efficacemente e tempestivamente, approccio che intuitivamente pone difficoltà che parrebbero non facilmente superabili, *inter alia*, in materia di rappresentanza processuale e sostanziale.

Discorso più complesso e più delicato perché sottende una problematica densa di implicazioni anche etico-filosofiche, oltre che di tecnicità giuridiche<sup>47</sup>.

Un recentissimo saggio di un filosofo del diritto<sup>48</sup>, muovendo da premesse heideggeriane, individua l'impianto antropologico della modernità nel "presentismo", o, per dirla con le parole di Stephen Gardiner, autore di un classico negli studi di etica ambientale, nella «tirannia dei contemporanei»<sup>49</sup> e richiama le osservazioni di Gustavo Zagrebelsky, sulla «rottura della contemporaneità», che è «la base su cui finora si è presentata la vigenza delle norme [...] del diritto», nonché la constatazione che «le generazioni future, proprio in quanto tali, non hanno alcun diritto soggettivo da vantare nei confronti delle generazioni precedenti»<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> In argomento cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. IX, 2016, p. 331 ss., per l'analisi di tutti i problemi che sorgono dal riconoscimento di una soggettività delle generazioni future. Da ultimo cfr. F. GALLARATI, *From Intergenerational Theory to Practice: The Rights of Present and Future Generations in Climate Litigation*, in *Italian Papers on Federalism*, fasc. 2, 2024, p. 56 ss., e in B. HEIDERHOFF, I. QUEIROLO (eds.), *EU (and) Private International Law. Societal Changes and Legal Challenges*, Napoli 2024, p. 149 ss. e bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>48</sup> F.G. MENGA, *Emergenza ambientale e giustizia intergenerazionale. Alcune traiettorie problematiche in prospettiva filosofico-giuridica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 1, 2024, p. 157 ss.

<sup>49</sup> S.M. GARDINER, *A Perfect Moral Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford 2011, p. 36.

<sup>50</sup> G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino 2016, p. 86.

Questo per tacere del paradosso di Parfit, secondo cui «la scelta di sfruttamento ed esaurimento delle risorse, soprattutto in rapporto ad un futuro più remoto, non danneggia nessuno, dal momento che, adottando una diversa linea di comportamento, nessuna di quelle persone sarebbe venuta ad esistenza»<sup>51</sup>.

Di qui la conclusione del saggio sulla necessità di una ridiscussione radicale dell'ordine istituito (che a ben vedere si pone in linea con le osservazioni del Benvenuti citate in apertura, valide *a fortiori* nell'ambito climatico), una ridiscussione che imporrebbe a ogni soggettività di rinunciare al soggiorno nella roccaforte della propria presenza a sé, per riconoscere – secondo l'espressione di Emmanuel Levinas – di «avere-l'altro-nella-propria-pelle»<sup>52</sup>, anche se l'altro è dotato di una «flebile voce» (per riprendere il sottotitolo di un volume di Fracchia sullo sviluppo sostenibile)<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Così C. GIANNACCARI, *Diritti delle generazioni future o doveri delle generazioni presenti? Giustizia e responsabilità sotto la lente del cambiamento climatico*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, pp. 186-187, che fa riferimento a D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford 1984, richiamato da 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*, fasc. 15, 2022, p. 133. A queste obiezioni si è tentato di replicare con la teoria dei *planetary rights* (E.B. WEISS, *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo 1989), ossia ipotizzando la sussistenza di diritti non *individuali*, ma di *gruppo*, in quanto appartenenti collettivamente a ciascuna generazione, ciò che consentirebbe a questa teoria di aggirare «*the objections of non-existence and non-identity, since the recognition of these rights prescind from the possibility of identifying their holders*», ma la rende al contempo difficilmente compatibile con la tradizionale declinazione individualistica dei diritti caratteristica dei sistemi legali liberali occidentali (per questi rilievi cfr. F. GALLARATI, *From Intergenerational Theory to Practice*, cit., pp. 157-158); non è un caso che questo approccio si ritrovi invece in una significativa sentenza della Corte Suprema della Colombia (*Suprema Corte de Justicia*, STC4360-2018, *Generaciones Futuras v Minambiente*) che ha altresì riconosciuto l'Amazzonia colombiana come un "soggetto di diritti" (*ivi*, pp. 161-163). Ulteriore problematica riguarderebbe poi la delimitazione temporale del concetto di "generazioni future"; per il suggerimento di intendere con tale espressione «le generazioni immediatamente successive e già nate» cfr. G. PULEIO, *Rimedi civilistici*, cit., p. 210 e bibliografia *ivi* richiamata; in senso critico rispetto a questa delimitazione cfr. F. GALLARATI, *From Intergenerational Theory to Practice*, cit., pp. 154-155.

<sup>52</sup> F.G. MENGA, *Emergenza ambientale*, cit., p. 178, con citazione da E. LEVINAS, *Autrement qu'être ou Au-delà de l'essence*, La Haye, Nijhoff 1974, p. 181.

<sup>53</sup> F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010.

Le aporie e le criticità di ordine logico e dogmatico della dimensione dei *diritti* spingono allora a spostare l'asse del discorso dal piano dei diritti a quello dei *doveri* (evocando un «antropocentrismo dei doveri»<sup>54</sup>) e, come ricordavo poc'anzi, delle *responsabilità*, anche nei confronti delle generazioni future, approccio che ad esempio emerge nella pronuncia del 2021 del Tribunale costituzionale tedesco relativa al caso *Neubauer*.

A questo proposito può risultare significativo un confronto fra le diverse formulazioni offerte dal novellato dettato dell'art. 9 della Costituzione italiana, secondo il quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», ancorandosi ancora alla dimensione dell'«interesse» (comunque si voglia intendere questo concetto alquanto – forse eccessivamente – indeterminato), e la formulazione dell'art. 20a introdotto nel 1994 nel *Grundgesetz* tedesco sulla protezione della natura e degli animali «*auch in Verantwortung für die künftigen Generationen*» (anche con responsabilità per le generazioni future), espressione che, viceversa, mette in primo piano la dimensione oggettiva di un mandato statale di protezione, e quindi «l'orizzonte «deontico» delle responsabilità»<sup>55</sup>.

Incidentalmente non può che venire alla memoria in proposito il lavoro di Hans Jonas, *Das prinzip Verantwortung*, e il suo *incipit* dedicato all'essere umano come un «Prometeo irresistibilmente scatenato»<sup>56</sup>.

Va tuttavia precisato che nella sentenza *Neubauer* non manca, accanto alla valorizzazione della responsabilità nella dimensione intergenerazionale, il richiamo anche al piano dei diritti, non intesi peraltro come quelli delle generazioni future – che la pronuncia disconosce – ma come i *diritti futuri* delle *generazioni presenti*, che potrebbero subire nel futuro gli effetti di una distribuzione sproporzionata

---

<sup>54</sup> Tale prospettiva è ricorrente negli scritti di F. FRACCHIA, come, ad es., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il dir. dell'economia*, fasc. 1, 2022, p. 15 ss.

<sup>55</sup> D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2023, p. 213, in nota.

<sup>56</sup> H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung – Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt/M., 1979, trad. it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino 2002.

dei limiti alle emissioni<sup>57</sup>: dunque diritti futuri sì, ma già attualmente oggetto di salvaguardia in ragione di un “effetto di interferenza anticipata” (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) delle azioni (o inazioni) presenti produttive di effetti irreversibili<sup>58</sup>.

Ciò è riprova dell'intrecciarsi e quasi confondersi delle prospettive di tutela: il dovere finisce per essere identificato a sua volta come fonte del diritto soggettivo, in una sorta, per così dire, di circolo ermeneutico.

---

<sup>57</sup> Come ricorda A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 268, «(p)iù si attinge oggi al *carbon budget*, più impattanti saranno domani le politiche di contrasto al cambiamento climatico. Più saranno impattanti le politiche di contrasto al cambiamento climatico più saranno limitati diritti e libertà». Pertanto, secondo il *BVerfG*, la legge sulla protezione del clima (§ 3 comma 1 frase 2 e § 4 comma 1 frase 3 KSG) viola il principio della proporzionalità, posto che «(i)l legislatore avrebbe dovuto distribuire le riduzioni costituzionalmente necessarie delle emissioni di CO<sub>2</sub> fino alla neutralità climatica in modo lungimirante nel tempo in modo da non violare i diritti fondamentali» (così M. SEIBERT, *Cause per la protezione del clima in Germania*, in *Atti del convegno “Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica”*, cit.).

<sup>58</sup> F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 175, che richiama in particolare il Paragrafo 183 della sentenza tedesca; ID., *From Intergenerational Theory to Practice*, cit., pp. 164-167, ove l'Autore instaura un parallelismo tra le argomentazioni della Corte e la teoria della “*chain of obligations*” (R.B. HOWARTH, *Intergenerational justice and the chain of obligation*, in *Environmental Values*, 1, 1992, p. 133 ss. e A. GOSSERIES, *On future generations' future rights*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2008, p. 446 ss.). Sull’“effetto di interferenza anticipata” cfr. P. MINNEROP, *The “Advance Interference-Like Effect” of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in *Journal of Environmental Law*, vol. XXXIV, fasc. 1, 2022, p. 135 ss. Aggiungo che la sentenza in esame pone anche il problema della *extraterritorialità dei diritti* – e conseguentemente della *extraterritorialità della giurisdizione* – a fronte di un ricorso, peraltro integralmente rigettato, presentato da cittadini residenti in Bangladesh e Nepal i quali accusavano lo Stato tedesco di aver contribuito alla causazione di disastri ambientali (cfr. in proposito C. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, fasc. 5, 2023, p. 1 ss.).

#### 4. Problematiche del contenzioso climatico: il ruolo del processo; la separazione dei poteri; l'individuazione della giurisdizione

Venendo ora sul terreno più propriamente processuale, non posso che esaminare le relative problematiche in modo cursorio, muovendo dal generale al particolare.

Anzitutto viene in considerazione il ruolo stesso del processo, di quello amministrativo in specie, nel momento in cui esso scivola in direzione di una “*Public interest Litigation*”<sup>59</sup> (particolarmente diffusa in India e negli USA), moderna variante dell’*actio popularis* romana<sup>60</sup>, con il ricorrente che veste i panni del *public attorney general* e il giudice quelli del legislatore o dell’amministratore, spingendosi, a fronte dell’afasia degli organi istituzionalmente competenti, a individuare una risposta pretoria alla crisi ambientale e climatica.

Ciò si manifesta già nel contenzioso ambientale *tout court*, ma assume piena evidenza proprio nel contenzioso climatico, così da guadagnargli l’appellativo di *silver bullet*, ossia del proiettile che ammazza il vampiro, della soluzione finale che in un sol colpo risolve il

---

<sup>59</sup> A GIORDANO, *Climate change litigation e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 6, 2020, p. 763 ss.; A. MAGLICA, *Public End through Private Means: A Comparative Study on Public Interest Litigation in Europe*, in *E.L.R.*, fasc. 2, 2023, p. 1 ss.; S. PITTO, *Public interest litigation e contenzioso strategico nell’ordinamento italiano. Profili critici e spunti dal diritto comparato*, in *DPCE online*, fasc. sp. 2021, p. 1062 ss.

<sup>60</sup> F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, fasc. 10, 2021, p. 275. L’Autore ricorda anche che negli USA, nel contesto della *public interest litigation*, la *Standing Doctrine* individua tre presupposti ai fini della legittimazione processuale: «la concretezza e attualità della lesione (c.d. *injury in fact*), l’esistenza del nesso causale tra la lesione e la condotta o l’atto censurato (c.d. *causation*) e la capacità verosimile di riparare la lesione con una decisione favorevole (c.d. *redressability*), nonostante gli effetti della pronuncia giudiziale si riverberino poi sull’intera collettività anche con indicazioni dirette al legislatore» (*ivi*, p. 277). Diverse è molto più lasche le condizioni richieste nella pur rilevante esperienza dell’India (dove è previsto un *representative standing* - tutela dei cittadini appartenenti a classi discriminate - e un *citizen standing* - denuncia per conto di terzi degli abusi del governo - come ricorda A. TORRONI, *Conclusioni: verso una giustizia climatica globale*, in *Ord. internaz. e dir. umani*, 2023, p. 692) e del Pakistan, talché si è parlato in proposito di una “*social action litigation*” (C. COLOGNESE, *Considerations on climate change litigations in Italy*, in *Giustamm.it*, fasc. 7, 2023, in nota n. 33).

problema<sup>61</sup>, dal momento che esso palesa l'intenzione di conseguire una “*regulation through-litigation*”<sup>62</sup>, una sorta di “*judicial way*”, o di “*judicial governance*”<sup>63</sup> per implementare le ragioni dello sviluppo sostenibile, o una “*climate protection by courts*”<sup>64</sup>, promosse al ruolo di «attori contro-maggioritari»<sup>65</sup> e financo risultando in un uso del diritto come «*instrument, comme arme au service d'une cause*»<sup>66</sup>.

Tuttavia ciò trascina immediatamente con sé il non lieve interrogativo circa la compatibilità con il principio della separazione dei poteri<sup>67</sup>, con il suo bagaglio di critiche verso il *judicial activism*, il

<sup>61</sup> M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 60. Osserva in verità A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi*, cit., p. 115 ss., che le sentenze del contenzioso climatico, pur potendo singolarmente apparire invero delle «sentenze vuote», in quanto incapaci di risolvere da sé la questione climatica, potrebbero tuttavia, per un effetto “palla di neve”, «dare origine ad una massa critica capace di innescare processi politici, a livello domestico, regionale, globale, capaci di sciogliere i nodi che impediscono la risoluzione della questione climatica».

<sup>62</sup> M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 2, 2022, p. 265 ss. In tema cfr. W.K. VISCUSI (ed.), *Regulation through Litigation*, Brookings Institute, 2002.

<sup>63</sup> C.V. GIABARDO, *Climate Change Litigation, State Responsibility and the Role of Courts in the Global Regime: Towards a “Judicial Governance” of Climate Change?*, in B. POZZO, V. JACOMETTI (a cura di), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Chicago 2021, p. 393 ss.

<sup>64</sup> W. KAHL, M.P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Oxford-Baden Baden 2021; L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 55 ss.

<sup>65</sup> A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi*, cit., p. 105. In tema C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis*, cit., la quale osserva che «(i)n light of the failing of politics, in a democracy, the move towards counter-majoritarian instruments is a logical one» (p. 1313).

<sup>66</sup> D. LOCHAK, *Les usages militants du droit*, in *La Revue des droits de l'homme*, fasc. 10, 2016, p. 1.

<sup>67</sup> Molto netta in proposito la posizione espressa da S. VALAGUZZA, *Liti strategiche*, cit., p. 300: «[...] la tesi di partenza [...] è che il contenzioso climatico inverte l'ordine logico delle strutture giuridiche e delle responsabilità, ribaltando il rapporto tra legislazione e giurisdizione, e i loro parametri di efficacia, e pretenda da chi esercita la giurisdizione una valutazione di opportunità, più che di legalità, attribuendo alla sentenza di condanna il significato di una narrazione politica e

“creazionismo giurisprudenziale”, o la “creazione giurisprudenziale del diritto”, la “giurisprudenza normativa”<sup>68</sup>, il “giacobinismo giudiziario”<sup>69</sup>, evocandosi l’immagine del giudice come di un “interprete senza partito”<sup>70</sup>.

La problematica è ben presente in realtà ai giudici stessi e anzi costituisce una delle argomentazioni più utilizzate dai medesimi per motivare l’inammissibilità dei *climate cases*<sup>71</sup>: mi limiterei a richiamare anzitutto, nella realtà statunitense (ove, come noto, il principio è fortemente avvertito), il caso *Juliana et al. v. United States of America*, nel quale la maggioranza del collegio giudicante riconosce che l’aver eventualmente abdicato alle proprie responsabilità nel porre rimedio alla crisi climatica da parte delle “*political branches*” non conferisce alle corti «*the ability to step into their shoes*» e conseguentemente archivia il caso, trattandosi di «*matter for the legislator*»<sup>72</sup>.

---

non di un comando foriero di conseguenze giuridiche precise pronunciato in applicazione di precetti di legge validi nei confronti del convenuto, e verso di esso, e vincolanti».

<sup>68</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa a suo posto*, Milano 2023, specie p. 161 ss., nonché P.L. PORTALURI, *Bannkreise giurisdizionali. Qualche appunto di metodo*, in *Ordines*, 2022, p. 210 ss.

<sup>69</sup> M. BETZU, *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 1, 2017, p. 61 e p. 72.

<sup>70</sup> F. SAITTA, *Interprete senza partito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli 2023, spec. p. 468 ss.

<sup>71</sup> G. PANE, *Pro e contro*, cit., p. 388. Tale argomentazione si ritrova da ultimo anche nella sentenza sulla causa “Giudizio Universale”, ove si afferma che le «decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici». Secondo V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?*, in *Danno e responsabilità*, fasc. 5, 2024, p. 653, la decisione proporrebbe «una riedizione della Storia che ripercorre pedissequamente le obiezioni che, all’inizio del secolo, avevano formulato i giudici americani nelle prime decisioni sul tema: la c.d. *political question doctrine* [...]», che avrebbe «frenato a lungo il contenzioso climatico negli Stati Uniti», richiamando in tema di rapporto fra contenzioso climatico e separazione dei poteri: M. DE DONNO, *L’emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 6, 2022, p. 755 ss.; J. SPRENGER, *The separation of powers doctrine: a barrier to climate litigation?*, in *Canada Climate Law Initiative*, 2023.

<sup>72</sup> United States Court of Appeals for the Ninth Circuit *Kelsey Cascadia Rose Juliana et. al v. United States of America et. al*, filed January 17, 2020, Case No. 18-36082, p. 25: «*We reluctantly conclude, however, that the plaintiffs’ case must be*

Viceversa nella realtà europea è significativo il caso *Urgenda*, nel quale il giudice cerca di aggirare le forche caudine imposte da principio stesso affermando che, benché la Corte vada a limitare il margine di apprezzamento statale nella scelta della percentuale di emissioni di gas climalteranti da abbattere, il principio rimarrebbe salvo in quanto il giudice non indica le misure specifiche da intraprendere, che rimangono nella disponibilità degli altri organi costituzionali, ma si limita, come avviene in una direttiva europea, a fissare un obiettivo, lasciando allo Stato la scelta con riguardo ai mezzi più idonei per raggiungerlo<sup>73</sup>, il *quomodo* della tutela<sup>74</sup>.

---

*made to the political branches or to the electorate at large, the latter of which can change the composition of the political branches through the ballot box. That the other branches may have abdicated their responsibility to remediate the problem does not confer on Article III courts, no matter how well-intentioned, the ability to step into their shoes [...]»* (il passo citato è richiamato da M. RAMAJOLI, *Il cambiamento*, cit., p. 62; sul caso cfr. inoltre più diffusamente G. GHINELLI, *Le condizioni*, cit., specie p. 1286 ss.) Si noti che, come ricorda A. TORRONI, *Conclusioni*, cit., p. 692, in nota, in tale giudizio la *US District Court for the District of Oregon* aveva ammesso la legittimazione processuale degli attori anche nell'interesse delle generazioni future, facendo applicazione della *Public Trust Doctrine*, ossia della «(tesi di elaborazione statunitense per la quale lo Stato è obbligato a custodire gli elementi naturali di valenza collettiva che devono essere mantenuti anche a beneficio delle generazioni future» (S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico"*, cit., p. 147); in senso analogo cfr. altresì C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit., che richiama in tema l'analisi di S. FANETTI, *La Public Trust Doctrine: dalle origini alla Climate Change Litigation*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, fasc. 2, 2022, 1 ss.; l'Autore ricorda inoltre che questa complessa vicenda, pendente dal 2015, ha «attraversato tre amministrazioni USA (quella di Obama, di Trump e di Biden) ed è probabilissimo che entri nella quarta» e che, in ordine alla posizione restrittiva derivante dalla *political question doctrine*, la Corte di primo grado ha da ultimo «ribadito il proprio no, quando gli attori, nel frattempo, si sono limitati a chiedere un provvedimento meramente dichiarativo (*declaratory judgment*) dell'illiceità delle politiche, e non anche una vera e reale condanna dello Stato alla revisione dei piani energetici, come invece era stato chiesto all'inizio».

<sup>73</sup> Su tale caso cfr., in ordine alla tematica qui affrontata, M. MORVILLO, *Climate Change Litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum quad. cost.*, 2019, p. 1 ss. Per un'analisi approfondita delle argomentazioni con le quali i giudici olandesi si sono liberati dell'eccezione di "politicità" della questione cfr. C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit.

<sup>74</sup> Secondo A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 215, il giudice olandese avrebbe in verità individuato «le coordinate (*quid, quantum, quando*) entro le quali il governo olandese dovrebbe esercitare la sua discrezionalità politica relegata al *quomodo*».

Questa soluzione può forse apparire un po' un sofisma, o il frutto di una «distinzione sfuggentissima»<sup>75</sup>, comunque non esportabile e generalizzabile al di fuori della specifica fattispecie; qui mi limito ad osservare come, in nome di un arrocco nelle braccia sempre più fragili dell'ortodossia, si assista talora a una sopravvalutazione del principio in parola, *rectius*: della sua portata puntualmente precettiva, dovendo la separazione dei poteri essere intesa, è stato detto, «come un principio di carattere “ordinatorio”, suscettibile di deroghe ed eccezioni»<sup>76</sup>, o suscettibile, come prospettato di recente, di una rilettura in senso positivo, come possibilità di stimolo e incidenza di ogni potere nei confronti delle funzioni svolte dagli altri e non più solo come loro bilanciamento e limitazione<sup>77</sup> secondo l'archetipo di Montesquieu (che peraltro, secondo una corretta rilettura, «*n'est pas de l'ordre du descriptif mais théorique et abstraite dans sa généralité*»<sup>78</sup>).

Lo ha riconosciuto del resto la stessa Corte costituzionale (sent. n. 283/1986), secondo cui «ciascuno dei poteri non esercita in modo esclusivo e rigoroso l'attività da cui prende il nome, ma partecipa – in via eccezionale – a qualche manifestazione delle funzioni degli altri»<sup>79</sup>, talché per qualche interprete l'invocazione generica del

---

<sup>75</sup> Così C.V. GIABARDO, *Qualche annotazione comparata*, cit., il quale ne evidenzia le criticità, richiamando altresì le espressioni della Corte d'Appello Federale nel caso Juliana secondo cui anche la mera fissazione di un obiettivo finale di riduzione «*plainly require consideration of “competing social, political, and economic forces” which must be made by the People's elected representatives, rather than by federal judges interpreting the basic charter of Government for the entire country*».

<sup>76</sup> F. SAITTA, *Prevedibilità delle decisioni del giudice amministrativo e prospective overruling*, in *Giustamm.it*, fasc. 7, 2018, par. 6.

<sup>77</sup> 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*, fasc. 17, 2021, p. 86. Osserva come il principio viva «in una dimensione dinamica» V. JACINTO, *La prima decisione italiana*, cit., p. 653, richiamandosi a G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Tematici, vol. V, *Potere e costituzione*, 2023, p. 1122 ss.; ID., *La separazione dei poteri*, Milano 1984. Ipotizza un «*functional and relational understanding of separation of powers*» che «*emphasises institutional interactions between the branches according to their different functions rather than their isolation from each other*» C. ECKES, *Tackling the Climate Crisis*, cit., pp. 1316-1317.

<sup>78</sup> Così Y. GAUDEMET, *Quand le juge fait la loi*, in *Commentaire*, vol. CLXXX, fasc. 4, 2022, p. 798.

<sup>79</sup> I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui*

principio della separazione dei poteri può dar luogo a una fallacia argomentativa sul ruolo del giudice<sup>80</sup>.

Ammesso dunque che qui vi sia spazio per la giurisdizione, l'ulteriore problema che si pone riguarda proprio l'individuazione della medesima (e, anzi, prima ancora della stessa legge applicabile<sup>81</sup>), vicenda che, in particolare nel caso della giustizia climatica, sconta le peculiarità della stessa, in ragione del carattere in certo senso ubiquitario dei fattori produttivi dei cambiamenti climatici: è un problema che si pone nei rapporti fra le diverse giurisdizioni nazionali, ma anche, all'interno dei singoli ordinamenti, nel rapporto tra differenti plessi giurisdizionali, in funzione delle già ricordate molteplici tecniche di tutela utilizzate<sup>82</sup>. Questo aspetto per es. si ritrova anche

---

*poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, fasc. 18, 2022, p. 47. Una diversa concezione della dottrina della separazione dei poteri è possibile anche richiamandosi a una “*public life conception*” della funzione giurisdizionale, contrapposta alla “*problem solving conception*” della medesima: secondo quest'ultima il giudice opererebbe principalmente quale arbitro nelle controversie tra privati, mentre la *public life conception* «valorizza invece la dimensione pubblica della funzione giurisdizionale, sottolineando come le corti siano in realtà parte integrante del complessivo processo di auto-governo di una comunità politica» (così M. MORVILLO, *Climate Change Litigation*, cit., p. 10, che si rifà a M.A. LOTH, *The Civil Court as Risk Regulator: The Issue of its Legitimacy*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. IX, fasc. 1, 2018, p. 74).

<sup>80</sup> G. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato nell'emergenza climatica e separazione dei poteri*, Cedueam Working Paper per il “Festival dello Sviluppo sostenibile” 2021 di ASVIS, UniSalento-UniFor, p. 21 ss.

<sup>81</sup> Interessante da questo punto di vista la vicenda che ha visto un contadino peruviano, proprietario di un immobile adibito a civile abitazione nella città di Huaraz, instaurare un giudizio civile in Germania, avverso un colosso tedesco dell'energia, sostenendo che il § 1004 BGB tedesco protegge il diritto di proprietà anche quando il bene (nel caso di specie un immobile) si trovi fuori del territorio tedesco, finendosi così per attribuire alla norma del BGB a tutela del diritto di proprietà una valenza extraterritoriale (si tratta del caso *Lliuya c. RWE AG*, su cui cfr. E. D'ALESSANDRO, *Climate change litigation, ovvero la nuova frontiera della tutela giurisdizionale: il processo come strumento per combattere i cambiamenti climatici*, in *Le pagine de L'Aula civile*, fasc. 2, 2020, p. 51 ss., specie p. 53).

<sup>82</sup> Discorso a parte riguarda poi l'emergere in taluni ordinamenti di *tribunali speciali* nel contenzioso genericamente ambientale, con una composizione integrata con la presenza di tecnici esperti in grado di fornire «la competenza professionale ritenuta necessaria in ragione della natura particolare delle questioni» (così da ultimo F. CIARLARIELLO, *I tribunali speciali del contenzioso ambientale. Gli esempi di Svezia e India*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 3, 2024, p. 755). In argomento

nella recente sentenza italiana sul caso – un po' apocalitticamente appellato "Giudizio universale"<sup>83</sup> – ove il giudice civile, se per un aspetto (la domanda risarcitoria) dichiara il difetto assoluto di giurisdizione *ex art. 37 c.p.c.*, per un altro (riguardante la contestazione degli atti di pianificazione generale, come il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima - PNIEC) declina la competenza a favore del giudice amministrativo.

5. (*Segue*). *Problematiche del contenzioso climatico: le condizioni dell'azione; il danno; la responsabilità; il nesso di causalità; l'onere della prova e la precauzione "climatica"; gli atti impugnabili*

Una volta riconosciuta e individuata comunque una giurisdizione, in ordine logico si pone il tema, già in parte anticipato, della sussistenza delle "condizioni dell'azione", segnatamente dello *standing*<sup>84</sup>, della "legittimazione" ad agire o a ricorrere, già notoriamente controverso sul terreno genericamente ambientale<sup>85</sup>, specie laddove non esiste un'*actio popularis* e non si prevede uno *jus tertii*, il che significa che non si potrebbero nemmeno rappresentare gli interessi di altri<sup>86</sup>.

Si prospetta così un *adoucissement* dei vincoli tradizionalmente riferiti alla legittimazione, sostenendosi, ad es., che vi saranno casi in cui la mancanza di *locus standi* possa venir trascurata qualora, nelle circostanze del caso, vi sia un "*transcendent need*"<sup>87</sup>.

---

cfr. altresì L.M. PEPE, *La transizione ecologica e le corti speciali: riflessioni comparate tra Svezia e India*, in *DPCE Online*, fasc. sp. 2, 2023, p. 705 ss.

<sup>83</sup> Trib. Roma, sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3552, nella causa intentata da *A SUD e altri vs. Stato Italiano*. Al momento in cui si scrive (novembre 2024), peraltro, la sentenza risulta appellata alla Corte d'Appello del Tribunale Civile di Roma.

<sup>84</sup> C. COLOGNESE, *Considerations*, cit., specie p. 8 ss.

<sup>85</sup> Per una recente ricognizione della problematica cfr. P. LA SELVA, *Tutela dell'ambiente e accesso alla giustizia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 3, 2024, p. 765 ss.

<sup>86</sup> G. PANE, *Pro e contro*, cit., p. 384.

<sup>87</sup> G. PANE, *Pro e contro*, cit., p. 385. Nella recente sentenza sul caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* la Corte EDU ha riconosciuto il *locus standi* alle

In prospettiva maggiori spazi offrono, con riguardo al processo civile italiano, la nuova azione di classe *ex art. 840-bis ss. del c.p.c.*<sup>88</sup>, e la tutela inibitoria, segnatamente la azione inibitoria collettiva, disciplinata nell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., che tuttavia al momento non contemplano come legittimato passivo lo Stato, ma solo imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità<sup>89</sup>.

Intuibili le difficoltà che si pongono poi laddove si voglia perseguire la strada della tutela dei diritti delle generazioni future: a chi compete la titolarità della pretesa di parlare in nome delle generazioni future, azionandone i diritti (a un singolo, a un'associazione, a un gruppo di soggetti)?<sup>90</sup>.

Difficoltà che si fanno esponenziali laddove poi si imbrocchi l'accidentato percorso dei supposti "diritti della natura": a questo proposito segnalo che nell'*Affaire Climat ASBL* (o *Klimaatzaak*) in Belgio, il *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*<sup>91</sup> ha

---

associazioni ambientaliste «*as representatives of the individuals whose rights are or will allegedly be affected*» in presenza di alcune condizioni, come ricorda ancora P. PUSTORINO, *Sviluppi giurisprudenziali*, cit., pp. 1924-1925: «l'associazione deve essere istituita nell'ordinamento dello Stato parte interessato o essere autorizzata ad agire in tale Paese; fra le finalità dell'associazione deve essere prevista sia la difesa dei diritti umani degli associati o di soggetti terzi sottoposti alla giurisdizione dello Stato parte, sia la possibilità di ricorrere specificamente ad azioni collettive per contrastare le conseguenze dannose dei cambiamenti climatici; l'associazione deve infine dimostrare di poter legittimamente rappresentare i suddetti individui per la tutela di diritti protetti dalla CEDU e pregiudicati dagli effetti antropici del cambiamento climatico».

<sup>88</sup> Va sottolineato che la nuova disciplina, contenuta negli artt. 840-*bis* ss. c.p.c., «abroga quella consumeristica e offre uno strumento di tutela generalizzato e alternativo, svincolato dal rapporto di consumo», talché si è parlato di una «deconsumerizzazione» dell'azione di classe (così G. GHINELLI, *Le condizioni*, cit., p. 1295).

<sup>89</sup> In tema cfr. E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, in *JUS-ONLINE*, fasc. 2, 2024, p. 222 ss.; R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 2, 2024, p. 331 ss.; R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc. 6, 2021, p. 2061 ss.; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico"*, cit., p. 147.

<sup>90</sup> Così D. VALLETTA, *La tutela dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e il giudice amministrativo*, in *Riv. Corte Conti*, fasc. 3, 2022, I, p. 52.

<sup>91</sup> *VZW Klimaatzaak e altri c. Regno del Belgio e altri*, Corte di Primo grado, 17 giugno 2021, 2015/4585/A; sulla vicenda è successivamente intervenuta la

dichiarato irricevibile l'intervento volontario di 82 alberi "à long durée de vie", ne ha disconosciuto la «qualité à agir», sostenendo che, alla stregua dell'ordinamento belga, «les arbres ne sont pas "sujets de droits", c'est-à-dire des êtres aptes à avoir et exercer des droits et des obligations».

Si pone inoltre il problema dell'individuazione dell'"interesse ad agire/ricorrere" sotto più profili; quale può essere il vantaggio atteso da una pronuncia relativa a una singola nazione nel contesto di un problema di scala globale?<sup>92</sup> Qual è la lesività dei provvedimenti «rispetto alla situazione giuridica dei ricorrenti, indifferenziata rispetto a quella di qualunque altro soggetto»<sup>93</sup>, tenendo altresì conto che, nonostante l'alta probabilità che i danni causati dal cambiamento climatico si concretizzino nel prossimo futuro in assenza di adeguate misure di mitigazione, «coloro che potrebbero essere più colpiti potrebbero non aver subito alcun danno ancora»<sup>94</sup>?

Quest'ultimo profilo si collega così strettamente all'ulteriore problematica della qualificazione e quantificazione del "danno", con particolare riguardo al danno "climatico" che per taluni sarebbe una sottocategoria del danno "ambientale"<sup>95</sup>, mentre per altri se ne differenzerebbe in quanto danno non esclusivamente terrestre e localizzato, bensì danno biosferico e atmosferico, sicché allo stesso non si applicherebbero le norme sui danni "ambientali"<sup>96</sup>.

---

decisione della Corte d'Appello del 30 novembre 2023 che ha parzialmente ribaltato la sentenza. Cfr., in proposito M. PETEL, N. VANDER PUTTEN, *The Belgian Climate Case: Navigating the Tensions Between Climate Justice and Separation of Powers*, in *VerfBlog*, 2023.

<sup>92</sup> Qui come suggerito da G. GHINELLI, *Le condizioni*, cit., p. 1295, una soluzione «potrebbe essere mutuata dal caso *Urgenda*: la riduzione delle emissioni da parte di un solo Paese offre una tutela parziale, ma comunque capace di contribuire all'effettiva tutela dei diritti azionati».

<sup>93</sup> M. RAMAJOLI, *Il cambiamento*, cit., p. 63, che richiama in proposito Tribunale dell'Unione europea, ordinanza 8 maggio 2029, causa T-330/2018, *Carvalho v. Parlamento UE*, su cui E. MASCHIETTO, *Accesso alla giustizia in materia ambientale – alcune recenti esperienze europee*, in *RGA Online*, fasc. 5, 2019, p. 5.

<sup>94</sup> G. PANE, *Pro e contro*, cit., p. 385, in nota.

<sup>95</sup> F. VANETTI, *I cambiamenti climatici*, cit., p. 3.

<sup>96</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1368, in nota, ove si richiama per es. la Direttiva UE 2004/35 del 21 aprile 2004, «che, con riguardo all'atmosfera, parla solo di inquinamento e, all'art. 4, ignora gli eventi prodotti dai

Più in generale è la stessa identificazione e ripartizione delle *responsabilità* a rivelarsi critica<sup>97</sup>, tenendo conto che le controversie sul cambiamento climatico, com'è stato osservato, richiedono di accertare comportamenti o omissioni «che affondano le loro radici nel passato ma i cui effetti si realizzano solo successivamente»<sup>98</sup>.

Estremamente arduo si rileva poi dimostrare il *nesso di causalità* tra la condotta tenuta dal soggetto convenuto e l'impatto sullo stato climatico che avrebbe a sua volta determinato i danni a cose o persone, nonché l'*onere della prova*<sup>99</sup>.

---

cambiamenti climatici». Questa impostazione è ripresa anche da A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 101. Secondo G. GHINELLI, *Le condizioni*, cit., p. 1280, il contenzioso climatico avrebbe «una portata più ampia rispetto alle azioni per il risarcimento del danno ambientale, avendo ad oggetto le situazioni soggettive individuali, non tanto il bene ambiente o il clima in sé». Qualificano come «danni indiretti» i danni ambientali correlati al fenomeno del *Climate Change* F. VANETTI, L. UGOLINI, *Il "Climate change" arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Ambiente & sviluppo*, fasc. 10, 2019, p. 743.

<sup>97</sup>Definisce il processo di ricostruzione di responsabilità una «*probatio diabolica*» A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, cit., p. 79, il quale richiama altresì le considerazioni di M. DI PAOLA, *Cambiamento climatico. Una piccola introduzione*, Roma 2015, p. 77, sulla «frammentazione causale» in conseguenza della quale «“individui, governi, aziende e organizzazioni internazionali” contribuiscono al cambiamento climatico, in una dimensione collettiva “inter-temporale” oltre che “intra-generazionale”» e utilizza inoltre l'efficace immagine di una «responsabilità prismatica» (p. 288).

<sup>98</sup>M. RAMAJOLI, *Il cambiamento*, cit., p. 61.

<sup>99</sup>T. BURMAN, *A New Causal Pathway for Recovery in Climate Change Litigation?*, in *Environmental Law Reporter*, vol. LII, fasc. 1, 2022, p. 10038 ss.; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”*, cit., p. 137 ss., specie pp. 153-155, dove si dà conto di tentativi dottrinali – privi peraltro allo stato di un significativo riscontro giurisprudenziale – di superare gli ostacoli dimostrativi legati al nesso di causalità mediante il ricorso alla c.d. *climate attribution science* (ossia «quella branca della scienza che mette in relazione cambiamenti climatici ed eventi meteorologici estremi», come precisa M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, fasc. sp. 2, 2023, p. 6), e si dà conto altresì della coniugazione del criterio del “*necessary element of a sufficient set*” [Ness] con la c.d. “*proportional liability*”, ossia un criterio di attribuzione «che limita la responsabilità di un convenuto in proporzione al suo contributo al danno totale subito dall'attore, allorchando si tratti di contributo di per sé troppo esiguo per assurgere a causa necessaria del danno totale subito dall'attore, ma purtuttavia “elemento necessario di un insieme sufficiente” di diverse “cause minime concorrenti”, che insieme determinano il

In ordine a quest'ultimo, ancora una volta si rivela interessante il caso *Urgenda*, nel quale l'attribuzione allo Stato dell'onere di dimostrare di avere adottato misure adeguate è derivata, come si è osservato, «da una particolare interpretazione del c.d. principio di precauzione, consistente nel fatto che, nonostante l'incertezza sugli effetti di misure ulteriori di contrasto al cambiamento climatico, esse debbano essere comunque adottate»<sup>100</sup>.

Non a caso si sostiene che la *precauzione "climatica"* abbia una consistenza diversa da quella della precauzione "generica"<sup>101</sup>, ossia da quel principio affermatosi proprio nella dottrina e giurisprudenza tedesca (*Vorsorgeprinzip*) a partire dagli anni '70 del secolo scorso a fronte dei primi riscontri di danni ambientali e confluendo successivamente nel Trattato di Maastricht per essere poi inserito fra gli altri principi che oggi guidano la politica UE in relazione all'ambiente (cfr. art. 191 del TFUE)<sup>102</sup>.

---

pregiudizio». A proposito della *climate attribution science*, che si basa su calcoli probabilistici, E. GABELLINI, *Note sul contenzioso climatico*, cit., pp. 226-227, richiama gli artt. dal 6 al 9 del *Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change* redatto dall'*International Bar Association*, disciplina che impone ai giudici di prendere atto delle evidenze scientifiche e prevede l'inversione dell'*onus probandi* come diretta conseguenza dell'applicazione del principio di precauzione. In argomento cfr. M. BURGER, J. WENTZ, R. HORTON, *The Law and Science of Climate Change Attribution*, in *Colum. Jour. of Env. L.*, vol. XLV, fasc. 1, 2020, p. 57 ss.

<sup>100</sup>S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico"*, cit., p. 155, in nota, con ampi richiami di bibliografia.

<sup>101</sup>M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1363, che ne rinvia la specialità «come "obbligazione proattiva" di compensazione delle eventuali incertezze, che possono sviare la decisione, e come obbligo di riduzione al minimo dei rischi attraverso mezzi adeguati, dunque come parametro di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità anche ai fini della definizione delle condotte e della imputazione delle responsabilità», richiamandosi a M. HARITZ, *An Inconvenient Deliberation: The Precautionary Principle's Contribution to the Uncertainties Surrounding Climate Change Liability*, Alphen 2011, p. 128 ss.

<sup>102</sup>G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 28. Ricordo che al principio in questione si sono richiamate anche le parti attrici nella causa "Giudizio Universale" e che esso trova riconoscimento all'art. 3.3 dell'*UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change)*: «(l)e Parti devono adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi. Qualora esistano rischi di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non

Ulteriore questione che si può porre attiene alla delimitazione degli *atti impugnabili*: qui può venire in evidenza la diffusione di “leggi-provvedimento” e soprattutto l’argomento, connesso sempre al principio della separazione dei poteri ed evocato principalmente nelle tradizioni di *Civil Law*, della (presunta) insindacabilità degli atti politici<sup>103</sup>, argomento pure bollato tuttavia come “equivoco”<sup>104</sup>, tenendo altresì conto che la vetusta categoria in questione appare oggi del tutto residuale a vantaggio di quella degli atti di “alta amministrazione”<sup>105</sup>, sicché si è potuta affermare, ad es., la piena sindacabilità dei “piani nazionali integrati per l’energia ed il clima” (PNIEC)<sup>106</sup>.

---

deve essere addotta come pretesto per rinviare l’adozione di tali misure, tenendo presente che le politiche e i provvedimenti necessari per far fronte ai cambiamenti climatici devono essere il più possibili efficaci in rapporto ai costi, in modo da garantire vantaggi mondiali al più basso costo possibile. A tal fine si devono elaborare politiche e provvedimenti che riflettano diversi contesti socioeconomici, siano completi, riguardino tutte le fonti pertinenti, i pozzi e i serbatoi di gas ad effetto serra, prevedano l’adeguamento e comprendano tutti i settori economici. Le azioni necessarie per fronteggiare i cambiamenti climatici possono essere attuate in cooperazione dalle Parti interessate».

<sup>103</sup> In argomento cfr. L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell’atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2021, p. 1029 ss.

<sup>104</sup> G. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato*, cit., p. 23 ss. Critica nei confronti della tesi secondo cui «le decisioni dei poteri pubblici, in tema di lotta al cambiamento climatico, potrebbero o dovrebbero consistere in atti politici liberi nel fine [...]» anche M.A. CUNHA VERCIANO, *La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico*, in *Federalismi.it*, fasc. 28, 2023, p. 1 ss., la quale riconduce viceversa le decisioni sul clima nella categoria – di evidente ascendenza foucaultiana – degli atti di natura biopolitica, giungendo a sostenere che in tali decisioni, attese le ripercussioni sulla vita degli esseri umani, «(i)l (presunto) atto “politico” si manifesta nella sua (reale) identità di atto “di morte”» (*ivi*, p. 29).

<sup>105</sup> F. SCALIA, *La giustizia climatica*, cit., p. 307, che richiama in proposito le affermazioni di V. CERULLI IRELLI, *Sugli atti di “alta amministrazione”*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2013, p. 1377 ss., secondo cui «(l)a categoria degli atti di alta amministrazione [...] nasce dall’orientamento giurisprudenziale inteso a ridurre al minimo, fino a far scomparire, la categoria degli atti politici come atti non sindacabili, pur essendo produttivi di effetti». Sul punto si veda peraltro, da ultimo, E. FOLLIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sugli atti cd. di “alta amministrazione”*, in *Giustamm.it*, fasc. 9, 2024, il quale conclude con la constatazione che «(a)lla fine, questo atto del governo viene assimilato, di fatto, all’atto politico».

<sup>106</sup> F. SCALIA, *La giustizia climatica*, cit., p. 304 ss.

## 6. I poteri del giudice e la c.d. “riserva di scienza”

Resta da dire qualcosa intorno alla particolare curvatura che nelle crisi ambientali-climatiche assumono i poteri (cautelari, di cognizione, di esecuzione) del giudice, segnatamente del giudice amministrativo.

Ora, mentre in sede cautelare particolare rilevanza assumono le ordinanze c.d. “propulsive” (il c.d. *remand*), in sede di cognizione si assiste ad un crescente ricorso a una deroga alla retroattività della portata caducatoria della pronuncia per dar voce a esigenze di effettività della tutela ambientale che rischierebbero di venir pregiudicate da un vuoto di disciplina (ad es. nel caso di piani territoriali), ma viene in rilievo anche il tema degli effetti conformativi della sentenza, quando il giudice dà alla pubblica amministrazione delle indicazioni su come adeguare un proprio piano al fine di far fronte ai cambiamenti climatici.

Anche il commissario *ad acta* nel contesto del giudizio di ottemperanza e le misure esecutive in tale sede previste possono divenire strumento di effettività della giustizia ambientale, ad esempio nel caso di riedizione di piani annullati per violazione delle normative ambientali in tema di valutazione strategica degli impatti (si pensi al caso del piano cave della Provincia di Bergamo, nel quale i commissari *ad acta* hanno dato vita a una nuova pianificazione, approvata dal Consiglio regionale)<sup>107</sup>.

In ordine ai poteri di cognizione un aspetto particolarmente interessante riguarda la *justiciability* della discrezionalità “tecnica” e soprattutto, riguardo segnatamente alla giustizia climatica, l’ampio spazio dedicato ai dati scientifici; il punto merita qualche riflessione più estesa in quanto coinvolge la questione di portata generale circa un’ipotizzata “riserva di scienza”.

---

<sup>107</sup> Cfr. P. BRAMBILLA PIEVANI, *Riflessioni a “margine”. Planet boundaries e non regression nella giustizia ambientale*, Atti del convegno “Il giudice amministrativo fra cambiamento climatico e transizione ecologica”, cit., nonché 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 <[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)>, 2024, pp. 16-17.

Con riguardo al primo aspetto valga quanto osservato di recente circa il fatto che la materia ambientale non conoscerebbe quella evoluzione, sostanziale e processuale, che le valutazioni tecniche hanno attraversato negli altri campi dell'agire amministrativo, nei quali si è assistito a un ridimensionamento della loro percezione come riserva dell'amministrazione; nella materia ambientale, viceversa, permarrrebbe, salvo tendenze minoritarie, una riserva di sapere specialistico già sul piano procedimentale, cui corrisponderebbe una limitata sindacabilità giurisdizionale, talora arguita da un asserito ruolo primario assunto dal valore ambiente sul piano costituzionale con le recenti modifiche in tema<sup>108</sup>; una nuova gerarchia degli interessi che farebbe, secondo taluni, del diritto all'ambiente un diritto «tiranno»<sup>109</sup> e dell'interesse ambientale un interesse preminente, imperante anche in quella ponderazione degli interessi che costituisce il *proprium* della discrezionalità "amministrativa" o "pura"<sup>110</sup>.

Nel contenzioso climatico ancora una volta la questione assume coloriture particolari. Qui il processo decisionale compiuto dai giudici sembra accomunato dal coinvolgimento in maniera decisiva dei dati tecnico scientifici<sup>111</sup> e colpisce l'ampio spazio concesso ai *reports* scientifici, segnatamente quelli periodici dell'*Intergovernmental*

---

<sup>108</sup> M. RAMAJOLI, *Le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente tra surrogabilità e sindacabilità giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 13, 2023, p. 206 ss., *passim*.

<sup>109</sup> G. TULUMELLO, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 25.

<sup>110</sup> Non va dimenticata in proposito la previsione del comma 2 dell'art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il c.d. Codice dell'ambiente), ai sensi del quale «(a)nche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione», come ricorda il recentissimo volume di S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'Art. 9 Cost.*, Torino 2024, la quale attribuisce all'interesse ambientale un carattere "trasformativo", in quanto «capace di incidere profondamente sull'ordinamento giuridico e, in specie, sul diritto delle pubbliche amministrazioni [...]», pur rifiutandone «interpretazioni assolutistiche» (cfr. p. 1) ed enfatizzando viceversa i benefici del ricorso a un «principio di circolarità».

<sup>111</sup> Cfr., in proposito, M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto*, cit., che analizza in particolare le tre sentenze sui casi *Urgenda*, *Affaire deus siècle* e *Neubauer*.

*Panel on Climate Change (IPCC)*<sup>112</sup>, che nel caso *Urgenda* assurgono addirittura a parametro vincolante per determinare la responsabilità dello Stato olandese, surclassando i parametri propri delle politiche europee<sup>113</sup>.

Ora, se per un verso si stigmatizza che l'allineamento ai suggerimenti provenienti da tali *reports* rileverebbe «in termini di opportunità, ma non di legalità»<sup>114</sup>, da altri si sostiene che sarebbe il diritto stesso a operare «una sorta di “riserva di scienza”, che condiziona, orienta e limita le discrezionalità decisionali e interpretative»<sup>115</sup>, assumendo inoltre la scienza i contorni di un parametro interposto per poter giudicare della legittimità o meno di una norma o di una condotta statale cui il giudice soggiace «secondo una logica di legalità di risultato e di *anticipatory regulation*»<sup>116</sup>.

Con frequenza crescente appare così sulla scena, accanto alle riserve di legge e di giurisdizione, alla sempre denegata riserva di amministrazione, a quella sua variante (o forse scappatoia) costituita dalla riserva di procedimento amministrativo, emersa da ultimo nella

---

<sup>112</sup> Particolarmente significativo il *Report* speciale del 2018: IPCC, 2018, *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* (V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H.-O. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P.R. SHUKLA, A. PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, C. PÉAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J.B.R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M.I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR, T. WATERFIELD (eds.), Cambridge-New York 2019).

<sup>113</sup> Sul ruolo dei dati scientifici nel caso *Urgenda*, cfr. M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: The Dutch Path Towards a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE Online*, fasc. 2, 2020, p. 1388 ss.; B. MAYER, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague* (9 October 2018), in *Transnational Environmental Law*, fasc. 1, 2019, p. 181 ss.

<sup>114</sup> S. VALAGUZZA, *Liti strategiche*, cit., p. 314, ove si aggiunge che «[...] occorre ristabilire contenuti e ambiti, rispettivamente, di valutazioni di opportunità, inserite nel circuito delle politiche pubbliche, e del sindacato di legalità (e legittimità), proprio dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Se non lo si farà, si persevererà nell'attribuire una funzione impropria all'attività giurisdizionale e a fondare una prospettiva che sposta sulla giurisdizione una responsabilità politica».

<sup>115</sup> M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1363.

<sup>116</sup> Così G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale civile di Roma, sez. II, causa n. 39415 del 2021)*, in <www.giustiziainsieme.it>, 2024.

giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento, questo concetto di “riserva di scienza”<sup>117</sup>.

Si finisce così per ipotizzare una struttura intrinsecamente «nomologica» della scienza<sup>118</sup> tenendo conto che attraverso la c.d. riserva di scienza e l’incorporazione per riferimento dei dati scientifici riportati dall’IPCC compiuta dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC), i dati scientifici assumerebbero lo *status* di fonti giuridiche<sup>119</sup>.

Lungi dall’avventurarmi nel complesso rapporto tra diritto e scienza (che l’emergenza pandemica ha portato drammaticamente in luce)<sup>120</sup> e meno che meno nel sempre più ingovernabile mondo

<sup>117</sup> Si ritiene che, ove sia necessario l’intervento di valutazioni tecnico-scientifiche, in ossequio alla c.d. riserva di scienza «il legislatore, l’amministrazione o il giudice siano tenuti ad attingerle presso fonti qualificate (o rinviarle tout court a soggetti qualificati) e non possano contare meramente sull’esercizio delle rispettive forme di discrezionalità» (così D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L’incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa 2019, p. 2).

<sup>118</sup> M. MAGRI, *Il 2021*, cit., p. 4, con richiamo a M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali*, cit., p. 1362; a p. 11 l’Autore parla della scienza come di un «legislatore parallelo».

<sup>119</sup> M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto*, cit., p. 341, la quale ricorda come l’incorporazione dei dati scientifici sia rinvenibile, in particolare, nei primi tre articoli della UNFCCC (p. 332) e propone una tassonomia delle diverse sfumature che l’utilizzo dei dati tecnico-scientifici può assumere nel contenzioso climatico (p. 342). Altra tassonomia è proposta da S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica*, cit., p. 628, i quali, muovendo da un minimo a un massimo, assumono che «i) le risultanze degli esperti servono per corroborare l’argomento giudiziale atto a imputare le manchevolezze statali ma non hanno valore giuridico; ii) i dati assurgono a metodologia utile per quantificare l’obbligazione dello Stato di ridurre le emissioni climalteranti [...]; iii) la scienza funge da fondamento e orientamento della politica e dunque fissa un limite alla discrezionalità del potere pubblico (la c.d. riserva di scienza) [...]». Una tassonomia dei diversi ruoli assunti dai giudici rispetto alla scienza in S. PENASA, *Giudice “Ercole” o giudice “Sisifo”? Gli effetti del dato scientifico sull’esercizio della funzione giurisdizionale in casi scientificamente connotati*, in <www.forumcostituzionale.it>, 2015. Circa l’attribuzione ai dati tecnici del grado di fonti legalmente vincolanti si esprime in senso negativo il giudice belga nel già richiamato *Affaire Climat ASBL*, precisando che «le percentuali di abbattimento delle emissioni richieste dai ricorrenti si basano sul rapporto di un gruppo di esperti nazionali che non costituisce fonte di obblighi giuridici» (S. BALDIN, P. VIOLA, *L’obbligazione climatica*, cit., p. 625).

<sup>120</sup> In tema recentemente S. FOÀ, *Giustizia amministrativa e rito “tecnicamente*

delle fonti, mi limito qui a rilevare che tale riserva di scienza finisce per impattare sulla problematica della separazione dei poteri cui ho accennato in precedenza, chiudendo in qualche modo il cerchio.

Alla stregua del “*right to justification*”, come s’è osservato di recente, nei *climate cases* i giudici «spingono coloro che esercitano il potere pubblico a giustificare meglio le loro scelte alla luce di conoscenze scientifiche consolidate [...]», sicché, sostanzialmente ribaltando la tradizionale posizione prevalentemente critica sovra richiamata, si sostiene che «“l’ingerenza” dei giudici non mette sotto pressione il principio di separazione dei poteri, ma in realtà contribuisce alla sua piena realizzazione»<sup>121</sup>.

Mi limito ad aggiungere che nella causa “Giudizio universale” la tematica della riserva di scienza è declinata in modo originale dagli attori i quali si appellano alle “leggi di natura”. Non si tratta beninteso di un nuovo “giusnaturalismo”: il riferimento è a leggi scoperte e comprese attraverso la scienza e confliggenti con le decisioni umane che, violandole, hanno causato l’emergenza, sicché, s’è detto, il giudice sarebbe «chiamato a misurarsi su una scelta di verità che non potrà essere esclusivamente giuridica, ma – alla fin fine – epistemica»<sup>122</sup>, contrapponendosi due “verità”, quella “naturale”,

---

*condizionato*”. *Riserva di scienza e limite al sindacato giurisdizionale*, in ID., A. CAMAIANI (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e Cedu. Profili critici*, Torino 2022, p. 105 ss.; A. FARANO, *Il giudice e la buona scienza. L’istituzione del fatto scientifico in giudizio*, Torino 2024, specie p. 112 ss. in ordine al contenzioso climatico.

<sup>121</sup> G. PANE, *Pro e contro*, cit., pp. 388-389; M. SEIBERT, *Cause per la protezione del clima in Germania*, cit., per il quale «(l)e sentenze sulla protezione del clima non rompono la separazione dei poteri, ma ne sono un’espressione». Anche secondo G. GRECO, *Contenzioso climatico verso lo Stato*, cit., p. 23, «[...] il giudice non “crea” interpretazioni unilaterali di atti, ma si attiene alle conoscenze scientifiche per valutare conformità e adeguatezza della condotta dei poteri rispetto ai fatti». In senso critico, viceversa, P. PATRITO, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 6, 2023, p. 1394 ss.; G. TROPEA, *Il cigno verde*, cit., il quale parla di un «rapporto potenzialmente destabilizzante e dirompente rispetto all’acciaccato principio di separazione dei poteri» della riserva di scienza.

<sup>122</sup> G. CAMPEGGIO, *La causa “Giudizio Universale” e il problema della verità*, in <www.diritticomparati.it>, 2022, p. 2; l’Autore rimarca altresì (p. 5) che gli attori «invocano la “riserva di scienza” non solo come riserva di competenza nel risolvere problemi riguardanti “leggi di natura”, ma anche come sfera dell’indecidibile da

ricavabile attraverso protocolli scientifici, e quella “istituzionale”, frutto dell’ermeneutica giuridica<sup>123</sup>.

### 7. *Concludendo ...*

Concludendo, sono consapevole di aver in definitiva maggiormente segnalato problemi che suggerito risposte; e tuttavia già in questa panoramica mi pare si trovi conferma che di fronte alle “crisi ambientali-climatiche” si avverano le profezie di Benvenuti e gli auspici di Grossi dai quali sono partito; ai relatori che mi seguiranno il (non facile) compito di esplorare nuove tracce in questo “deserto dei Tartari” che oggi si dispiega intorno a tutti noi e che ci impegna come giuristi, se è vero che «il giurista non è un conservatore di crisalidi ma il percettore d’una esperienza»<sup>124</sup>, e prima ancora direi ci interpella come esseri umani, abitanti (per dirla col Pascoli di X agosto) di «quest’atomo opaco del Male»<sup>125</sup>.

---

parte della politica quando in gioco sono le “leggi di natura” della sopravvivenza umana».

<sup>123</sup> G. TROPEA, *Il cigno verde*, cit.; G. CAMPEGGIO, *La causa “Giudizio Univer-sale”*, cit., p. 4.

<sup>124</sup> P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Milano 2000, p. 229.

<sup>125</sup> G. PASCOLI, *Myrica*, Livorno 1891.

GIOVANNI TULUMELLO

*Crisi climatica e tutela giurisdizionale  
(a margine della c.d. giustizia climatica)\**

*“Une génération n’a pas le droit d’en  
amoindrir une autre”.*

HONORÉ DE BALZAC<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa: uno scenario in evoluzione. – 2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia: tutela per equivalente e tutela in forma specifica nella disciplina della protezione della qualità dell’aria; il problema degli strumenti del diritto processuale nazionale necessari per imporre gli obblighi di risultato. – 2.1. La sentenza della II Sezione del 19 novembre 2014, in causa C-404/13. – 2.2. La sentenza della Grande Sezione del 19 dicembre 2019, in causa C-752/18. – 2.3. La sentenza della Grande Sezione del 22 dicembre 2022, in causa C-61/21. – 3. La giurisprudenza delle Corti nazionali francese e olandese. – 3.1. *Private enforcement e private remedies*: una precisazione. – 4. La giurisprudenza italiana. – 4.1. Il problema dell’accesso. – 4.2. Il silenzio-inadempimento. – 4.3. Il giudizio di ottemperanza. – 4.4. Il riparto di giurisdizione. – 5. L’attuale conformazione normativa dell’interesse ambientale, la discrezionalità amministrativa e le forme di tutela. – 5.1. La dialettica fra ambiente e paesaggio. – 5.2. Il nuovo testo dell’art. 9 della Costituzione. – 5.3. La recente Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, che modifica la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili: la codificazione della nozione di interesse pubblico prevalente. – 5.4. La

---

\* Lo scritto riproduce, con alcuni marginali aggiornamenti, il testo della relazione sul tema “*Corte di Giustizia UE, giudice amministrativo e crisi climatica*”, svolta il 27 novembre 2024 nell’ambito del Convegno “*Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*”, organizzato dall’Università di Verona – Dipartimento di scienze giuridiche, ed è destinato alla pubblicazione nei relativi atti. Parte delle considerazioni qui svolte erano state già formulate nello scritto “*Tutela dell’ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale: un cambio di prospettiva?*”, pubblicato nella rivista “*Il diritto dell’economia*”, fasc. 2, 2024, p. 257 ss.

<sup>1</sup> H. DE BALZAC, *Traité des excitants modernes*, trad. it., Milano 2024, p. 16.

gerarchia degli interessi come conseguenza di una priorità logica ed ontologica, e non di una “tirannia dei valori”: la definitiva affermazione della natura convenzionale della nozione giuridica di ambiente. – 5.5. Processi qualificatori e assetto normativo. – 5.6. Complessità socio-politica del fenomeno regolatorio: “a proposito del tempo”. – 5.7. (Segue). Bilanciamento, discrezionalità, eccesso di potere. – 5.8. Logica pianificatoria ed effettività del risultato: la codificazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia nella recente 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. – 5.9. Ancora sul potere amministrativo, e sul sindacato giurisdizionale dei relativi atti di esercizio: la necessità di una riflessione sulle categorie, e sui rimedi. – 6. Considerazioni finali: il giudice e la norma.

## 1. *Premessa: uno scenario in evoluzione*

La circostanza che questa giornata di riflessione si svolga in una sede universitaria mi induce ad una breve riflessione iniziale, evidentemente propedeutica alla selezione dei contenuti della relazione.

Le università sono i luoghi in cui si custodisce e si tramanda il sapere; in cui si esaminano i nuovi problemi nella prospettiva della coerenza con le categorie e con i principi, ovvero nel tentativo di individuare nuovi scenari teorici.

Sono anche i luoghi in cui forma la futura classe dirigente, fornendo agli studenti gli strumenti concettuali per padroneggiare, a loro volta, i problemi di domani.

E così, senza commettere – almeno spero – il reato di pascolo abusivo, non ho potuto fare a meno di pormi in questa dimensione: quella dello studente chiamato anzitutto a verificare la tenuta, nell’attualità, degli insegnamenti ricevuti alcuni decenni fa.

Quando, circa cinquanta anni or sono, nell’ambito del diritto pubblico (ma, come si vedrà, anche e soprattutto nell’ambito del diritto civile) italiano si cominciò a studiare il problema che oggi assume i contorni dell’oggetto di questo incontro, nacque una “etichetta di successo”<sup>2</sup>: quella della nozione unitaria di ambiente.

---

<sup>2</sup> M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell’ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 313 ss.

Questa si alimentava in realtà di tutele anche molto differenti, cui corrispondevano discipline differenziate, ma soprattutto si componeva di oggetti di tutela distinti e potenzialmente anche in conflitto fra di loro<sup>3</sup>.

La crisi climatica ha contribuito a smantellare definitivamente le basi anche pregiuridiche di un simile approccio unitario, perché ha posto in evidenza come in materia si confrontino plurime esigenze anche fra di esse contrastanti: come, ad esempio, quelle di tutela del paesaggio, e quella di tutela della qualità dell'aria e di contrasto al cambiamento climatico mediante la decarbonizzazione e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

La relazione del prof. Duret, che mi ha preceduto, ha del resto fatto opportunamente riferimento agli interessi cosiddetti differenziati<sup>4</sup>.

La consapevolezza di questo dato è la prima preconditione logica dell'analisi giuridica e della riflessione sul ruolo della giurisdizione in questa delicata materia<sup>5</sup>.

Chiarito cos'è il *quid*, il passaggio successivo della riflessione riguarda il *quomodo*.

La disciplina della tutela dell'ambiente volta a contrastare i rischi del cambiamento climatico, portata soprattutto dalle direttive europee in materia di qualità dell'aria, sta infatti imponendo all'attività della pubblica amministrazione, e al sindacato giurisdizionale (della legittimità) della stessa, significativi percorsi evolutivi che

---

<sup>3</sup> Già allora si segnalò in contrario che «(l)'identità in senso naturalistico della cosa non comporta una identità di bene giuridico, se più sono gli interessi che ad essa fanno riferimento, giacché l'individuazione della cosa avviene prevalentemente in funzione "dell'interesse (o degli interessi) che vi si ricollegano" e ella correlativa tutela giuridica» (G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 4, 1980, p. 1392, ove il riferimento a S. PUGLIATTI, *Cosa (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, p. 29). La tesi fu accolta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 239/1982.

<sup>4</sup> Il problema si era posto anche con riguardo alla analoga (sul piano del metodo) concezione c.d. panurbanistica; in argomento V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* fasc. 2, 1985, p. 386 ss.

<sup>5</sup> Osserva R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, fasc. 5, 2025, p. IV ss., che «è soprattutto la funzione giurisdizionale ad esser stata coinvolta nei problemi del cambiamento climatico e della sua emergenza».

riguardano tradizionali categorie ed istituti dell'attività amministrativa e del processo.

Essa implica, soprattutto, profondi cambiamenti sul piano rimediabile, in punto di intensità (e di esiti) del sindacato giurisdizionale sulle politiche ambientali.

Il principale – ma non esclusivo – settore d'interesse è dato, come accennato, dalla (verifica della) attuazione delle direttive europee in materia di qualità dell'aria.

Il giudice comunitario già dal 2008, con la giurisprudenza *Janecek* (sentenza 25 luglio 2008, in causa C-237/07) aveva affermato una logica di effettività e di risultato nell'attuazione della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE<sup>6</sup>.

Come si è avuto modo di osservare allora, «(l)a decisione della Corte di Giustizia non smentisce l'esistenza di un potere discrezionale nel raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni inquinanti, ed anzi esplicitamente richiama la necessità di una ponderazione comparativa degli interessi antagonisti: essa, tuttavia, esprime un forte rifiuto a che il metodo del “piano d'azione” possa trasformarsi in un alibi per l'inazione, e riconduce correttamente il potere discrezionale nell'ambito dei limiti esterni dello stesso: ‘sebbene gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale, l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 fissa alcuni limiti all'esercizio di quest'ultimo, i quali possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali

---

<sup>6</sup>La Corte di Giustizia dell'UE in quell'occasione aveva affermato i seguenti principi: «1) L'art. 7, n. 3, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, come modificata dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1882, dev'essere interpretato nel senso che, in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico. 2) Gli Stati membri hanno come unico obbligo di adottare, sotto il controllo del giudice nazionale, nel contesto di un piano di azione e a breve termine, le misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme ed a ritornare gradualmente ad un livello inferiore ai detti valori o alle dette soglie, tenendo conto delle circostanze di fatto e dell'insieme degli interessi in gioco». La sentenza è commentata, fra gli altri, da M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement*, Bruxelles 2010, p. 235 ss.

(v., in tal senso, sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a., Racc. pag. I-5403, punto 59), in relazione al carattere adeguato delle misure che il piano di azione deve contenere nei confronti dell'obiettivo di riduzione del rischio di superamento e di limitazione della sua durata, in considerazione dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco»<sup>7</sup>.

La successiva giurisprudenza del giudice comunitario ha avuto modo di ulteriormente precisare e stigmatizzare i limiti della logica del piano di azione di fronte ai rischi che esso potesse pregiudicare l'effettività del raggiungimento del risultato<sup>8</sup>.

La discrezionalità – nel *quomodo* – può e deve dunque esprimersi nella ricerca, fra le varie alternative praticabili, della soluzione ritenuta maggiormente capace di bilanciare la tutela ambientale con le istanze antagoniste: purché però il *quid* (il risultato della tutela come indicato normativamente: al quale l'amministrazione è vincolata) sia certo, concreto ed effettivo.

In altre parole, il tradizionale schema decisorio proprio della discrezionalità amministrativa, implicato dal pluralismo sociale (che caratterizza l'attuale forma di Stato)<sup>9</sup>, viene condizionato, a monte, da una gerarchia degli interessi disegnata normativamente in funzione di una priorità ontologica dell'esigenza di sviluppo sostenibile, anche in una prospettiva intergenerazionale<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> G. TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di) *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli 2010, p. 142.

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 19 novembre 2014, *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382, punto 49, e sentenza della Corte di Giustizia del 10 novembre 2020, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, C-644/18, ECLI:EU:C:2020:895, punto 154.

<sup>9</sup> In argomento sia consentito il rinvio a G. TULUMELLO, *La funzione: fisionomia e implicazioni del potere amministrativo nello stato sociale pluriclasse*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2018.

<sup>10</sup> Per un approccio meditato e critico (nel senso etimologico del termine), F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli 2022, p. 105.

Il richiamo della dottrina alla necessità di rendere compatibile l'esercizio della discrezionalità con la prospettiva intergenerazionale sembra essere stato recepito anche dal recente disegno di legge governativo recante «Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie»: il cui art. 4, nello stabilire che «(l)e leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future», introduce la «Valutazione di impatto generazionale delle leggi», consistente «nell'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future»<sup>11</sup>.

Per come testualmente disciplinato, si tratta in realtà di un vincolo più informativo che decisionale, che non ha di per sé il significato normativo di impedire un esercizio dell'attività legislativa funzionale al consenso immediato (come tale, pregiudizievole per gli interessi delle generazioni future).

Nondimeno, è un segnale culturale di sicuro interesse che si affianca a quelli propri degli altri formanti, perché esplicita la consapevolezza dell'impatto (positivo, o negativo) della scelta sulle generazioni future, il che comporta evidentemente un'assunzione di responsabilità (anche nell'ottica dell'esercizio consapevole della democrazia): ferma restando la libertà del legislatore, sul piano politico, in merito all'assunzione della decisione, nonostante il suo impatto (ma non nonostante il parametro costituzionale di cui al riformato – sul punto – art. 9 della Costituzione: parametro che evidentemente condiziona la legittimità di ogni fonte primaria, e non solo di quelle di iniziativa governativa).

La richiamata teorizzazione della sostenibilità ambientale nella prospettiva intergenerazionale è stata poi espressamente accolta dalla Corte costituzionale nella recente sent. n. 105/2024: «(l)a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente [...]. Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo

---

<sup>11</sup> In argomento, L. BARTOLUCCI, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2024, p. 39 ss.

rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»<sup>12</sup>.

La giurisprudenza costituzionale italiana si allinea così a quella francese: la decisione del 27 ottobre 2023 del *Conseil constitutionnel* aveva infatti affermato che il legislatore, quando adotta misure suscettibili di incidere in modo serio e durevole sull'ambiente, deve verificare che le scelte destinate a rispondere ai bisogni del presente non compromettano di fatto la capacità delle generazioni future di decidere al riguardo, preservando la loro libertà di scelta<sup>13</sup>.

Opportunamente quest'ultima decisione si fa carico, attraverso un sindacato di legittimità costituzionale delle norme che disciplinano le scelte amministrative suscettibili di compromettere la facoltà (di sopravvivenza, e) di scelta delle generazioni future, della preoccupazione – formulata in dottrina – di garantire la giustiziabilità di tali diritti<sup>14</sup>.

Il che, come si vedrà, non può che avvenire attraverso la costruzione di una gerarchia degli interessi vincolante per le scelte discrezionali dell'amministrazione<sup>15</sup> (e per le scelte politiche del

---

<sup>12</sup> Si tratta di un'evidente adesione alla tesi formulata, in dottrina, da F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(c) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, cit.; e da P. PANTALONE, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, Napoli 2023.

<sup>13</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2023-1066 QPC, 27 octobre 2023: «(i) découle de l'article 1er de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard».

<sup>14</sup> A. CELOTTO, *I diritti delle generazioni future*, in *Giustamm.it*, fasc. 4, 2021.

<sup>15</sup> Sui profili generali della gerarchia degli interessi nel procedimento, si veda la ricostruzione di F. FRATTINI, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, in AA.VV.,

legislatore): rilevante anche sul piano del sindacato giurisdizionale<sup>16</sup>.

---

*Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano 1994, p. 19 ss. Per un'applicazione al diritto dell'ambiente, e in particolare ai temi dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli 2024, in specie p. 60: «(i)n periodo di crisi occorre decidere; per decidere è necessario ordinare gli interessi; l'art. 97 conferma che ciò è possibile, fornendo una base minima per effettuate una gradazione, raccomandando la virtù della sostenibilità e indicando che non tutti i valori sono equiordinati. Più in generale, questo settore del diritto offre una cornice di principi (pur se assai generici: chi inquina paga, prevenzione e precauzione) alla luce dei quali illuminare le politiche pubbliche e, soprattutto, sindacare, da parte delle diverse magistrature, le scelte di transizione, financo quelle consacrate nella legge».

<sup>16</sup>In argomento sia consentito il rinvio a G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2020; e a G. TULUMELLO, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in *Quest. giust.*, fasc. 3, 2018, ove il rilievo secondo cui «(i)l pluralismo pone infatti la necessità che, a fronte di tali, plurime esigenze potenzialmente antagoniste, si rinvenga, come criterio ordinatore, una "gerarchizzazione degli interessi". D'altra parte, l'opposta prospettiva egualitaria, oltre ad essere incompatibile con chiare indicazioni sia sistematiche che positivizzate, rischierebbe di condurre il sistema allo stallo e alla paralisi. Il tradursi in atto del potere amministrativo è il veicolo attraverso il quale tale gerarchia degli interessi, fissata a livello normativo, trova concreta attuazione. Il potere amministrativo gioca dunque nella vicenda non già un ruolo di limite, ma al contrario un ruolo di necessario meccanismo di attuazione del diritto: "nello Stato sociale la vuota enunciazione costituzionale o convenzionale del diritto è priva di contenuto se non è riempita dalla prestazione corrispondente, che deve essere resa dall'amministrazione: il potere conformativo, in altre parole, correlato alla funzione di regolazione (volta a ricercare una compatibilità nel potenziale conflitto fra le tante attività oggetto di tutela anche costituzionale e convenzionale), riempie di contenuto un catalogo di diritti dal contenuto altrimenti puramente simbolico". La verifica della legittimità dell'esercizio del potere, avuto riguardo al parametro normativo portante la gerarchia fra gli interessi (e la concreta disciplina di questi), è dunque la prospettiva per una coerente ed efficace verifica della effettività della tutela dei diritti fondamentali (conformati): anche in ipotesi di negazione della pienezza della tutela per ragioni legate all'incapienza delle risorse». Nello stesso senso 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*, fasc. 17, 2021, p. 65 ss., il quale indica nella sopravvivenza un *prius* logico, e definisce «l'ambiente come prerequisito della democrazia costituzionale».

Si tratta di opzioni a monte che in parte replicano sul piano giuridico un vincolo di priorità che è *in rerum natura* (la preservazione dell'ambiente fisico, quale presupposto di ogni ulteriore istanza correlata ad attività e interessi: *primum vivere*), e che in parte invece si preoccupano di non pregiudicare irrimediabilmente, a sfavore delle generazioni future, un delicato equilibrio, mediante esaurimento di fatto degli spazi di scelta disponibili fra le varie alternative di sviluppo (sostenibile) teoricamente plausibili.

Il problema, del resto, era stato sollevato circa un secolo fa anche fra gli economisti, con una riflessione – al tempo stesso utopica e profetica – sulle «possibilità economiche dei nostri nipoti», e con il conseguente invito a tornare «a porre i fini avanti ai mezzi, e ad anteporre il buono all'utile»<sup>17</sup>.

Segnali convergenti in tal senso giungono peraltro anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con le recenti sentenze della Grande Camera del 9 aprile 2024<sup>18</sup>.

Il presente lavoro si propone di operare una ricognizione – in tutti i formanti – delle principali tendenze evolutive emerse in questa materia, per operare una verifica della tenuta delle tradizionali categorie, funzionale all'analisi degli strumenti di tutela, nella specifica prospettiva – oggetto dell'incontro odierno – del ruolo del giudice amministrativo.

In particolare, l'ormai non più negabile tendenza a porre al centro dell'attività amministrativa – in questo più che in altri settori – la categoria dell'effettività, incide inevitabilmente sui modi del sindacato del giudice amministrativo sull'azione (od inazione) delle autorità competenti all'adozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico: e, prima ancora, sulla esatta qualificazione e valutazione –

---

<sup>17</sup>J.M. KEYNES, *Economic Possibilities for Our Grandchildren*, 1931, trad. it., Milano 2009, p. 29: «(d)obbiamo onorare chi può insegnarci a cogliere meglio l'ora e il giorno, quelle deliziose persone capaci di apprezzare le cose fino in fondo, i gigli del campo che non lavorano e non filano. Ma, attenzione, il tempo non è ancora venuto. Per almeno un altro centinaio di anni dovremo fingere con noi stessi che il bene è male, e il male bene; perché il male è utile e il bene no. Per un altro po', i nostri dèi continueranno a essere gli stessi, perché solo l'avarizia, l'usura e la precauzione possono condurci oltre il tunnel della necessità economica, a vedere la luce».

<sup>18</sup>In argomento P. PUSTORINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giur. it.*, fasc. 8/9, 2024, p. 1921 ss.

nel confronto con il relativo parametro normativo – di tale azione o inazione rispetto all’obiettivo prefigurato dalla legge nella relazione che corre, appunto, fra legge e provvedimento.

In tale ricostruzione, come si vedrà, emerge anche un ulteriore dato.

Come accennato, i primi tentativi di studio del diritto dell’ambiente, orientati verso una consapevole ricognizione delle categorie e degli strumenti di tutela, furono condotti, circa mezzo secolo fa, soprattutto da studiosi di formazione civilistica.

Oggi, pur a seguito della centralità del dibattito sul regime giuridico dei poteri (pubblici) implicati nella tensione verso lo sviluppo sostenibile, i civilisti tornano a riflettere sulle ricadute di tale regime (anche) nel diritto privato.

È una parabola significativa, non solo sul piano formale, perché si compie a ridosso di eventi e fenomeni che hanno contribuito a ridisegnare il primato logico dei valori sullo strumento.

## *2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia: tutela per equivalente e tutela in forma specifica nella disciplina della protezione della qualità dell’aria; il problema degli strumenti del diritto processuale nazionale necessari per imporre gli obblighi di risultato*

La successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia ha ulteriormente rafforzato il principio affermato dalla sentenza *Janecek*.

### *2.1. La sentenza della II Sezione del 19 novembre 2014, in causa C-404/13*

La sentenza della II Sezione del 19 novembre 2014, in causa C-404/13, resa – in sede di rinvio pregiudiziale – sull’attuazione della 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, ha ribadito che «se è vero che gli Stati membri dispongono di un determinato margine di valutazione per la

determinazione delle misure da adottare, è pur vero che questi ultimi devono, comunque, garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile».

L'indicazione di un obiettivo di risultato, in termini di effettività, è accompagnata dalla (necessaria) indicazione della giustiziabilità di possibili violazioni: «qualora uno Stato membro non abbia rispettato i requisiti derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, e non abbia richiesto la proroga del termine nelle condizioni previste dall'articolo 22 di tale direttiva, spetta al giudice nazionale competente, eventualmente adito, adottare ogni misura necessaria, come un'ingiunzione, affinché tale autorità predisponga il piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima».

Il rimedio individuato si limita però a “un'ingiunzione” (sulla cui utilità si tornerà in seguito).

## *2.2. La sentenza della Grande Sezione del 19 dicembre 2019, in causa C-752/18*

La sentenza della Grande Sezione 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, individua invece – su indicazione del giudice del rinvio – una prospettiva rimediabile che al contrario si mostra particolarmente severa (pur se condizionata da una verifica di compatibilità da compiersi da parte del giudice nazionale).

Di fronte alla reiterata inazione e alla successiva inottemperanza alle ingiunzioni emesse nei confronti del Land della Baviera, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha chiesto alla Corte di Giustizia se il diritto dell'Unione, in particolare l'art. 47, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che, in circostanze caratterizzate da un persistente rifiuto di un'autorità nazionale di conformarsi ad una decisione giudiziaria che le ingiunge di adempiere un obbligo chiaro, preciso e incondizionato derivante da tale diritto, segnatamente dalla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria, spetta al giudice nazionale competente pronunciare una misura coercitiva detentiva nei confronti «dei titolari di un mandato per l'esercizio di pubblici poteri».

La risposta della Corte di Giustizia è nel senso che tale rimedio è praticabile «quando, nelle disposizioni di diritto interno, vi sia un fondamento giuridico per l'adozione di una siffatta misura che sia sufficientemente accessibile, preciso e prevedibile nella sua applicazione e purché la limitazione che sarebbe imposta al diritto alla libertà personale, garantito dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali, mediante tale pronuncia soddisfi le altre condizioni previste al riguardo dall'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima. Per contro, in mancanza di un fondamento giuridico simile nel diritto nazionale, il diritto dell'Unione non conferisce a tale giudice la facoltà di ricorrere a una siffatta misura».

Infatti, neppure «il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva» è un «diritto assoluto» (paragrafo 44), sicché va operata una verifica preliminare alla praticabilità della soluzione suggerita dal giudice tedesco.

Il paragrafo 52 della motivazione precisa, infatti, che «(s)olo se il giudice del rinvio dovesse concludere che, nell'ambito della ponderazione di cui al punto 45 della presente sentenza, la limitazione del diritto alla libertà mediante l'imposizione di una pena detentiva soddisfa le condizioni poste a tal riguardo dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il diritto dell'Unione non solo autorizzerebbe, ma imporrebbe anche l'applicazione di una siffatta misura»<sup>19</sup>.

Nell'ambito della definizione di nuovi itinerari rimediali contro l'ineffettività infrastatale delle normative comunitarie, è interessante l'individuazione da parte della Corte di Giustizia del limite all'autonomia processuale degli Stati membri, quando questa sia di ostacolo all'effettiva attuazione del diritto dell'U.E.: «una normativa nazionale che porta a una situazione in cui la decisione di un organo giurisdizionale resta inoperante, non disponendo il medesimo organo di alcun mezzo per farla rispettare, viola il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 72). 36 Infatti, tale diritto

---

<sup>19</sup> Con riguardo alla normativa italiana, può essere questione interessante – comunque estranea all'oggetto del presente lavoro – comprendere se gli artt. 328 e 650 c.p. possano rilevare nella prospettiva indicata dalla Corte di Giustizia (essendo ormai venuta meno l'incriminazione di cui all'art. 323 c.p.).

sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria resti inoperante a danno di una parte (sentenze del 30 giugno 2016, *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punto 43 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 luglio 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 57)».

L'importanza della sentenza in commento è data anche dall'indicazione contenuta nella stessa – quasi a mitigare il riconoscimento (condizionato) della sanzione detentiva come forma di tutela effettiva dell'ambiente – di possibili, ulteriori rimedi previsti dal diritto dell'UE per l'inerzia dell'amministrazione statale o infrastatale nell'effettiva attuazione dei precetti comunitari: dal ricorso per inadempimento, al principio di «responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili»<sup>20</sup>.

### 2.3. *La sentenza della Grande Sezione del 22 dicembre 2022, in causa C-61/21*

Un (soltanto) apparente arretramento si registra però, proprio in relazione a tale ultima affermazione, nella successiva sentenza della Grande Sezione, 22 dicembre 2022, in causa C-61/21: laddove la Corte – andando di contrario avviso rispetto alle conclusioni dell'Avvocato Generale – ha affermato che le direttive in materia di tutela della qualità dell'aria devono essere interpretate nel senso che esse non sono preordinate «a conferire diritti individuali ai singoli che possono attribuire loro un diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro, a titolo del principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Su questo tema, M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *La responsabilità dello Stato-legislatore e l'attività amministrativa*, Napoli 2019.

<sup>21</sup> La sentenza è commentata da M. DELSIGNORE, *Il giudice europeo e il risarcimento del danno per inquinamento dell'aria*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2023, p. 619 ss.

In realtà la decisione contiene un'affermazione di grande rilievo: quella per cui ai singoli è data, anzitutto, tutela in forma specifica<sup>22</sup>.

La scelta di incentrare la tutela sul terreno della tutela reale piuttosto che risarcitoria conferma ulteriormente la natura degli obblighi di risultato gravanti sugli Stati membri, la cui (in)attuazione non è surrogabile con un succedaneo monetario, ma va perseguita (anche ad opera dei singoli) sul terreno dell'effettività degli obiettivi – non negoziabili – di tutela ambientale.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, la via d'uscita risarcitoria (o comunque sanzionatoria sul piano meramente economico) potrebbe essere inefficace, potendosi risolvere per alcuni Stati in un comodo *éscamotage* per non adottare scelte realmente attuative degli obblighi comunitari (imputando peraltro alla spesa pubblica anche il costo dell'inadempimento: sia per effetto delle procedure d'infrazione, che delle penalità di mora liquidate dai giudizi nazionali su ricorso dei privati e delle associazioni).

La riaffermazione della tutela reale in capo ai singoli invece apre (o meglio, conferma) scenari rimediali di grande e più pregnante interesse.

In materia il considerando 48 della recente 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), oltre a preoccuparsi di garantire un ampio accesso alla

---

<sup>22</sup> Si veda il paragrafo 58 della sentenza: «il fatto che, qualora uno Stato membro non abbia garantito il rispetto dei valori limite di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e alle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, i singoli interessati devono poter ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente agendo dinanzi ai giudici competenti, l'adozione delle misure richieste da tali direttive (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C404/13, EU:C:2014:2382, punto 56 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C752/18, EU:C:2019:1114, punto 56), non è tale da modificare tale constatazione». L'importanza che lo strumento della responsabilità civile sia articolato in questa materia mediante forme di tutela in forma specifica è messa in evidenza, fra i civilisti, da R. NATOLI, *Diritto privato e tutela dell'ambiente: the times they are a-changin*, in *Nuovo dir. civ.*, fasc. 1, 2024, p. 66: «(l) responsabilità civile (munita però in questo caso di un efficace strumentario di enforcement, non limitato a tutele per equivalente ma esteso a tutele specifiche), messa in presa diretta con le istanze ambientali, può dunque conformare – e in modo molto penetrante – l'organizzazione e l'attività d'impresa».

giustizia, stabilisce che gli Stati membri devono «prevedere meccanismi di ricorso adeguati, compresi, se del caso, provvedimenti in-giuntivi».

La stessa Direttiva, al successivo considerando 49, precisa però che «(l)e norme in materia di risarcimento, accesso alla giustizia e sanzioni stabilite nella presente direttiva hanno l'obiettivo di evitare, prevenire e ridurre gli effetti nocivi dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana e sull'ambiente, in linea con l'articolo 191, paragrafo 1, TFUE».

La tutela risarcitoria ha dunque – in quest'ottica – una funzione non riparatoria, ma deterrente e preventiva.

Del resto in questa materia non si può parlare di una efficace (e soddisfacente) tutela risarcitoria per equivalente monetario se non *iure hereditatis*.

### 3. La giurisprudenza delle Corti nazionali francese e olandese

I superiori rilievi trovano riscontro nella giurisprudenza di alcune Corti nazionali: che evidenzia, non senza qualche problema, come l'unico modo per garantire effettività al risultato della tutela della qualità dell'aria sia quello di praticare i rimedi di diritto processuale interno volti a superare l'inazione delle autorità nazionali (statali, ed infrastatali) rispetto alla concreta ed effettiva adozione di misure volte a raggiungere gli obiettivi indicati dalle direttive.

Si tratta, anzitutto, di due decisioni della Corte Suprema olandese<sup>23</sup> e del *Conseil d'État* francese<sup>24</sup>, aventi entrambe ad oggetto l'inadempimento da parte dei rispettivi governi nazionali degli

---

<sup>23</sup> È il c.d. caso *Urgenda*: Corte Suprema olandese, sentenza 20 dicembre 2019, n. 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>24</sup> Si tratta del c.d. caso *Grande-Synthe* (427301): nel quale si sono succedute una prima decisione interlocutoria (del 19 novembre 2020, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119), una successiva decisione di accoglimento del ricorso contro il silenzio (1° luglio 2021, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701), ed una ulteriore decisione (10 maggio 2023, ECLI:FR:CECHR:2023:467982.20230510) che accerta l'ulteriore inottemperanza.

obblighi su di essi gravanti in forza del c.d. Accordo di Parigi<sup>25</sup>, definito come l'atto di «nascita di un nuovo diritto internazionale dell'ambiente»<sup>26</sup>.

Sempre il *Conseil d'État* francese ha invece recentemente adottato un'analogia decisione (n. 428409 del 24 novembre 2023) nel giudizio relativo all'esecuzione della precedente decisione del 12 luglio 2017 (n. 394254) che aveva annullato il silenzio delle competenti autorità statali rispetto all'adozione delle misure necessarie per garantire il contenimento del livello di polveri sottili e di biossido di azoto entro i limiti massimi previsti dalla direttiva 2008/50/CE<sup>27</sup>.

Tale ultima decisione per un verso ha preso atto dell'avvenuta, corretta esecuzione della pronuncia del 2017 quanto al consolidamento del contenimento delle PM10 entro i limiti consentiti anche per l'ultima delle aree (quella della città di Parigi) che fino al 2021 aveva registrato degli sforamenti<sup>28</sup>.

Per altro verso, quanto al biossido di azoto, constatata la permanenza degli sforamenti (o comunque di valori prossimi alla soglia critica) dei limiti massimi in tre aree del Paese, per una (Marseille-Aix) ha rilevato che sono state adottate misure (relative soprattutto

<sup>25</sup> Si tratta dell'Accordo collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015; la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno autorizzato il Presidente della Repubblica alla ratifica con legge 4 novembre 2016, n. 204, il cui art. 2 recita: «(p)iena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità con quanto disposto dall'articolo 21 dell'Accordo medesimo». Con Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio del 5 ottobre 2016, l'Accordo è stato approvato dall'Unione Europea.

<sup>26</sup> M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 3, 2017, p. 719 ss.

<sup>27</sup> CE, V e VI sezioni riunite, n. 428409 del 24 novembre 2023. Il giudizio ha riguardato l'inottemperanza delle amministrazioni statali nel periodo luglio 2022-luglio 2023, mentre per i periodi precedenti erano intervenute (rispettivamente, nel 2020, 2021 e 2022), tre decisioni relative alla (in)esecuzione della pronuncia del 2017. La sentenza è consultabile all'indirizzo <<https://www.conseil-etat.fr>>.

<sup>28</sup> «Il résulte de l'instruction qu'aucun dépassement n'a été constaté non plus en 2022 pour cette même zone, confirmant donc la situation constatée depuis 2020. Compte tenu de ces différents éléments, et alors que la situation d'absence de dépassement dans la ZAG Paris peut désormais être considérée comme consolidée, la décision du 12 juillet 2017 doit être regardée comme étant exécutée s'agissant du respect des taux de concentration en particules fines».

ai trasporti, anche marittimi) «*suffisamment précises et détaillées*» da far ritenere eseguita la decisione sul silenzio.

Per le altre due aree (Paris e Lyon) la decisione ha invece ritenuto che le misure esecutive indicate dal Governo non fossero sufficienti a garantire nel più breve termine possibile il contenimento delle emissioni entro il limite massimo consentito, anche in ragione dei consistenti sforamenti registrati nel periodo precedente, ed ha liquidato a favore delle associazioni ricorrenti delle ulteriori penalità di mora per somme piuttosto significative.

È interessante notare come tale decisione si articoli, correttamente, in un'ottica di puro risultato: essa non ritiene ricevibili gli argomenti difensivi del Governo in punto di adozione di misure di carattere generale (punto 14 della motivazione), come quelle relative alla transizione ecologica nel settore dell'alimentazione dei veicoli, ritenute sicuramente utili ma non tali da offrire ragionevoli aspettative di risultare determinanti quanto ai valori relativi alle due zone critiche, soprattutto alla luce dei concreti dati fin qui registrati.

Il sindacato del giudice dell'esecuzione è dunque assolutamente coerente all'impostazione delle direttive: constatato l'inadempimento agli obblighi (di risultato) da esse posti, gli Stati possono valutare discrezionalmente quali misure siano ritenute più idonee, nel contemperamento con tutti gli interessi coinvolti, ad eseguire la decisione e dunque ad adempiere a quegli obblighi, purché però tali misure producano realmente, e non come mera aspettativa (più o meno credibile), ovvero come allegazione di un (solo) formale sforzo adempitivo, il risultato della stabile riduzione, «*à la période la plus courte possible*», delle emissioni al di sotto dei livelli massimi consentiti<sup>29</sup>.

In tutte queste decisioni emerge la tensione scaricata sulla giurisdizione (nazionale) fra l'esigenza di rispettare da un lato il principio di separazione dei poteri, e la necessità di garantire ai cittadini, di fronte all'inazione dell'autorità (a volte costituente essa stessa non

---

<sup>29</sup> La vicenda sembra smentire la pessimistica prefigurazione dei limiti del c.d. *private enforcement* prospettata da F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE, Sezione Atti convegno*, fasc. 1, 2023, in specie parag. 5. Si rinvia comunque alle osservazioni che seguono, nel testo, sul rapporto fra *public e private enforcement*.

una mera omissione, ma il frutto di una scelta: quella di non scegliere), l'effettivo rispetto di prescrizioni portanti obblighi precisi e puntuali<sup>30</sup>.

In questi casi, infatti, si è affermato l'obbligo del potere (legislativo, in un caso; amministrativo, negli altri) di adottare le misure necessarie a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di tutela: ma si è precisato che il contenuto specifico di tali misure non può essere indicato e definito dalla giurisdizione (pena, evidentemente, l'invasione delle prerogative degli altri poteri).

Nondimeno, l'affermazione per cui i governi nazionali sono liberi di adottare le misure esecutive che ritengano più consone, purché però efficaci in un'ottica di risultato (e non solo, quindi, sul piano del rispetto formale degli obblighi, o in un'ottica dilatoria: in ragione della mancata assunzione delle relative responsabilità da parte del decisore politico), potrebbe risolversi in una tutela inefficace tutte le volte in cui gli organi statali decidessero di ignorare – a differenza di quanto accaduto in Francia – l'obbligo di eseguire la sentenza resa all'esito del giudizio di cognizione, preferendo esporsi al pagamento di penali pur di non assumere decisioni impopolari.

L'inadempimento di un simile ordine sancito dalla sentenza sarebbe infatti – in alcuni ordinamenti – incoercibile, arrestandosi al rilievo della proclamazione dell'obbligo ma non consentendo un seguito rimediale sul piano esecutivo che vada al di là di mere misure sollecitatorie accompagnate dalla previsione di penali per ulteriori ritardi (in assenza della possibilità di esecuzione coattiva mediante la nomina di un commissario *ad acta*)<sup>31</sup>.

L'effettività del rimedio dipende, quindi, oltre che dalle caratteristiche ordinamentali del sistema processuale, dal livello di osservanza spontanea della decisione da parte dell'amministrazione, dalla reale volontà di superare la situazione di inadempimento.

---

<sup>30</sup> Con riferimento al caso Urgenda, il tema è messo in evidenza da 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*, cit.

<sup>31</sup> La riferita tensione fra le contrapposte esigenze, ed il tentativo di raggiungere un equilibrio, sono evidenti nel punto 25 della motivazione della citata sentenza del 10 maggio 2023 del *Conseil d'État*: nella quale è comunque evidente lo sforzo di effettività della tutela giurisdizionale.

In Francia, come visto, il senso di responsabilità istituzionale ha fatto sì che la mancanza di uno strumento giurisdizionale di esecuzione coattiva non pregiudicasse, in termini di effettività, il risultato imposto dalle norme europee.

Questo rilievo sdrammatizza il problema del mancato riconoscimento da parte della Corte di Giustizia del rimedio risarcitorio in capo ai singoli.

Lo stesso rimedio delle *astreintes*, percorso in Francia, nasce infatti da iniziative di associazioni ambientaliste volte a censurare l'inazione delle amministrazioni competenti, e a sollecitare (non già un risarcimento, ma) concrete misure di contenimento delle emissioni: sicché il deterrente economico, se non consegue al rimedio risarcitorio, in ogni caso si ricollega alle misure disposte in sede giurisdizionale a fronte della mancata esecuzione delle decisioni che dichiarano illegittima l'inerzia<sup>32</sup>.

### 3.1. Private enforcement e private remedies: una precisazione

Si è in proposito affermata «la complementarità tra misure di *private* e *public enforcement*: a mezzo dell'azione congiunta della Commissione e dei privati di fronte ai giudici nazionali, si garantisce il raggiungimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute, che con l'approvazione delle direttive sulla qualità dell'aria gli Stati si sono impegnati a perseguire nell'ordinamento europeo»<sup>33</sup>.

In realtà in argomento occorre operare un distinguo.

Sul piano delle competenze, l'applicazione delle Direttive, mediante esecuzione delle misure da esse previste, è un obbligo che grava esclusivamente sugli Stati.

Nondimeno, il sistema dei rimedi contribuisce a raggiungere un simile risultato nell'ipotesi – patologica – di violazione di tali obblighi.

In questo senso accanto alle procedure d'infrazione negli ultimi anni si mostra sempre più efficace l'apparato rimediale a disposizione

---

<sup>32</sup> Si rinvia al successivo paragrafo 4 per le soluzioni indicate invece dalla giurisprudenza italiana.

<sup>33</sup> M. DELSIGNORE, *Il giudice europeo e il risarcimento del danno per inquinamento dell'aria*, cit., p. 621.

dei singoli (come il signor Janecek) e delle associazioni di tutela ambientale che agiscono davanti ai giudici nazionali.

Non si tratta però, a rigore, di un rapporto di complementarità, posto che i risultati della tutela apprestata dal giudice a seguito dell'attivazione del rimedio attengono comunque ad una vicenda patologica dell'attuazione degli obblighi discendenti dalle direttive: in sostanza, si tratta dell'efficacia degli strumenti di tutela contro il rifiuto (o l'inadeguatezza) dell'*enforcement (public)*.

È tuttavia innegabile che i *private remedies* possono costituire, indirettamente, una forma di *private enforcement*: gli obiettivi di risultato saranno tanto più facilmente perseguiti, quanto più i soggetti privati reagiranno in sede giudiziaria all'inazione pubblica (tuttavia si tratta pur sempre di una re-azione, e non di un'azione, assimilabile a quella pubblica)<sup>34</sup>.

Sotto questo profilo il problema che si pone è quello dell'efficacia del rimedio, vale a dire della sua idoneità a perseguire, per via giudiziaria, i medesimi risultati che si sarebbero dovuti fisiologicamente ed ordinariamente raggiungere mediante l'adempimento spontaneo da parte degli Stati degli obblighi gravanti su di essi: efficacia da valutarsi nella prospettiva dell'effettività dell'attuazione (coattiva) delle norme del diritto dell'UE<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Prospettiva ulteriormente diversa è poi quella della responsabilità gravante sugli amministratori di società secondo il diritto europeo: in argomento, S. BRUNO, M. MANNA, *Rischio climatico e responsabilità degli amministratori: il caso ClientEarth vs. Shell*, *High Court of Justice 12 maggio 2023*, in *Foro it.*, fasc. 1, 2024, IV, p. 45 ss. In tema si veda altresì, sulla sentenza del Tribunale distrettuale de L'Aia, sezione Commercio ed Imprese, del 26 maggio 2021, R. NATOLI, *Diritto privato e tutela dell'ambiente: the times they are a-changin*, cit., p. 65, il quale osserva che è «stata accolta la tesi dei gruppi ambientalisti fondata sull'amplissima formulazione del dovere di diligenza previsto dall'art. 6:162, comma 2, del codice civile olandese, che fa riferimento alla violazione di un diritto altrui o all'azione o omissione di un dovere imposto dalla legge o da ciò che, secondo il diritto non scritto, deve ritenersi una condotta socialmente appropriata: e il Tribunale ha impartito – sia a Shell direttamente, sia alle società incluse nel suo bilancio consolidato – l'ordine immediato esecutivo di limitare, nella misura del 45%, il volume annuo aggregato di tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera dovute alle attività commerciali e alla vendita di prodotti energetici».

<sup>35</sup> Il che ridimensiona, com'è noto, il principio di autonomia processuale degli Stati membri: fra i principali contributi in argomento, R. CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario: studio sull'influsso dell'integrazione giuridica*

#### 4. La giurisprudenza italiana

In una prospettiva di antropologia giuridica<sup>36</sup> l'efficacia dei rimedi va parametrata al costume sociale (e politico-amministrativo, nel caso di specie).

Se in Francia il deterrente delle conseguenze economiche dell'inadempimento si è fin qui rivelato in certa misura efficace, per la concretezza dello sforzo governativo nell'eseguire la sentenza che ne certificava l'inadempimento, non si può dire che esso lo sia anche in altre realtà nazionali, nelle quali si potrebbe accordare preferenza al depauperamento patrimoniale pubblico conseguente alle procedure d'infrazione e ai giudizi davanti ai giudici nazionali, operando in sostanza una fiscalizzazione dei costi della violazione delle direttive a

---

*europa sulla tutela giurisdizionale dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli 1992; ID., *La tutela giurisdizionale (italiana, sotto l'influenza comunitaria)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO, II ed., Milano 2007, vol. II, p. 1031 ss.; D. DE PRETIS, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova 2005, p. 303 ss.; M. ELIANTONIO, *Europeanisation of Administrative Justice? The influence of the ECJ's Case Law in Italy, Germany and England*, Amsterdam 2009; D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino 2009; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano 2001; A. TRAVI, *Verso una convergenza di modelli di processo amministrativo?*, in G. FALCON (a cura di), *Forme e strumenti di tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, Padova 2010, p. 7 ss.

<sup>36</sup> «Plusieurs choses gouvernent les hommes: le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières; d'où il se forme un esprit général qui en résulte» (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, XIX, IV). In argomento M. MORI, *Introduzione a MONTESQUIEU, Considerazioni sulle cause della grandezza dei Romani e della loro decadenza*, Torino 1980, p. XVI: «(i)ndividuare la struttura legale della realtà storica significa non già costringerla nei ristretti limiti di una spiegazione meccanicistica, ma enucleare i numerosi rapporti che connettono i suoi molteplici aspetti. Ma questi rapporti non sono allineabili lungo una sola serie causale: essi vengono determinati piuttosto all'interno di una quantità di fattori che agiscono l'uno sull'altro biunivocamente, così da costruire un insieme complesso, formato dalla risultante di tutti gli elementi componenti. Questa totalità di rapporti è l'*esprit* e, se la realtà di cui si tratta è una nazione o la storia di una nazione, esso prende il nome di *esprit général* di quella nazione».

tutela dell'ambiente, pur di non adottare misure risolutive, che potrebbero scontare il rischio della impopolarità<sup>37</sup>.

La giurisprudenza italiana ha avuto recentemente modo di precisare – in relazione ad alcuni istituti del diritto processuale amministrativo – quali siano le forme rimediali che nel nostro ordinamento processuale sono concesse al singolo (o alle associazioni di tutela ambientale) di fronte all'inerzia dell'amministrazione che rifiuti di adottare misure efficaci per il perseguimento degli obiettivi normativamente stabiliti, o che ometta di dare accesso alle informazioni in materia ambientale<sup>38</sup>.

#### 4.1. *Il problema dell'accesso*

Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, la sent. n. 6611/2023 della VII Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito che la nozione di informazione ambientale accessibile, di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, anche per effetto della Convenzione di Aarhus<sup>39</sup>, configura un diritto dal contenuto «il più ampio possibile, per la speciale rilevanza del bene giuridico in questione e

---

<sup>37</sup> Per quanto riguarda l'Italia, secondo la fonte governativa al 12 febbraio 2025 risultano attualmente pendenti 23 procedure d'infrazione in materia di violazione di norme sulla tutela dell'ambiente (<<https://www.affarieuropei.gov.it>>); si tratta peraltro – secondo la stessa fonte – di un *trend* in costante crescita in relazione alla precedenti rilevazioni (15 al 20 dicembre 2023, 17 al 25 gennaio 2024, 18 al 7 febbraio 2024, 18 al 13 marzo 2024, 18 al 24 aprile 2024, 19 al 23 maggio 2024, 22 al 25 luglio 2024).

<sup>38</sup> Per un quadro generale si rinvia a G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, cit.; ove, tra l'altro, il rilievo per cui «la connessione fra strumenti rimediali di natura processuale e obiettivi di natura sostanziale posti dal diritto comunitario, che ha portato alla teorizzazione di una stagione ormai molto evoluta del principio di autonomia processuale degli Stati membri, ha trovato e trova nel settore della giustizia amministrativa un terreno naturalmente predisposto a valorizzare tale correlazione».

<sup>39</sup> Sulla quale, tra gli altri, A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova 2011; e N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova 2016.

il diretto impatto che le scelte ambientali rivestono sulla vita della Comunità, anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale. Tale speciale rilevanza è confermata, secondo questo Collegio, dal regime giuridico differenziato e senz'altro meno limitativo che connota l'accesso alle informazioni ambientali rispetto alle tradizionali forme riconducibili alle norme sul procedimento amministrativo»<sup>40</sup>.

La Convenzione di Aarhus, del resto, in materia di accesso (non alle informazioni, ma) alla giustizia, pur se priva di effetto diretto vincola il giudice nazionale all'interpretazione conforme e – ove questa non sia possibile – alla disapplicazione di norme processuali interne che limitino la legittimazione all'impugnazione di provvedimenti amministrativi i cui effetti siano suscettibili di incidere sugli obiettivi di protezione ambientale normativamente stabiliti (Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, sentenza 8 novembre 2022, in causa C-873/19: ove anche l'importante precisazione secondo la quale i «criteri ... previsti dal diritto nazionale», ai sensi dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus «... vertono sulla determinazione della cerchia dei titolari di un diritto di ricorso, e non su quella dell'oggetto del ricorso, sempreché quest'ultimo riguardi la violazione di disposizioni del diritto ambientale nazionale. Ne consegue che gli Stati membri non possono ridurre l'ambito di applicazione *ratione materiae* di detto articolo 9, paragrafo 3, escludendo dall'oggetto del ricorso talune categorie di disposizioni del diritto ambientale nazionale»).

#### 4.2. *Il silenzio-inadempimento*

Per quanto riguarda invece l'azione contro l'inerzia, va richiamata una recente vicenda che aveva visto il giudice amministrativo adito perché fosse dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dalla

---

<sup>40</sup> In dottrina, in argomento, si veda l'ampia ed approfondita indagine di M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, fasc. 13, 2023, p. 334 ss. Sui profili generali del diritto di accesso, M. SINISI, *I diritti di accesso e la discrezionalità amministrativa*, Bari 2020.

Regione Lazio sull'istanza-diffida di provvedere avente ad oggetto l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 152 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in relazione alla tutela delle acque del Lago di Vico, destinate al consumo umano e interessate da un documentato deterioramento.

Il TAR del Lazio, con la sentenza n. 1927/2023, ha rigettato il ricorso, ritenendo sufficiente, nel senso dell'infondatezza della pretesa, il rilievo dell'avvenuta emanazione di una nota con cui la Regione «ha dato atto di aver provveduto alla nomina di un commissario ad acta e al trasferimento della gestione del servizio idrico in questione»; a seguito dell'adozione di tale nota, secondo la sentenza, «non ricorre più la fattispecie processuale del silenzio amministrativo».

In sede di appello il Consiglio di Stato, IV Sez., con sentenza 12 ottobre 2023, n. 8897, ha invece 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 tutela delle acque ad uso umano, come descritti anche nell'atto di diffida, restando nondimeno integre le valutazioni tecnico-discrezionali spettanti alla Regione in sede di azione sostitutiva degli altri Enti e organi competenti»<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>La sentenza peraltro precisa che «(l)e delibere regionali, oltre al declassamento delle acque, hanno previsto la necessaria adozione di una serie di misure per garantire la tutela della risorsa idrica dai fenomeni massivi di proliferazione algale atti ad evitare il definitivo deterioramento delle acque (v. D.G.R. n. 43/2013, § 6, lett. a), b), c) e d); D.G.R. n. 276/2020, § 11, lett. a), b), c) e d)). Tali misure non sono state attuate, ragion per cui in data 15 giugno 2022 le odierne ricorrenti hanno presentato distinte istanze-diffide di provvedere ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/90 per domandare agli Enti competenti l'adempimento dei predetti obblighi. [...] Nel caso di specie, del resto, l'istanza – diffida presentata dalle Associazioni appellanti non era volta ad imporre alla Regione una specifica modalità di esercizio del potere sostitutivo quanto a stimolarne l'iniziativa, al fine di assicurare l'avvio della messa in atto delle azioni preventive e correttive per contrastare il fenomeno della proliferazione delle alghe nel lago di Vico».

Analoga vicenda giurisdizionale si rinviene nella dialettica fra la sentenza del TAR del Lazio n. 1925/2023, e la sua riforma ad opera della sentenza del Consiglio di Stato n. 3945/2024.

La prima, in particolare, esclude che si sia in presenza di un fenomeno di inerzia dell'amministrazione: «(t)enuto conto che dalla lettura della nota di risposta dell'ente regionale prot. n. 692791, del 13 luglio 2022, si evince invero che la Regione Lazio ha compiuto delle attività e delle valutazioni con riferimento al punto specifico del degrado degli habitat naturali presenti nel SIC/ZSC IT6010024, con la conseguenza, quindi, che sul punto l'amministrazione resistente non risulta silente, né l'atto in questione può qualificarsi come soprassessori».

Il giudice d'appello, ancora una volta, mostra invece di cogliere la portata degli obblighi discendenti dalla Direttiva Habitat, e la tutela giurisdizionale contro il silenzio-inadempimento (riferito al mancato assolvimento di tali obblighi), in un'ottica sostanziale e "di risultato": «(q)uesto Consiglio di Stato ritiene, dunque, che nel caso di specie sia accertata l'esistenza di uno stato di "degrado" in un Sito di Interesse Comunitario/Zona Speciale di Conservazione, che impone uno specifico obbligo di provvedere anche ai sensi del paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat, con l'adozione di autonome e ulteriori "opportune misure". A tale obbligo, l'amministrazione intimata non ha dimostrato di avere adempiuto. Da ciò consegue la fondatezza, nell'*an*, dell'originario ricorso avverso il silenzio inadempimento ex art. 117 c.p.a.».

La sent. n. 3954/2024 è, sotto questo profilo, particolarmente interessante, perché afferma chiaramente che le "opportune misure" di cui al paragrafo 6.2 della Direttiva vanno individuate dall'amministrazione certamente 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 delle zone SIC/ZSC.

Come è stato opportunamente osservato in sede di commento, la circostanza che il giudice di appello, diversamente dal giudice di primo grado, abbia inteso sindacare non già l'esistenza sul piano formale di una risposta in quanto tale, ma l'effettività della

stessa rispetto al contenuto dello specifico dovere normativamente incombente sull'amministrazione, non ha comportato «alcuna indebita ingerenza nel campo di azione riservato all'amministrazione, dal momento che il contenuto specifico e tecnico delle “misure opportune” che dovranno essere adottate rimane di stretto appannaggio della Regione Lazio»<sup>42</sup>.

Inoltre, tale pronuncia in più punti della motivazione (10.4, 11.4, 11.5) insiste, coerentemente, sul fatto che 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 in esecuzione della sentenza (che afferma l'obbligo di provvedere) risultino inefficaci: tanto più che la verifica è resa estremamente agevole dal fatto di inerire a possibili indicatori quantitativi.

Questa vicenda chiarisce ulteriormente che il “provvedere”, nella prospettiva in esame, ha dunque un significato che travalica la mera adozione di un atto.

### 4.3. *Il giudizio di ottemperanza*

Nell'ottica «della dottrina del risultato coerente con un canone di effettività della tutela»<sup>43</sup>, il sistema italiano di giustizia amministrativa offre poi un rimedio suscettibile di affinare ed ottimizzare la tutela senza perciò violare il principio di separazione dei poteri, vale

---

<sup>42</sup> C. SILVANO, *Il Consiglio di Stato alla prova del giudizio contro il silenzio: verso una tutela maggiormente effettiva?* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945), in <www.giustiziainsieme.it>, 2024, ove, peraltro, il rilievo per cui «è possibile che la maggior tutela riconosciuta al ricorrente nel caso di specie derivi anche dal fatto che il contenzioso si è sviluppato in una materia quale quella ambientale in cui gli spazi di tutela riconosciuti, anche proprio grazie all'influenza del diritto europeo, sono più ampi».

<sup>43</sup> G. TULUMELLO, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, cit.

a dire il giudizio di ottemperanza (e le misure esecutive da esso previste)<sup>44</sup>.

Nell'alternativa fra le soluzioni estreme (la mera sanzione economica, ovvero la pena detentiva per l'agente inerte) oggetto della richiamata giurisprudenza della Corte di Giustizia, probabilmente la misura più efficiente – e più equilibrata – è quella che il sistema italiano di giustizia amministrativa conosce a proposito della mancata esecuzione delle sentenze del giudice: anche delle sentenze rese su ricorso avverso il silenzio<sup>45</sup>.

#### 4.4. *Il riparto di giurisdizione*

È particolarmente evidente, dall'analisi sia delle premesse teoriche che delle applicazioni giurisprudenziali relative al diritto europeo dell'ambiente, che gli strumenti di tutela volti a contrastare il cambiamento climatico attengono al sindacato sull'adempimento degli obblighi che le direttive pongono a carico degli Stati membri: si tratta di un sindacato di legittimità sull'esercizio dei relativi poteri, tanto che i rimedi, come osservato, mirano proprio a garantire l'effettività di tale esercizio.

Questo dato trova recente conferma, ove mai ce ne fosse bisogno, nella sentenza del Trib. Roma, sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3552, che ha dichiarato inammissibili «per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito» le domande proposte per il risarcimento in forma specifica del danno derivante dal mancato rispetto, da parte

---

<sup>44</sup> Per un utilizzo del giudizio di ottemperanza coerente all'esigenza di effettività della tutela e garante – oltre che del principio di separazione dei poteri – della “pratica” del diritto amministrativo, CGARS, Sez. giur., 18 giugno 2018, n. 356.

<sup>45</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, ord. n. 2413/2020. Sul regime degli atti adottati dal commissario *ad acta* nominato dal giudice ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a. all'esito del giudizio proposto avverso il suo silenzio, Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza 25 maggio 2021, n. 8, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2023, p. 156 ss., con nota di T. TORNIELLI, *La figura del commissario ad acta e la garanzia di effettività della tutela tra rito contro il silenzio e giudizio di ottemperanza*. 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 CGARS, ord. 10 novembre 2023, n. 365.

della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'obbligo gravante sullo Stato italiano in relazione all'«abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990».

Il meccanismo rimediabile azionato è, strutturalmente, identico a quello descritto con riguardo alle vicende che si sono esaminate: i ricorrenti lamentavano un inadempimento delle direttive in materia di qualità dell'aria e chiedevano condannarsi lo Stato italiano al risarcimento in forma specifica (*ex art. 2058 c.c.*) del danno così cagionato.

La scelta del giudice non ha però tenuto conto del fatto che l'illecito lamentato si fosse sostanziato nella mancata attivazione, doverosa, dei relativi poteri: e, soprattutto, che il rimedio più efficace (anche quanto a presupposti) non fosse quello *ex art. 2058 c.c.*, ma piuttosto il giudizio di ottemperanza, venendo in rilievo il necessario esercizio di poteri pubblici (si noti, infatti, che la maggiore efficacia del ricorso per ottemperanza consiste non solo nella possibilità che il suo esito sia più penetrante e soddisfacente in punto di esercizio coatto di tali poteri; ma anche nel fatto che, a differenza dell'azione *ex art. 2058 c.c.*, il suo accoglimento consegue alla dimostrazione unicamente dell'inadempimento dell'amministrazione al *dictum* giurisdizionale, senza necessità di dimostrare l'elemento soggettivo o alcun altro presupposto della responsabilità aquiliana).

Anche se nel caso di specie il rimedio sembra doversi qualificare come giudizio di ottemperanza rispetto, evidentemente, ad un giudicato che accerti l'inazione (*id est*, il silenzio-inadempimento).

Opportunamente, pertanto, in sede di commento a tale pronuncia è stato sottolineato «il richiamo finale nella sentenza al giudice amministrativo e alla sua sfera di cognizione sul potere»; tanto più «a fronte della ritenuta inadeguatezza del diritto soggettivo a dar conto di determinate dimensioni di doverosità e responsabilità, sull'onda lunga della categoria, di sempre maggiore dignità teorica, dell'interesse legittimo fondamentale, e della centralità del giudice amministrativo non solo al fine di rendere giustizia al privato, ma sempre più anche come arbitro del dialogo e del confronto tra le amministrazioni e del conflitto di attribuzioni fra enti»<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup>G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale*

La previsione, conseguente, è nel senso che «(p)robabilmente anche i *climate change litigation* attecchiranno presso il giudice amministrativo, specie dopo la sentenza in commento, e magari con più fortuna»<sup>47</sup>.

### 5. *L'attuale conformazione normativa dell'interesse ambientale, la discrezionalità amministrativa e le forme di tutela*

Nel diritto amministrativo generale la dottrina del risultato<sup>48</sup> sta vivendo una stagione che, affrancandosi da una prima fase di mera

---

*civile di Roma, causa n. 39415 del 2021*), in <www.giustiziainsieme.it>, 2024; sulla stessa sentenza si veda altresì M. MAGRI, *Diritto al clima: negato o riconosciuto?*, in <www.diariodidirittopubblico.it>, 2024.

<sup>47</sup> G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, cit.

<sup>48</sup> Sul piano dell'esatto inquadramento dogmatico della nozione di risultato va segnalato che la recente disciplina positiva dell'amministrazione di risultato in materia di contratti pubblici ha portato talora ad affermazioni fuorvianti, rispetto alle quali è sufficiente richiamare l'antico monito per cui «(n)ell'ipotetico baratto tra l'efficienza e la legalità o legittimità (questi due termini sono strettamente collegati) si avrebbe quindi qualcosa di volgare, di quasi non decente» (F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d'infalibilità dell'amministrazione*, in *Foro. amm.*, fasc. 11-12, 1997, p. 3303 ss.). In questa prospettiva si era infatti già chiarito, un ventennio or sono, che «(l)a valutazione di risultato non confligge peraltro con la valutazione di legittimità: si tratta di due modi distinti e concorrenti, anzi in qualche modo intrecciati, di valutazione dell'attività amministrativa. Va ancora aggiunto che la valutazione di efficacia ha, come quella di legittimità, carattere (almeno tendenzialmente) generale: investe tutta l'attività amministrativa, quali che siano gli strumenti utilizzati (di diritto privato o di diritto pubblico) e quale che sia la natura dei risultati (decisioni attuate, prestazioni rese, ecc.)» (F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. VI, 2002, pp. 100-101). Più di recente, con riferimento all'introduzione del risultato – come ricordato – quale espresso parametro normativo dell'attività amministrativa in materia contrattuale ad opera del d.lgs. n. 36/2023, ma con valenza evidentemente non settoriale (in ragione del comune parametro rappresentato dall'art. 97 della Costituzione: v. nota successiva), si è in tal senso affermato che «è tuttavia possibile che, per una non infrequente eterogenesi dei fini, la declinazione del principio del risultato finisca invece, all'opposto, per ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale, piuttosto che diminuirlo. Da oggi, infatti, la corsa al risultato, in termini di rapidità ma anche di qualità dell'opera, del servizio o della fornitura, potrà tante volte essere invocata anche dai privati, con la conseguenza di far transitare nell'area della legittimità, e quindi

enunciazione del principio, individua precisi strumenti normativi e conseguenti scenari di tutela, nella direzione di un «diritto amministrativo praticato»<sup>49</sup>.

---

della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili» (H. SIMONETTI, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Judicium*, fasc. 9, 2023). La conclusione è espressa con molta chiarezza da M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in AA.VV., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, IV ed., Milano 2023, p. 135: «(l)'importanza assegnata dall'ordinamento al risultato amministrativo e la sua sussunzione nell'ambito della legalità, determina l'estensione del raffronto norma-atto, al rapporto norma-atto-risultato, quest'ultimo inteso evidentemente non in termini economici, ma giuridici, secondo il significato innanzi delineato. [...] Insomma il risultato amministrativo, quale espressione del buon andamento della pubblica amministrazione, implica la tempestiva presa in considerazione degli interessi, la loro rapida ponderazione e la loro efficace tutela, nel rispetto dei parametri temporali e logici propri di ciascun ambito di attività pubblica». Siffatta impostazione è espressamente ripresa, nella recente giurisprudenza, da Cons. Stato, sez. III, sentenza 26 marzo 2024, n. 2866 (in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2024, p. 669, con nota di S. VACCARI, *Principio del risultato e attività amministrativa*), che ha affermato che «(l)'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento, e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo"».

<sup>49</sup>In argomento si rinvia, per brevità, a G. TULUMELLO, *Affidamento, buona fede, e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie, e la disciplina dei rimedi (verso un "diritto amministrativo praticato")*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023, in specie § 3. In tal senso in dottrina è stato affermato che «il risultato, in quanto espressione del principio di buon andamento, è la capacità degli enti di soddisfare effettivamente le esigenze in vista della cui tutela essi sono stati istituiti [...]» (M.R. SPASIANO, *op. e loc. ultt. citt.*). In giurisprudenza, in senso analogo, Cons. Stato, sez. III, sentenza 26 marzo 2024, n. 2866, cit., che ha affermato «il carattere immanente al sistema della c.d. amministrazione di risultato (che la dottrina ha ricondotto al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, già prima dell'espressa affermazione contenuta nell'art. 1 del citato d. lgs. n. 36 del 2023 con specifico riferimento alla disciplina dei contratti pubblici)». In materia di diritto ambientale, e di giustizia climatica in particolare, questa prospettiva di riflessione è particolarmente rilevante, perché – come già affermato in passato: G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, cit. – il c.d. *enforcement* del comune quadro normativo europeo condiziona il reale contenuto della tutela nei diversi contesti. G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo*

Il diritto dell'ambiente, e in particolare la c.d. giustizia climatica, sono stati da questo punto di vista – come fin qui osservato – un «“diritto precursore” o “diritto sonda” delle evoluzioni dell’ordinamento giuridico generale»<sup>50</sup>.

Una delle ragioni risiede nel fatto che, come ricordato, l’approccio delle direttive sulla qualità dell’aria (ma in generale di quelle aventi ad oggetto settori della tutela ambientale) è nel senso di imporre agli Stati membri degli obblighi di risultato.

Il terreno di verifica della legittimità dell’azione amministrativa diviene dunque, secondo quanto fin qui ricostruito, quello della effettività delle misure di tutela ambientale.

Non è senza significato che la Corte costituzionale, nella recente sent. n. 105/2024, che ha fatto il punto sul significato della riforma costituzionale del 2022, abbia specificato che il nuovo parametro costituzionale non ha solo rilievo “in negativo”, ma «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa»: il riferimento, espresso, alla categoria dell’efficacia – quale criterio di verifica della conformità dell’azione delle “pubbliche autorità” alla norma costituzionale – rappresenta una significativa ed autorevole conferma del perfetto allineamento della prospettiva costituzionale italiana a quella del diritto dell’UE.

Il c.d. *public enforcement* (spontaneo) attiene alla pratica, da parte delle amministrazioni nazionali, del diritto amministrativo predicato dalle direttive in materia, alla sua traduzione in misure (doverose, ed efficaci) concrete: mentre le misure giurisdizionali volte al superamento coattivo della mancanza di pratica attengono alla più ampia nozione di effettività del relativo disegno normativo e delle tutele ad esso connesse, suscettibili anche di supplire ad un livello inadeguato

---

*effettivo*, *Una introduzione*, Bologna 2022, definiscono del resto il tema dell’effettività la «pietra d’inciampo» del diritto amministrativo contemporaneo (p. 154). Si veda in argomento anche il recente studio del *Conseil d’État* francese «*(l’)usager, du premier au dernier kilomètre: un enjeu d’efficacité de l’action publique et une exigence démocratique*», Paris 2023.

<sup>50</sup> 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*, cit., p. 77. Per un’analisi del contenzioso climatico anche nella prospettiva della politica del diritto, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 293 ss.

di attuazione spontanea da parte di tutti i soggetti coinvolti<sup>51</sup>; ovvero, secondo una diversa terminologia, alla nozione di effettività secondaria<sup>52</sup>.

Il dato caratterizzante tale sistema normativo è la presa d'atto – da parte delle direttive europee relative alla lotta al cambiamento climatico – di una gerarchizzazione ontologica degli interessi: perché, per dirla con Berlin, «le teorie non nascono nel vuoto»<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Osserva C. VOLPE, *Protezione, garanzie e tutele in una società fluida, globalizzata e multilivello. Principi, diritti e interessi fondamentali*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023, che «(l)le posizioni giuridiche soggettive sottostanti ai diritti fondamentali hanno modo di esprimersi nella loro pienezza soltanto se ne viene garantita l'effettiva attuazione. E non solo attraverso la giurisdizione in generale e quella amministrativa in particolare, ma soprattutto da parte della società, attraverso l'ordinamento giuridico, il quale deve essere in grado di apprestare un sistema che consenta effettività ed efficacia alla soddisfazione dei diritti fondamentali. In attuazione di norme e principi costituzionali e del diritto europeo».

<sup>52</sup> A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli 2021, p. 77: «(i)l diritto è effettivo dunque se è in grado di raggiungere sul terreno fattuale il risultato cui la regolazione giuridica è finalizzata, ossia l'effettiva corrispondenza dei comportamenti umani a quelli normativamente 'regolati'. Si tratta di quella che è stata definita l'effettività primaria perché accanto ad essa esiste anche un'effettività secondaria da intendere come l'applicazione demandata agli organi competenti di irrogare la sanzione in caso di violazione della norma».

<sup>53</sup> I. BERLIN, *Il riccio e la volpe*, in *Il riccio e la volpe e altri saggi*, Milano 1986, p. 115. Come si è già avuto modo di osservare (G. TULUMELLO, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, cit.), «(c)ioè che infatti sul piano logico e teorico connota il diritto ambientale, e che nella prospettiva del diritto comunitario differenzia la disciplina del relativo interesse nel senso di attribuire a questo – pur in un sistema fortemente pluralista – un primato logico, è la funzione di gestione (preventiva) del rischio, che impone la fissazione di una soglia di tutela non mobile, ma tendenzialmente fissa e non negoziabile (a scapito degli interessi confliggenti)». In argomento G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008, p. 162: «(c)osti quel che costi, il diritto alla salute deve essere soddisfatto. Lo stesso dicasi per il diritto all'ambiente. Quale sia la posizione dei beni che formano il contenuto dei due diritti nella costellazione dei beni e degli interessi pubblici lo comprova la normativa italiana sul procedimento amministrativo: nella quale istituti come il silenzio-assenso, o la conferenza di servizi non trovano applicazione o sono sottoposti a differenti regole decisionali quando il dissenso rispetto alla maggioranza viene espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela

Essa implica che gli Stati devono comunque raggiungere – in chiave di effettività, e non come mero sforzo tendenziale – determinati risultati indicati dalle stesse direttive: in difetto, i singoli possono agire perché in sede giurisdizionale (nazionale) si impongano misure tali da annullare azioni illegittime (perché insufficienti), ovvero tali da superare l'inerzia.

Il modello delineato è del resto ormai irreversibile dopo la recente crisi pandemica, come opportunamente posto in risalto in dottrina<sup>54</sup>.

Una simile presa d'atto, normativamente imposta da fonti comunitarie, implica evidentemente, come pure si è accennato, una inevitabile riflessione sulla discrezionalità amministrativa (con riguardo a scelte involgenti conseguenze sul terreno in esame)<sup>55</sup>, come pure un corrispondente e necessario affinamento degli strumenti di tutela giurisdizionale offerti dal diritto interno, che superino una prospettiva di sindacato puramente formale per risultare conformi al diritto

---

della salute. Questa normativa ha per presupposto una gerarchia di valori o di interessi nella quale ambiente e salute stanno in cima. Da qui la loro incommensurabilità con altri valori o interessi: da qui il rifiuto di sottoporre le misure di tutela dell'ambiente o della salute ad una valutazione in termini di costi». Fra i civilisti il dato è colto da R. NATOLI, *Diritto privato e tutela dell'ambiente: the times they are a-changin*, cit., p. 61: «(r)ovesciando la nota boutade di Keynes, agire oggi sulle modalità della crescita per tenere conto degli equilibri ambientali serve a evitare che, nel lungo periodo, tutti siano morti».

<sup>54</sup> F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2021, p. 809: «(l)a pandemia potrebbe essere considerata come la goccia che ha fatto traboccare il vaso: ha messo di fronte ciascuno di noi al concetto di "limite", ci ha fatto superare la *hybris*, la superbia intellettuale con la quale l'uomo pensava di poter dominare il mondo. [...] La pandemia ha accelerato un processo di transizione che era già in corso anche con riferimento all'insieme delle istituzioni che si collocano ai vari livelli ordinamentali (e a cascata, anche in relazione ai poteri che nel nostro ordinamento nazionale sono oggi chiamati ad affrontare tale sfida: siamo adesso nel momento più difficile quello dell'attuazione, dell'esecuzione e in esso, come si è visto, le amministrazioni giocheranno un ruolo fondamentale».

<sup>55</sup> Con riguardo all'elaborazione di un modello di discrezionalità della pubblica amministrazione che consenta un controllo più penetrante delle relative scelte, A. ZITO, *La scelta discrezionale della P.A. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo del suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2023, p. 29 ss.

sostanziale dell'UE secondo i noti parametri dell'effettività e dell'equivalenza<sup>56</sup>.

Peraltro, il sistema italiano di giustizia amministrativa, ad una attenta lettura, si mostra compatibile con una simile prospettiva rimediabile, anche prima delle (e indipendentemente dalle) esigenze di adattamento poste dalle fonti del diritto europeo dell'ambiente: si pensi all'«ampliamento della nozione di legittimità come presupposto per un sindacato pieno» già predicata da autorevole dottrina<sup>57</sup>.

È pertanto ormai innegabile, nell'ambito della disciplina dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, la collocazione dell'interesse ambientale – alle condizioni e nei casi previsti dalle disposizioni in materia di qualità dell'aria e delle acque – in posizione gerarchicamente prioritaria rispetto ad altri interessi con esso potenzialmente antagonisti.

### 5.1. *La dialettica fra ambiente e paesaggio*

Si, pensi, per rimanere nell'ambito delle forme di tutela del territorio, alla dialettica fra paesaggio e ambiente: che in passato, specie in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha portato alcune amministrazioni a ritenere recessive le esigenze di tutela ambientale rispetto a quelle – spesso neppure rilevate in funzione di un reale rilievo estetico-culturale – di mera conservazione della forma del territorio<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> In questo senso anche C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in *Ord. internaz. e dir. umani*, fasc. 3, 2023, p. 597 ss.

<sup>57</sup> P. CHIRULLI, *Il mobile confine tra legittimità e merito: rileggendo Eugenio Cannada-Bartoli*, in <www.giustizia-insieme.it>, 2023, ove, tra l'altro, a conclusione di un' articolata riflessione, l'affermazione di «nozione evidentemente molto ampia di legittimità, e conseguentemente una concezione molto evoluta del controllo giurisdizionale». In argomento M. TRIMARCHI, *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Concetti tradizionali del diritto amministrativo e loro evoluzione*, Napoli 2018, p. 319 ss.

<sup>58</sup> Su questa vicenda sia consentito il rinvio a G. TULUMELLO, *L'energia eolica: problemi e prospettive – L'esperienza italiana*, in *Giustamm.it*, fasc. 10, 2007. Fra i contributi recenti, anche per una ricognizione del panorama giurisprudenziale, D.

Gli evidenti limiti di una simile concezione della tutela del paesaggio e dei beni culturali, non adeguatamente consapevole del quadro d'insieme delle tutele<sup>59</sup>, sono stati posti in evidenza in giurisprudenza laddove si è affermato che «(l)'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone»<sup>60</sup>.

---

BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 1, 2024, p. 125 ss.

<sup>59</sup> Per l'affermazione, ad esempio, della recessività della tutela paesaggistica rispetto alle esigenze (di riqualificazione urbana) di tipo urbanistico, con riguardo ad una fattispecie di «valutazione, ponderazione e comparazione dei diversi profili d'interesse pubblico coinvolti, da parte dell'Ente democraticamente esponenziale della Comunità locale, che ha non irragionevolmente ritenuto prevalenti le esigenze di sistemazione e modernizzazione dell'habitat urbano di vita della medesima Comunità rispetto alla preservazione di contesti tradizionali oramai compromessi», Cons. Stato, sez. III, sentenza 26 aprile 2024, n. 3780 (in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2024, p. 657, con nota di A. PIRRI VALENTINI, *La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica all'insorgere di nuovi interessi pubblici*).

<sup>60</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022, in *Urb. & app.*, fasc. 3, 2023, p. 346 ss., con nota di C. VIVANI, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo*. Su tale sentenza si vedano altresì F. PELLIZZER, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in *Aedon*, fasc. 2, 2023. La sentenza citata, che opportunamente valorizza la transizione ecologica come "interesse indifferibile" (in argomento F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.), osserva ulteriormente che «(l)a posizione "totalizzante" così espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente: l'art. 12, comma 7, del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in particolare, sancisce la compatibilità degli impianti eolici con le zone agricole, stabilendo che nella loro ubicazione si deve tenere conto "delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale ...)". Nello

## 5.2. *Il nuovo testo dell'art. 9 della Costituzione*

Tale dialettica, che già in origine evidentemente scontava una non adeguata considerazione del ruolo «dell'intervento dell'uomo quale fattore del divenire del paesaggio»<sup>61</sup>, è ormai definitivamente superata, come rilevato da autorevole dottrina, dalla recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, che «nella formulazione risultante dalle modifiche approvate con la legge costituzionale n. 1/2022 viene a configurarsi come una norma in cui finalmente vengono messi assieme, sotto un unico cappello, beni e valori solo apparentemente differenti e distanti come la cultura, la ricerca scientifica, il paesaggio e, appunto, l'ambiente»<sup>62</sup>.

Opportunamente questa analisi fa rilevare che il bilanciamento fra le esigenze di tutela del paesaggio e quelle della tutela dell'ambiente dopo la riforma costituzionale comporterà inevitabilmente che «la tutela dell'ambiente venga intesa come “espansiva della vita” ossia in quell'accezione complessa, articolata e variegata e come tale graduabile e bilanciabile che si è affermata sinora nella giurisprudenza non solo costituzionale; diverso è invece il caso in cui ci si riferisca alla tutela dell'ambiente come tutela delle condizioni di

---

stesso senso Cons. Stato, sez. VI, n. 10624/2022, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2023, p. 657 ss., con nota di A. PIRRI VALENTINI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale nella tutela del paesaggio*.

<sup>61</sup> G. TORREGROSSA, C. VARRONE, *L'evoluzione del concetto di amministrazione per la tutela dei beni culturali*, in *Anastilosi. L'antico, il restauro, la città*, Roma-Bari 1986, p. 152. Nel senso del rifiuto di «una concezione ampia e “olistica” del “paesaggio”, che arrivi «ad affermare – in maniera emblematica – che questa ormai ingloberebbe anche la nozione di “ambiente”», Cons. Stato, sez. IV, sentenza 28 gennaio 2022, n. 624; tale decisione esplicitamente rimarca che «come affermato da parte della dottrina, resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando – il primo – la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e – il secondo – prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione – centrale nella legislazione ambientale – di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter) d.lgs. n. 152 del 2006)».

<sup>62</sup> 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. Tale impostazione, come ricordato sopra, è ora accolta dalla sent. n. 105/2024 della Corte costituzionale.

sopravvivenza della vita dell'uomo del Pianeta, secondo la teoria dei Planetary Boundaries, in questo caso, infatti, dovrebbe assumere sicuramente una primazia in quanto pre-condizione non solo della tutela del paesaggio ma di ogni altro tipo di tutela»<sup>63</sup>.

Ancor più esplicitamente – e altrettanto condivisibilmente – si è affermato che «non sembrano sussistere dubbi circa il fatto che un criterio generale di azione, vincolante in sede di adozione di scelte amministrative che possano incidere sull'ambiente e improntato alla sua tutela, sia suscettibile di essere inferito direttamente dalla Costituzione e non solo dalla disciplina legislativa. [...] l'art. 9, gerarchizzando il valore ambientale, costituisca un freno alla libertà del legislatore (ma pure della giurisprudenza costituzionale e all'amministrazione) di ordinare gli interessi»<sup>64</sup>.

Il nuovo art. 9 della Costituzione, pertanto, «se coraggiosamente interpretato (e nel lungo periodo) può fornire solido supporto normativo alla profondità intergenerazionale di decisioni responsabili (che vanno assunte “anche nell'interesse delle future generazioni”, dimostrando che non tutti i valori sono equiordinati e raccomandando la virtù della sostenibilità e, quindi, dell'equità intergenerazionale verso i più deboli)»<sup>65</sup>.

Si tratta, come accennato, di tesi che trovano ora riscontro nella sent. n. 105/2024 della Corte costituzionale.

---

<sup>63</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost.*, cit.

<sup>64</sup> F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 1, 2022, p. 15 ss.

<sup>65</sup> ID., *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 2, 2023, p. 247 ss.

5.3. *La recente Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, che modifica la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la codificazione della nozione di interesse pubblico prevalente*

Se il quadro costituzionale è dunque ormai esplicito in tal senso, anche il diritto comunitario si avvia – nella materia in esame – a scelte normative ancor più nette<sup>66</sup> (per scarsa fiducia nel “coraggio” delle scelte nazionali?).

L'art. 1 della Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha modificato la Direttiva (UE) 2018/2001, inserendo tra l'altro l'art. 16-*septies* – rubricato “*Interesse pubblico prevalente*” – il quale stabilisce che «(e)ntro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati *di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi* e ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE»<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Si tratta, peraltro, di scelte non meramente settoriali, ma di sistema, tali da incidere sulla ricostruzione del rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione; in argomento G. CORSO, *Cittadino e pubblica amministrazione. Che cosa è cambiato nel loro rapporto*, in *Dir. amm.*, fasc. 2, 2024, p. 321: «(b)asti pensare alla corposa legislazione ambientale e, oggi, al complesso di misure volte a promuovere e sorreggere la transizione ecologica: che cercano di ridurre i rischi e di arginare i disastri ambientali che colpirebbero in assenza di quelle misure».

<sup>67</sup> Sul recepimento del citato art. 16-*septies* da parte del successivo Schema di decreto legislativo “recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge n. 118/2022”, si veda il Parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 12 ottobre 2024, n. 1216 (n. affare 1131/2024), reso su tale schema, e le osservazioni critiche in esso contenute, in particolare al punto 8.

Come eccezione alla regola, si prevede peraltro che «(i)n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli artt. 3 e 14 del Reg. 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni».

La gerarchizzazione degli interessi, in vista del perseguimento del risultato della neutralità climatica (individuato quale riferimento teleologico), non poteva essere affermata – come parametro condizionante la normativa degli Stati membri: e soprattutto, per quanto qui interessa, come vincolo per il giudice nazionale, quale “giudice comunitario di prossimità” – in modo più esplicito.

#### 5.4. *La gerarchia degli interessi come conseguenza di una priorità logica ed ontologica, e non di una “tirannia dei valori”: la definitiva affermazione della natura convenzionale della nozione giuridica di ambiente*

Le fonti normative – costituzionale e comunitaria – sovraordinate rispetto a quella legislativa pongono così dei limiti a quest'ultima: ritenuta evidentemente incapace, nell'attuale fase storica, di attuare in modo virtuoso l'insegnamento secondo cui «(i)l sistema pluralistico [...] per poter funzionare richiede una rigorosa definizione dell'area di rilevanza di ciascun interesse, e ciò comporta l'ovvia infungibile competenza del legislatore, supremo garante della equilibrata composizione degli ineliminabili conflitti che i diversi bisogni della collettività possono provocare»<sup>68</sup>.

Secondo alcune posizioni critiche, talora anche autorevolmente

---

<sup>68</sup>G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano 1987, p. 5; ove, peraltro, l'ulteriore precisazione, plasticamente confermata dall'analisi dei formanti, per cui «il grado di rilevanza [...] dei diversi interessi considerati non è determinabile in astratto, né in modo uniforme, ma va riferito alle singole concrete situazioni, ed è suscettibile di mutare nel tempo» (p. 28).

sostenute<sup>69</sup>, l'ambiente si eleverebbe, in tal modo, a una sorta di "diritto-tiranno".

La questione in alcuni casi rischia di essere puramente lessicale, sulla spinta di dispute "ideologiche", o comunque di petizioni di principio.

A ben vedere, lo sfavore affermato dalla Corte costituzionale verso la "tirannia dei diritti" (fondamentali) nelle sentenze n. 85/2013 e n. 58/2018 non esclude – ma anzi implica – che, in caso di conflitto, i diritti vengano (come nel caso di specie) normativamente bilanciati in conformità al loro grado di protezione garantito dall'ordinamento.

È la conformazione, a monte, degl'interessi che condiziona tale bilanciamento (a volte in termini molto espliciti, come nella richiamata Direttiva).

Tale schema logico è del resto chiaramente richiamato dalla stessa Corte costituzionale, ad esempio, nella sent. n. 275/2016: laddove la discrezionalità del legislatore in materia di garanzia del diritto all'istruzione dei disabili è limitata dalla necessità di garantire quel «nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» che le fonti che lo regolano indicano come insopprimibile.

Nessun assolutismo ambientalista, dunque: ma anzi proprio la necessità di rimanere fedeli alla «lezione del positivismo giuridico»<sup>70</sup> impone di prendere atto di un assetto normativo ormai ineludibile: perché tale assetto, contrariamente alle critiche rivoltegli, è frutto della considerazione di una complessa pluralità di fattori, e non di uno soltanto; non è dunque ispirato ad un «principio ispiratore unico e universale», ma semmai al perseguimento di «molti fini [...] non unificati da un principio morale o estetico»<sup>71</sup>.

La tutela giuridica dell'ambiente, declinata – per evidenti ragioni

<sup>69</sup> G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2021; lo stesso A. si mostra peraltro, a monte, critico nei confronti della nozione di sviluppo sostenibile, e di talune forme di «invadenza del giudiziario in materia ambientale»: ID., *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

<sup>70</sup> A. SCHIAVELLO, *Conoscere il diritto*, Modena 2023, p. 65.

<sup>71</sup> I. BERLIN, *Il riccio e la volpe*, cit., pp. 71-72.

ontologiche di cui la norma giuridica si è fatta carico: fra le quali quella di contrastare il cambiamento climatico – nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e delle relazioni intergenerazionali, per effetto della richiamata evoluzione normativa ha visto dunque confermato sul piano strutturale l'originario carattere «convenzionale»<sup>72</sup> della nozione, al punto da diventare il perno di «politiche generali»,

---

<sup>72</sup>La tesi, formulata da G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, cit., p. 1384 ss. (ove anche un'analisi delle principali tesi in argomento, a partire da quella di M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.) fu espressamente accolta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 239/1982. Il rischio era legato al fatto che una malintesa concezione eccessivamente lata di "ambiente" finisse con l'assorbire ogni forma di (concorrente) tutela territoriale. Si trattava, in sostanza di evitare di cadere nel tranello delle "etichette di successo" (di cui si è già detto), per tentare di ristabilire con rigore del metodo la ricostruzione di nozioni e competenze. A conclusioni sostanzialmente analoghe, anche se con un lessico solo apparentemente diverso, perviene ora, dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione, la Corte costituzionale nella sent. n. 105/2024, allorché afferma che «(l)a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso [...]». Il riferimento lessicale alla "unitarietà" del bene-ambiente ha in realtà riguardo non già al significato che a tale attribuito si assegnava decenni or sono, in chiave unificante ed assorbente rispetto alle cc.dd. tutele parallele: ma piuttosto nel senso – subito dopo chiarito dalla stessa sentenza – opposto, tendente a valorizzare l'autonomia della nozione rispetto a quelle inerenti la tutela della salute, del paesaggio e di ogni altra forma di tutela incidente sulla medesima porzione di territorio ma in funzione della tutela di interessi diversi. In tal senso, a proposito della sopra richiamata teoria gianniniana, R. FERRARA (*L'ambiente e il suo diritto, nelle riflessioni di Massimo Severo Giannini*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2024, p. 207 ss.) osserva (p. 218) che «è ancora possibile dubitare del fatto che il bene ambiente possa essere considerato, e dunque concettualmente inquadrato, come un *quid unicum*, ed essere per ciò ricondotto ad una nozione unitaria ed onnicomprensiva, sebbene l'evoluzione dell'ordinamento eurounitario paia spingere (anche) in questa direzione. [...] La tesi dell'ambiente come bene plurale, e soprattutto pluristrutturato, sembra quindi presentare persistenti e perduranti margini di accettabilità e sostenibilità, *rebus sic stantibus*, ed essa mi sembra tanto più suggestiva e convincente, seppure in termini non assoluti, alla luce del diritto positivo. [...] Sicché, anche sotto questo profilo, le riflessioni di M.S. Giannini sembrano aprire scenari sicuramente suggestivi e proporre soluzioni capaci di coniugare i dati di diritto positivo con una lettura generale e sistematica del diritto dell'ambiente che, pur tra luci ed ombre, andava progressivamente uscendo dal porto delle nebbie nel quale era stato sino a quel momento confinato».

caratterizzate peraltro da uno «statuto minimo derivante dal diritto comunitario»<sup>73</sup>.

In altre parole, l'indicazione normativa della primarietà dell'esigenza di contrastare il cambiamento climatico implica inevitabilmente il conflitto con istanze antagoniste: tuttavia, fin dai primi e più avveduti studi sui «profili giuridici della nozione di ambiente», ispirati – come ricordato – all'insegnamento teorico-generale di Salvatore Pugliatti, si è precisato che «(l)a composizione del conflitto fra i vari interessi si ottiene predeterminando il grado di rilevanza delle relative posizioni soggettive e definendo la natura dei poteri che a ciascun soggetto titolare di quel determinato interesse l'ordinamento giuridico assegna»<sup>74</sup>.

Tesi, questa, poi fatta propria, quasi letteralmente, dalla sent. n. 383/2005 della Corte costituzionale: «(l)'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al “governo del territorio” e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati».

La diversità (ontologica e concettuale) fra la tutela ambientale (con particolare riguardo alla tutela della qualità dell'aria) e gli interessi e le tutele territoriali (e non) concorrenti è quindi un dato ineliminabile: se esso non implicava però l'unificazione in un'unica nozione (per il sol fatto di incidere su di una medesima “cosa”, vale a dire sulla stessa porzione di territorio), ancor meno implica l'equiparazione e l'equior-dinazione normativa di tali interessi, presupponendo – al contrario –

---

<sup>73</sup> F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010, in specie p. 247 ss.

<sup>74</sup> G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., p. 16; ove anche (p. 19) il rilievo per cui «la prospettata convergenza di più (confliggenti) interessi verso una determinata ‘cosa’, non comporta una identità del ‘bene’ in senso giuridico». Sul “sistema climatico” come “bene giuridico” A. LUPO, *Il sistema climatico: un nuovo bene giuridico?*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 2, 2024, p. 317 ss.

che ciascuno di essi abbia rilievo nella misura riconosciuta dall'ordinamento.

In questo senso la tesi della natura (solo) convenzionale della nozione di ambiente trova oggi una importante e definitiva consacrazione nella gerarchizzazione – che implica, anzitutto, differenziazione – dei diversi interessi che si pretendeva di far confluire in tale nozione sul presupposto – normativamente mai riscontrato, ed oggi espressamente smentito – del suo carattere unitario (sol perché i relativi interessi e poteri avevano ed hanno il medesimo oggetto materiale).

D'altra parte, per evitare l'arbitrio del soggettivismo, tale percorso metodologico risponde ad un'esigenza pregiuridica: «(s) qualcosa ha valore, e quanto ne ha, se qualcosa è un valore, e in quale misura, lo si può stabilire soltanto in base a un punto di osservazione o punto di vista già posto»<sup>75</sup>.

È pertanto sulla base di tale consapevolezza, e non di ricostruzioni non autorizzate dal dato normativo, che vanno sciolti i relativi nodi interpretativi<sup>76</sup>.

### 5.5. *Processi qualificatori e assetto normativo*

Come accennato in premessa, nella dottrina italiana il tentativo di teorizzare le categorie giuridiche della tutela ambientale, pur se in relazione ai nodi posti dalla disciplina dei vari poteri pubblici implicati nella vicenda, è stato originato – nelle forme più consapevoli – dagli studi sugli strumenti e gli istituti del diritto civile<sup>77</sup>.

Quasi mezzo secolo dopo si assiste, sul piano dogmatico, ad un fenomeno inverso: gli stessi civilisti affermano che «il rapporto soggetto-ambiente, ove svolto al di fuori di ogni strumentalismo, può

---

<sup>75</sup> C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, trad. it., Milano 2008, p. 53.

<sup>76</sup> Osserva G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, Napoli 2023, p. 430, che «è questo l'aspetto a mio avviso più rilevante del principio di effettività della tutela: mettere alla prova la tenuta delle categorie tradizionali e dei "ruoli" dei *doctores*».

<sup>77</sup> Per tutti, G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, cit., cui si rinvia anche per i necessari riferimenti bibliografici a questo profilo d'indagine.

diventare addirittura paradigmatico del corretto modo di intendere oggi la giuridicità»; e che il principio dello sviluppo sostenibile «non può essere relegato ad una dimensione esclusivamente pubblica o normativa perché, se correttamente inteso, finisce per diventare criterio di giudizio dello stesso modo di intendere il rapporto tra persona e mercato, facendo prevalere gli interessi personali su quelli esclusivamente patrimoniali»<sup>78</sup>.

Ulteriore prospettiva di interazione fra strumenti privatistici e pubblicistici è poi quella relativa alle relazioni fra surriscaldamento climatico, tutela dell'ambiente e disciplina della concorrenza: recenti decisioni giurisprudenziali relative a liti fra privati hanno infatti dimostrato di incidere sulla regolazione pubblica (sul piano della limitazione di alcune libertà imprenditoriali), stabilendo una significativa connessione fra affidamento dei consumatori, tutela della concorrenza e disciplina della transizione ecologica<sup>79</sup>.

La dottrina afferma così, tra l'altro, che «l'interesse ambientale diventa un limite interno allo sviluppo economico e quindi all'attività di impresa e all'autonomia negoziale. Vi è stato chi ha addirittura parlato – con una solo apparente forzatura terminologica – di “contratto ecologico”, pensando ad un contratto in cui l'interesse ambientale penetra e colora la causa del contratto»<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup>N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, fasc. 2, 2024, p. 209 ss.; ove, tra l'altro, il rilievo per cui «(n)el mutato scenario ecologico-istituzionale il diritto, anche quello privato, è chiamato a confrontarsi con nuove occasioni di danno e di pericolo, prima impensabili o sconosciute, cui corrispondono esigenze di tutela meritevoli di protezione da parte dell'ordinamento. Si tratta, in altre parole, di registrare il progressivo acquisto di rilevanza giuridica da parte di eventi lesivi un tempo privi di significato, non solo perché non riscontrabili o verificabili, ma anche (e più spesso) perché concepiti come una mera fatalità, semplici retroscena di un paradigma concettuale, quello della crescita economica, e di un sistema, quello giuridico, ritenuti non idonei ad occuparsi di eventi o situazioni che travalicano la soglia temporale del presente. Va sempre più chiaramente emergendo un bisogno di sicurezza della società, dichiarato secondo un orizzonte temporale di lungo periodo». Nel senso che «la questione ambientale imponga, oggi, di rimeditare gli istituti fondamentali del diritto privato», R. NATOLI, *Diritto privato e tutela dell'ambiente: the times they are a-changing*, cit.

<sup>79</sup>D. BEVILACQUA, *Il greenwashing e la tutela dei consumatori*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2024, p. 448 ss.

<sup>80</sup>N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, cit., ove l'ulteriore affermazione secondo la quale «se ci si colloca nell'ottica della sostenibilità, non è

Una simile funzionalizzazione della causa negoziale allo sviluppo sostenibile è del resto praticata in materia di contratti della pubblica amministrazione, a partire dal riconoscimento operato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 17 settembre 2002, C-513/99, in causa *Concordia Bus Finland* (e con i limiti ivi stabiliti), a testimoniare la pluralità degli strumenti di cui dispongono le amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi in questione<sup>81</sup>.

La disciplina della funzionalizzazione ambientale dei contratti pubblici passa oggi per una disciplina che, diversamente da quanto accadde un ventennio or sono con il richiamato *leading case*, pone un problema di legittimità dei relativi atti non già per l'ipotesi di ampliamento "volontario" in senso ambientale della causa negoziale, ma al contrario per l'opposta ipotesi di mancato rispetto dei criteri ambientali minimi (evoluzione normativa che denota forse la sfiducia verso la sensibilità ambientale "spontanea" delle stazioni appaltanti, e la conseguente esigenza di obbligarle normativamente a ciò)<sup>82</sup>.

---

più possibile assegnare alla proprietà e all'impresa il loro valore originario, proprio della cultura liberale, di diritti di libertà, che non consentirebbe altre limitazioni se non quelle funzionali al sistema commerciale di mercato e la cui circolazione sarebbe esclusivamente riservata alla libertà negoziale». Il riferimento è a M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2017.

<sup>81</sup> In argomento, fra i contributi più interessanti, F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 3, 2020, p. 62 ss.; E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici: oltre il primato della concorrenza?*, Napoli 2021; ID., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2023, p. 863 ss.; E. GUARNIERI, *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, Bologna 2022; ID., *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni fra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2023, p. 829 ss. Con riferimento al vigente codice dei contratti pubblici, G. TROPEA, *L'evoluzione della disciplina e i principi del codice*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto dei contratti pubblici*, Napoli 2024, p. 13 ss. In giurisprudenza si vedano, tra le altre, Cons. Stato, sez. V, sentenza 25 gennaio 2024, n. 807; Cons. Stato, sez. III, sentenza 27 maggio 2024, n. 4701; Cons. Stato, sez. III, sentenza 11 ottobre 2024, n. 8171 (quest'ultima anche per il richiamo alla funzione di tutela intergenerazionale della disciplina dei criteri ambientali minimi).

<sup>82</sup> Sul problema del mancato rispetto dei criteri ambientali minimi, P. PROVENZANO, *Spigolature in tema di criteri ambientali minimi*, in M. IMMORDINO, N.

L'esigenza di contrastare il cambiamento climatico permea di sé anche l'autonomia negoziale (dei privati, e delle pubbliche amministrazioni), nel contesto di una «nuova conformazione verde del diritto pubblico dell'economia»<sup>83</sup> (e, sembrerebbe, non solo del diritto pubblico).

A ciò consegue l'esigenza di avvedersi del segnalato “modo di intendere oggi la giuridicità”: che implica l'esatta ricognizione (teorica e normativa) di interessi, poteri, diritti ed obblighi, che costituiscono le premesse dell'individuazione della misura della tutela da riconoscere a ciascuna istanza in sede giurisdizionale.

### 5.6. *Complessità socio-politica del fenomeno regolatorio: “a proposito del tempo”*

Negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'inefficacia delle politiche nazionali, il baricentro della regolazione giuridica si è spostato – sul piano dei livelli territoriali di governo – in ambito sovranazionale, e i contenuti della disciplina sono stati, come visto, irrigiditi: con la conseguenza di un accentramento della responsabilità nella definizione «dell'area di rilevanza di ciascun interesse», e – sul piano dei contenuti – di un minore relativismo dell'oggetto delle tutele, come tale più agevolmente sindacabile in sede giurisdizionale.

Il che non contraddice evidentemente il pluralismo proprio dello Stato sociale: ma lo regola semmai in funzione correttiva rispetto ai problemi – climatici, socio-politici e giuridici – riscontrati.

In quest'ottica, l'irrigidimento della discrezionalità (legislativa ed amministrativa) consegue al fatto che le indicate riforme (e proposte di riforma) hanno «spostato decisamente il sempre oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima»<sup>84</sup>.

---

GULLO, C. CELONE (a cura di), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e in Brasile? – Democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Quais os desafios da Itália e do Brasil?*, Napoli 2024.

<sup>83</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino 2023, p. XIX.

<sup>84</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost.*, cit.: ove, a proposito della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, si osserva che «da una parte, il deciso ampliamento del perimetro dei limiti apportionabili all'iniziativa economica

Anche se forse, proprio in questa materia, tale dialettica deve essere oggetto della «rimodulazione nella coppia concettuale, più aggiornata ai tempi che viviamo, solidarietà/individualismo»<sup>85</sup>: una rimodulazione probabilmente giustificata, sul piano pre-giuridico, dal fenomeno della decostruzione delle categorie sociali, e dall'ingresso nell'epoca del post-sociale<sup>86</sup>.

Nello specifico settore in esame questa coppia concettuale si declina – con riguardo alle opzioni disponibili – nella dialettica presente/futuro.

Il fattore tempo, che condiziona questa dinamica sul piano del consenso, diventa così non un dato neutro, ma l'oggetto di un giudizio di valore, di un confronto fra visioni sociali, culturali ed esistenziali opposte: fra chi ritenga di difendere un modello di sviluppo ereditato dal passato e radicato nel presente (anche se non più sostenibile), e chi intenda «valorizzare la ricchezza del passato quale spinta per proiettarsi nel futuro, [...] configurare quel passato che ci abita per giocarlo in vista di possibilità a venire»<sup>87</sup>.

Da ciò deriva verosimilmente la scarsa propensione di governi e parlamenti nazionali a bilanciare efficacemente, nel rispetto degli obiettivi di risultato, istanze ed esigenze antagoniste per non contraddire l'«*esprit général*» dominante in un dato contesto infrastatale<sup>88</sup>: in una stagione storica in cui la ricerca del consenso politico

---

privata (secondo comma) e, dall'altra, mediante l'aggiunta dei fini ambientali a quelli sociali a cui può essere indirizzata e coordinata dalla legge l'iniziativa economica privata (terzo comma) si costruiscono le basi costituzionali per un non scontato ritorno della politica e della programmazione industriale nel nostro Paese».

<sup>85</sup> G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, cit., p. 16. In argomento si veda anche N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, cit.: «l'ottica dell'ambiente induce oggi ad una prospettiva privilegiata, da un lato per intendere il ruolo autentico del diritto nell'esperienza contemporanea, capace di superare le logiche riduttive dell'individualismo e del formalismo, dall'altro per superare il condizionamento delle categorie qualificanti alle quali siamo stati educati».

<sup>86</sup> A. TOURAINE, *La fin des sociétés*, Paris 2013.

<sup>87</sup> N. LIPARI, *A proposito del tempo*, cit., p. 819.

<sup>88</sup> «In ogni nazione c'è uno spirito generale su cui si basa il potere stesso: quando esso urta questo spirito, urta se stesso e deve necessariamente fermarsi» (MONTESQUIEU, *Considerazioni sulle cause della grandezza dei Romani e della loro*

immediato probabilmente fa premio sulla bontà di scelte strategiche ottimali e di lungo periodo<sup>89</sup>.

Ne consegue, allo scopo di rincorrere il consenso nel presente, l'adozione a volte di strumenti di azione normativi ed amministrativi nominalmente funzionali alla tutela degli obiettivi predicati, ma (volutamente?) deficitari sul piano dell'effettività<sup>90</sup>.

---

*decadenza*, Torino 1980, XXII, p. 148). M. MORI, *Introduzione*, cit., p. XVII: «Nell'*esprit général* montesquieuiano – specialmente nelle sue formulazioni più mature – entrano [...] oltretutto qualità soggettive del popolo in questione, anche fattori di carattere oggettivo (il clima, l'ambiente geografico, ecc.) che caratterizzano costantemente la storia di un popolo: contrastare tale spirito generale o sconvolgere l'equilibrio tra le sue componenti significa quindi porre le premesse per la crisi della nazione cui esso aderisce».

<sup>89</sup>In argomento M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura* (reg. UE 2024/1991), in *Federalismi.it*, fasc. 24, 2024, p. 122: «(l) istituzioni sovranazionali leggono nell'ambiente una policy d'interesse comune rivolta al futuro, che presenta ricadute anche economiche su particolari segmenti di mercato, come il commercio agroalimentare e l'economia rurale; che richiede un impegno attivo e condizionato dal punto di vista temporale; che necessita, infine, di una leadership capace di esprimersi in sede di negoziati sul cambiamento climatico e, più in generale, all'interno del consesso geopolitico internazionale. A questa visione che, in ogni caso, non pare totalmente smarcata da un'impostazione ambientale di tipo antropocentrico, gli Stati membri tendono a contrapporre un ambientalismo in versione elettorale e a forza centripeta. Larga parte dei governi nazionali dipende infatti, politicamente parlando, dalla narrazione secondo la quale le issues climatiche e naturalistiche comporterebbero il pericolo attuale di una (ulteriore) cessione di sovranità in termini di PIL e di sicurezza a vantaggio dell'Ue e delle istituzioni sovranazionali. La necessità di una "monetizzazione" immediata di questo tipo di consenso alimenta così, a livello nazionale, la tendenza a coniugare le politiche ambientali al presente».

<sup>90</sup>Osserva in proposito S. NESPOR, *PNACC: come l'Italia affronta il cambiamento climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 3, 2024, p. 325, che «(l)'aspetto paradossale è che l'Italia fa consistenti investimenti per l'adattamento climatico, purché siano all'estero, nei Paesi emergenti e in via di sviluppo. [...] L'Italia è l'unico paese dell'Unione europea senza un piano nazionale di adattamento al cambiamento climatico che sia tale non solo di nome. Il Piano approvato nel 2023 infatti non individua azioni concrete, elenca solo "possibili opzioni di adattamento" in una tabella che contiene solo titoli. La parte attuativa è rinviata a fasi successive, con scadenze imprecisate o decorrenti dalla costituzione dell'Osservatorio che, come si è visto, avrebbe dovuto essere costituito lo scorso marzo, mentre sono incomprensibilmente ignorati progetti e azioni già in corso in molte Regioni, in parte finanziati dal PNRR [...]. Così, mentre si succedono emergenze climatiche sempre più frequenti e onerose in termini di danni alle persone e all'economia nazionale, il Paese rimane in attesa che, dopo undici anni dall'approvazione di una

Di fronte ad una «classe politica che vorrebbe nascondere la sua debolezza dietro la pretesa forza di regole formalizzate, eccessive nel numero nonché sempre più ambigue nella forma»<sup>91</sup>, si scarica così sulla giurisdizione la responsabilità della ricostruzione (e dell'affermazione) delle gerarchie fra gli interessi posta dalle norme comunitarie e costituzionali, e si alimenta inevitabilmente il fenomeno della c.d. giustizia climatica: ma quella gerarchia è posta, a monte, dal dato normativo non adeguatamente attuato – in via di “effettività primaria” – sul piano amministrativo<sup>92</sup>.

### 5.7. (Segue). Bilanciamento, discrezionalità, eccesso di potere

Occorre conclusivamente tornare sulle conseguenze che i descritti fenomeni di accentramento delle competenze normative, di gerarchizzazione degli interessi e di irrigidimento (*recte*: maggiore chiarificazione e specificazione) della disciplina avrebbero prodotto sui tratti dell'esercizio del potere discrezionale in materia e, attraverso di esso, sul sindacato giurisdizionale.

---

Strategia nazionale di adattamento, giunga finalmente un piano che indichi davvero le azioni da intraprendere con i costi previsti e con i finanziamenti necessari». In giurisprudenza, per una ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo consistente (anche) nella «divaricazione, sul piano dell'effettività, fra tutela astrattamente prevista e misure realmente praticate», Cons. Stato, sez. III, sentenza 6 dicembre 2023, n. 10570.

<sup>91</sup> N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, cit., pp. 219 e 220.

<sup>92</sup> L'importanza del controllo giurisdizionale amministrativo sul modo in cui l'amministrazione, in questa materia, «ordina gli interessi» ed acquisisce i dati necessari e utili alla decisione, è giustamente posta in evidenza, anche nella prospettiva dell'«importanza del regime di diritto amministrativo» quale sistema di tutela del cittadino contro l'«arroganza del potere», da F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, cit., 63; ove anche l'affermazione secondo la quale «una controprova dell'importanza (appunto in termini di garanzia del cittadino) di questa impostazione si rinvenga ponendo mente ai casi in cui, nel delineare la cornice normativa delle transizioni, si assiste a forzature e superamenti del fisiologico regime di diritto amministrativo. Ciò avviene quando la politica irrita il diritto fino al punto di sostituire alla dinamica incentrata sull'intervento dell'amministrazione (sottoposta al regime del diritto amministrativo) meccanismi diversi, quali la legificazione di atti di programmazione (PNRR), lo svuotamento delle sedi decisionali ordinarie o, comunque, alcune deroghe ai regimi tradizionali».

Con riferimento alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. operata dalla legge cost. n. 1/2022 si è affermato che «il sindacato del giudice amministrativo dovrà filtrare il valore costituzionale che si voglia assegnare alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. attraverso un suo vaglio sulla ragionevolezza e proporzionalità della scelta. In buona sostanza, si tratta pur sempre di controllare la scelta discrezionale attraverso una verifica del rispetto di quei paletti esterni oltre i quali il merito amministrativo sconfinava in una dimensione che il diritto attribuisce a sé stesso attraverso quel vaglio di legittimità che è tipico dell'eccesso di potere. [...] Questo significa che il giudice amministrativo è chiamato in questi casi a fungere da controllore di quel bilanciamento che abbiamo visto essere consustanziale all'applicazione di ogni principio e valore della Costituzione»<sup>93</sup>.

L'A. osserva tuttavia poco oltre che «(q)ualora fosse vero che dalla riforma costituzionale discende, se non un azzeramento, quantomeno una forte riduzione del bilanciamento tra l'ambiente ed i valori costituzionali confliggenti, probabilmente questo tipo di sindacato non potrebbe neppure svolgersi o comunque non potrebbe essere assicurata quel tipo di dinamica che prelude al suo buon funzionamento. È infatti nel bilanciamento e nel temperamento tra i valori che, come si diceva, si manifesta il cuore del sindacato processuale sulla discrezionalità».

La discrezionalità amministrativa, ed il connesso sindacato in termini di eccesso di potere, non scompaiono tuttavia per il solo fatto che la norma operi, a monte, una ordinazione (del grado di protezione) degli interessi, così sottraendo all'amministrazione la relativa "ponderazione comparativa" (in astratto): non va dimenticato infatti che la discrezionalità è «lo spazio di scelta che residua allorché la normativa di azione non predetermini in modo completo tutti i comportamenti dell'amministrazione»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 2, 2024, p. 26.

<sup>94</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXIV ed., a cura di F. FRACCHIA, Milano 2022, p. 328: ove anche il rilievo per cui «(l)a scelta discrezionale c.d. 'pura' può attenersi a vari profili dell'azione amministrativa, quali il contenuto del provvedimento, la stessa decisione relativa al 'se' e al 'quando' rilasciarlo, oppure a più profili congiunti e deve essere effettuata alla stregua dell'interesse

È fuor di discussione che «la discrezionalità attenga a valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti nel problema, o nella operazione, che l'amministrazione deve risolvere o portare a compimento»: potendosi semmai «discutere sul modo in cui vengono in rilievo e sono oggetto di valutazione i vari interessi, pubblici e privati, nel processo decisionale dell'amministrazione»<sup>95</sup>.

In tal senso la tradizionale tesi gianniniana «fondata sulla distinzione tra un interesse pubblico primario e un numero imprecisato di interessi secondari (pubblici e privati) e sulla comparazione tra l'interesse primario e gli interessi secondari, può essere precisata (o modificata) in almeno due direzioni, ossia eliminando la differenza tra l'interesse primario e gli interessi secondari, ossia attribuendo pari dignità a ciascuno degli interessi coinvolti, ovvero tenendo separata la valutazione dell'interesse primario, ossia sottraendolo alla comparazione con gli altri interessi, e relegando la presa in considerazione di questi ultimi ad una fase successiva all'avvenuto accertamento della necessità di curare l'interesse pubblico primario»<sup>96</sup>.

Come ben dimostra la vicenda oggetto della giurisprudenza francese richiamata in precedenza, il vincolo di risultato che la norma pone a specifica tutela di uno degli interessi coinvolti non elimina – ma semmai modifica – la discrezionalità della scelta dell'amministrazione in merito alla «effettuazione della operazione amministrativa»<sup>97</sup>, né esclude l'esistenza di uno «spazio di scelta»<sup>98</sup> per l'amministrazione.

---

pubblico che informa l'azione amministrativa, recando il minor pregiudizio agli interessi coinvolti». Il condizionamento normativo operato dal principio dello sviluppo sostenibile evidentemente non esclude la discrezionalità: «le scelte discrezionali dell'amministrazione debbono tenere in considerazione la variabile ambientale, valorizzata dall'art. 9 Cost. che, tra l'altro, correla la tutela dell'ambiente della biodiversità e degli ecosistemi all'interesse delle generazioni future» (p. 329).

<sup>95</sup> Così F.G. SCOCA, *Massimo Severo Giannini, la teoria generale del diritto e la teoria del provvedimento*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2024, p. 65.

<sup>96</sup> F.G. SCOCA, *op. e loc. ult. cit.* Per la seconda delle prospettive indicate nel testo, A. ZITO, *La scelta discrezionale della P.A. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo del suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, cit.

<sup>97</sup> Così, ancora, F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, p. 67.

<sup>98</sup> E. CASETTA, *op. e loc. ult. cit.* Sui temi della discrezionalità, dell'eccesso di potere e del relativo sindacato, si vedano ora N. PAOLANTONIO, *Provvedimento*

Il vero è che la norma sovranazionale e quella costituzionale hanno ridotto la quota di “politicità” della decisione amministrativa, impedendo ad essa di dare agl’interessi implicati un bilanciamento diverso rispetto a quello normativamente disegnato: il che non può che riflettersi sui modi del relativo sindacato giurisdizionale, inteso quale verifica di conformità della scelta ad un parametro normativo meno elastico e più “esigente” in termini di effettività del risultato.

Fra le plurime alternative lasciate – soprattutto nel *quomodo* – alla discrezionalità dell’amministrazione per il perseguimento del risultato di tutela (proprio per consentire l’adozione di soluzioni “pluraliste” e non univoche, ma garanti anche di interessi potenzialmente antagonisti), in sede di sindacato di legittimità il giudice dovrà, come negli esempi riportati nel testo, verificare anzitutto che la ricerca del bilanciamento da parte dell’amministrazione non si sia risolta in una cura puramente nominale dell’interesse ambientale, che costituirebbe una deviazione dall’obiettivo primario di raggiungimento del risultato normativamente stabilito; ma anche che sia stata verificata correttamente la praticabilità di soluzioni suscettibili di contemperare il soddisfacimento anche degl’interessi confliggenti.

Coerente a tale impostazione si dimostra l’approccio giurisprudenziale che rileva, ad esempio, come «a fronte di una perdita secca e rilevante di energia da fonti rinnovabili, obiettivo primario della politica energetica nazionale in linea con impegni assunti a livello internazionale», non risulta ostativo un possibile pregiudizio al paesaggio «accertato in termini di possibile incremento differenziale rispetto alla situazione esistente»<sup>99</sup>.

---

*amministrativo e sindacato di legittimità*, e L.R. PERFETTI, *Merito, discrezionalità, giurisdizione. Osservazioni sul fragile equilibrio tra diritti e potere nella costruzione teorica di Vittorio Ottaviano*, entrambi in *Dir. amm.*, fasc. 2, 2024, rispettivamente p. 515 ss. e p. 411 ss.

<sup>99</sup> Cons. Stato, sez. IV, n. 3203/2024: ove anche il rilievo per cui «(l)lo sviluppo delle fonti rinnovabili risponde anche all’esigenza di rispettare la normativa dell’Unione Europea e gli impegni internazionali assunti, nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e di promuovere la tutela ambientale. Il quadro fattuale sinteticamente richiamato, se ha consentito la legittima espressione di un diniego di concerto da parte degli organi preposti alla tutela paesaggistica, dall’altro non palesa alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà nella

Questo, e solo questo, è il modo per garantire correttamente – in sede di verifica di legittimità – il rispetto del dato normativo: che poggia ormai sulla conformazione legale di alcuni di essi in termini di *effettività* del raggiungimento di un dato *risultato* di tutela.

Contrariamente a quanto paventato, la figura dell'eccesso di potere sembra, in questa prospettiva, particolarmente idonea a realizzare il sindacato di legittimità su scelte così regolate ed articolate, nella logica di *effettività* di risultato che connota la disciplina in esame: coerentemente, del resto, all'evoluzione della tassonomia dei vizi di legittimità del provvedimento amministrativo riveniente dal diritto comunitario proprio nella direzione di una rivalutazione dell'eccesso di potere, con conseguenze anche sui modi del sindacato giurisdizionale<sup>100</sup>.

#### 5.8. Logica pianificatoria ed *effettività* del risultato: la codificazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia nella recente *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*

L'incalzare degli eventi induce il legislatore europeo non solo ad intervenire sulla gerarchia degli interessi: ma anche, coerentemente ad essa, a regolare gli strumenti attuativi.

In un'epoca in cui i dati sulla qualità dell'aria lasciano ben pochi tempi e spazi d'intervento, la logica della pianificazione, tendente a realizzare la cura dei vari interessi pubblici connessi all'uso del territorio nell'ottica del bilanciamento – anche sul piano temporale –

---

scelta compiuta dal Consiglio dei Ministri di dare prevalenza alla tutela ambientale poiché, a fronte della significativa maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili assicurata dal nuovo impianto, in linea con gli impegni assunti a livello internazionale, emerge la possibile compromissione di valori paesaggistici in un contesto tuttavia già fortemente antropizzato per la presenza di analoghi impianti in funzione ed in assenza di un pregiudizio diretto a beni vincolati che risultano atinti nei soli elementi di contesto connessi all'ampliamento del bacino visivo, in ragione della maggiore altezza delle torri eoliche».

<sup>100</sup>In argomento, C. FELIZIANI, *Il provvedimento amministrativo nazionale in contrasto con il diritto europeo – profili di diritto sostanziale e processuale*, Napoli 2023 (in specie, p. 101 ss.).

fra istanze e posizioni antagoniste, rischia di essere un ostacolo all'effettività del perseguimento degli obiettivi di qualità dell'aria.

Il rilievo precedentemente formulato dalla Corte di Giustizia, cui si è fatto cenno nel paragrafo introduttivo, viene ora ripreso dalla 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: il cui considerando 39 precisa che «(c)ome stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, 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»; mentre il considerando 41 invita gli Stati ad astenersi dalla predisposizione di piani «nei casi in cui sussista il rischio di superare una o più delle soglie di allarme al fine di ridurre il rischio in questione e di limitarne la durata [...] se non esiste un potenziale significativo di riduzione del rischio, della durata o della gravità di tale superamento».

Probabilmente ciò segna il tramonto della logica del piano, in ragione della presa d'atto della sua inidoneità a fronteggiare le attuali esigenze (forse anche in ragione dell'uso che dei piani stessi è stato talora fatto).

La considerazione degli effetti del fattore tempo sulla tutela degli interessi considerati induce così a riconsiderare la stessa legittimità, oltre che l'utilità, di strumenti amministrativi di gestione della complessità.

In quest'ottica la Corte di Giustizia, nel noto caso *Ilva* (sentenza della Grande Sezione 25 giugno 2024, in causa C-626/22), ha affermato il principio per cui «(l)a direttiva 2010/75 deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Qualora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso».

5.9. *Ancora sul potere amministrativo, e sul sindacato giurisdizionale dei relativi atti di esercizio: la necessità di una riflessione sulle categorie, e sui rimedi*

La logica del risultato trova in questo settore dell'ordinamento forse la sua massima espressione.

La circostanza che il fattore tempo entri in modo così condizionante nella dinamica della disciplina comporta un'attuazione della stessa affidata ad uno strumentario giuridico che non tollera fattori di complicazione – né sul piano dei contenuti, né su quello diacronico – perché tende a semplificare e a concentrare le relative decisioni in funzione degli obiettivi strategici (ritenuti prioritari).

Alla gerarchizzazione degli interessi, come limite del potere discrezionale, si aggiunge dunque anche la necessità di evitare che la logica del confronto, del relativismo e del bilanciamento – che è propria del procedimento amministrativo nello Stato sociale pluriclasse – penalizzi la protezione della qualità dell'aria al punto da impedire il raggiungimento del risultato di tutela stabilito dalle norme.

I due fenomeni sono inevitabilmente connessi: posto che una volta stabilita una gerarchia fra interessi perde importanza il metodo di gestione degli stessi basato sulla loro tendenziale equiordinazione (gli strumenti sono del resto funzionali ai valori).

Ciò implica inevitabilmente una semplificazione delle decisioni (che a taluni, come visto, può apparire eccessiva), ed una dequotazione dello strumentario giuridico di cui l'amministrazione dispone per bilanciare – nel tempo, o nel contenuto delle scelte – interessi antagonisti.

Un terzo fattore che incide sulla fisionomia del potere amministrativo in questo settore è il vincolo della scienza<sup>101</sup>.

Esso, se per un verso comporta – in virtù del principio di separazione dei poteri – un sindacato di tipo “debole” del giudice

---

<sup>101</sup> Su tale dibattito si vedano, tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*; F. FRACCHIA, *Il giurista deve tacere sul climate change, ma deve irritarsi: problemi di confine e indicazioni metodologiche*; E. PICOZZA, *La necessità della ricomposizione di saperi per affrontare la crisi ambientale*, tutti in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2024.

amministrativo sulle valutazioni tecnico-scientifiche dell'amministrazione, tuttavia non implica un controllo giurisdizionale meno penetrante: «se il giudice arresta il suo sindacato alla verifica dell'esistenza di logici fondamenti tecnici, ciò non significhi ritrarsi dal valutare l'operato dell'amministrazione nel caso concreto. [...] L'atteggiamento del giudice amministrativo risulta, quindi, tutt'altro che remissivo nei confronti dell'amministrazione, posto che, a fronte di un sindacato non invasivo e sostitutivo della soluzione proposta, si approfondisce il controllo sulla logicità, sul procedimento, sull'istruttoria condotta e sulla fondatezza delle basi scientifiche su cui si è costruita la soluzione nel caso concreto»<sup>102</sup>.

## 6. Considerazioni finali: il giudice e la norma

In fine (vista la sede in cui ci troviamo, e l'occasione del dibattito: che invita a riflettere sul ruolo della giurisdizione) occorre trarre le conclusioni dell'analisi sul terreno dell'adeguatezza culturale, oltre che della consapevolezza del ruolo.

È indubitabile che la descritta evoluzione abbia realizzato una sorta di rivoluzione culturale nell'arco di pochi decenni: e che con questa rivoluzione culturale ciascuno di noi può essere, in base alla propria sensibilità, più o meno d'accordo.

Tuttavia il giudice può, nel suo intimo, non condividere la svolta impressa dal legislatore alla disciplina degli interessi, al modo d'essere della discrezionalità amministrativa e al conseguente atteggiarsi del sindacato giurisdizionale: ma non può non farla propria nell'esercizio della funzione<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> M. DELSIGNORE, *Il ruolo del giudice nel decostruire l'applicazione della scienza nelle controversie di diritto ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2024, p. 133 ss.

<sup>103</sup> Valgano, in proposito, l'esempio di Lodovico Mortara e le considerazioni di M. LUCIANI, *L'indipendenza del giudice e le sue condizioni*, in AA.VV., *Cultura costituzional y derecho viviente – escritos en honor al profesor Roberto Romboli*, Lima, Tribunal Constitucional – Centro de estudios constitucionales, 2021, vol. II, p. 1612: «Mortara, approdato alla presidenza della Corte di appello di Ancona dopo alcune delusioni accademiche (la mancata chiamata nella Facoltà in cui ho l'onore

Le direttive europee e la costituzione disegnano il ruolo del giudice non come colui che realizza, in modo più o meno creazionista, un bilanciamento degli interessi fra tutela ambientale ed interessi antagonisti: ma come colui che verifica che le amministrazioni abbiano correttamente attuato i loro obblighi di risultato in materia di lotta alle emissioni nocive e al cambiamento climatico, in attuazione di una gerarchia stabilita a monte (nei modi, e per le ragioni, che si sono illustrati).

Tale ruolo della giurisdizione è tutt'altro che riduttivo: lo è, forse, per chi intenda la giurisdizione in modo narcisistico, come forma di affermazione e di esibizione di convinzioni personali; ma non lo è per chi intende la giurisdizione come efficace strumento per rendere effettivo – pur con il vaglio critico (nel senso etimologico del termine) che lo *jus dicere* impone – il comando della legge<sup>104</sup>.

---

di insegnare) e non (le difficoltà dell'attività collegiale in Corte di cassazione), riconobbe, in una sentenza da lui redatta, il diritto di voto politico alle donne. Si trattava di un'autentica rivoluzione, visto che la decisione arrivava nei primi anni del Novecento in un'Italia ancora del tutto insensibile alla questione femminile (inutile dire che quella pronuncia sarà travolta in Cassazione). Una rivoluzione che attirò subito l'interesse della stampa, incredula davanti all'azzardo di un giurista di quella fama e di quel prestigio. Ebbene: quando un giornalista de Il Giornale d'Italia, intervistandolo, gli chiese cosa mai gli fosse mai passato per la testa, riconoscendo alle donne (che avrebbero dovuto stare a casa a cucinare, rassettare e occuparsi dei figli) nientemeno che il diritto di partecipare al governo della polis, confessò d'essere sulla questione (così il felice titolo dell'intervista) "personalmente contrario", ma "giuridicamente favorevole". Poiché lo Statuto parlava di "regnicoli", poiché il testo doveva essere rispettato e poiché "regnicoli" dovevano considerarsi (come li si considerava per altre fattispecie) tanto gli uomini quanto le donne, il voto a queste ultime non poteva non essere riconosciuto, per quanto esse fossero inadatte alla politica e per quanto la cosa non piacesse all'estensore della sentenza. Ecco. Questo è il mio ideale di giudice. Certo, il modello è un gigante come Mortara, ma questo non significa che anche chi non è in grado di raggiungere le vette di raffinatezza giuridica ch'egli sapeva attingere non abbia la capacità di conquistare la propria indipendenza interiore. È, anzi, una prestazione che dobbiamo esigere dai giudici, senza cedere alla tentazione real-politica della giustificazione della parzialità ideologica in nome del pluralismo delle idee».

<sup>104</sup> «Decidere la controversia è porvi termine, sciogliere dubbi di fatto e ambiguità interpretative, preferire una soluzione fra le molte possibili. Il decidere si appoggia sul giudicare; non nasce dal nulla, non è puro atto di volontà, ma risultato di un raffronto fra ciò che la legge ha previsto e ciò che è accaduto, tra anticipazione di ieri e realtà di oggi. In codesto raffronto risiede l'applicazione della legge.

Il riferito assetto normativo impone infatti al formante giurisprudenziale il ruolo di garante dell'effettività degli obiettivi normativamente posti, della "pratica" del diritto amministrativo dell'ambiente: ruolo invero reso agevole dalle peculiarità del parametro normativo fin qui descritte, che facilitano la ricostruzione dell'assetto degli interessi coinvolti e la conseguente individuazione della regola del caso concreto, e dagli strumenti offerti dal processo amministrativo.

A meno che la giurisprudenza, allontanandosi dal compito di «decidere secondo la legge»<sup>105</sup>, si accontenti di assicurare una tutela solo formale<sup>106</sup>, o al contrario si faccia portavoce in questa materia di una "deriva valoriale" che alimenta il fenomeno della crisi del giudizio e, in ultima analisi, della legittimazione culturale e sociale del diritto stesso<sup>107</sup>.

Occorre, in sostanza, in questo settore forse più che in altri, rifuggire tanto il modello del giudice-burocrate, quanto quello –

È famosa la proposizione del barone di Montesquieu, irrisa da zelanti o incolti novatori: "*Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi*" [...]. Vi si esalta e garantisce la *grandezza del giudizio legale*, la relazione di coerenza e lealtà fra norma e decisione del caso concreto. Il giudizio, convertendo le 'parole della legge' in 'parole della sentenza', decide la controversia in modo 'inanimato', cioè oggettivo e impersonale» (N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino 2016, p. VII).

<sup>105</sup> N. IRTI, *Per un dialogo sulla calcolabilità giuridica*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 4-5, 2016, p. 917 ss.

<sup>106</sup> Afferma che «(i)l corpo giudiziario è chiamato così a superare la tradizionale ritrosia manifestata in questa materia», C. VIVANI, *Climate change litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Ambiente e Sviluppo*, fasc. 7, 2020, p. 599 ss., n. 21.

<sup>107</sup> A. LO GIUDICE, *Il dramma del giudizio*, Milano-Udine 2023, in specie p. 25 ss. L'esercizio della giurisdizione nel modello neoliberale è uno degli elementi critici riscontrati nella citata analisi di G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, cit.; ove anche (pag. 350) il rilievo di una «gara al rialzo tra corti all'insegna del diritto più neoliberale». In argomento C. VOLPE, *Protezione, garanzie e tutele in una società fluida, globalizzata e multilivello. Principi, diritti e interessi fondamentali*, cit., osserva che «(i)l giudice, nelle lacune e nell'oscurità di una normativa farraginosa, è incentivato a ricorrere a soluzioni creative a discapito dell'applicazione della legge, con conseguenti ripercussioni sulla prevedibilità e la stabilità delle decisioni. La creatività fa parte del dna del Consiglio di Stato, ma se si crea troppo si corre il rischio di sostituirsi ai diversi poteri cui compete l'emana-zione delle norme».

opposto – del giudice-creazionista: essi, allontanandosi entrambi dal senso autentico della giurisdizione, inevitabilmente ne depotenziano l'efficacia e la stessa legittimazione istituzionale e sociale<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Sulla legittimazione (anche) sociale della giurisdizione si rinvia alle considerazioni svolte in G. TULUMELLO, *Fenomenologia del dialogo fra le giurisdizioni*, in *Il Libro della giustizia amministrativa 2021*, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa, Torino 2021, pp. 352/372.



MONICA DELSIGNORE

## *Le diverse possibili declinazioni del contenzioso climatico e suoi futuri sviluppi*

SOMMARIO: 1. La crisi climatica e il diritto. – 2. La difficile definizione del contenzioso climatico e la proposta di suddividerlo in tre distinti filoni. – 3. Il primo filone: il contenzioso strategico nei confronti degli Stati. – 4. Il secondo filone: le controversie nei confronti delle compagnie petrolifere e dei loro finanziamenti. – 5. Il terzo filone: le controversie sulla legittimità di autorizzazioni e permessi per impianti industriali inquinanti ovvero sui finanziamenti agli stessi. – 6. La questione della legittimazione e della situazione giuridica tutelata nelle controversie climatiche. – 7. La questione della separazione dei poteri. – 8. La questione della prova del nesso di causalità tra cambiamento climatico e omissione contestata. – 9. Quali prospettive per il contenzioso climatico?

### *1. La crisi climatica e il diritto*

Il cambiamento climatico derivante dal surriscaldamento globale è oggi attestato dalla scienza con prove inconfutabili; la sua causa è stata ricondotta, in massima parte, all'attività umana e alle emissioni in atmosfera da essa prodotte, come si legge nell'ultimo rapporto pubblicato nel 2023 dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)<sup>1</sup>.

L'attenzione del diritto internazionale al fenomeno non è certo recente posto che la Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC) risale al 1992 e, da allora, stante il meccanismo nella stessa previsto, si sono svolte periodicamente le c.d. COP (*conference of the parties*) al fine di verificare l'applicazione

---

<sup>1</sup> Reperibile al *link* <<https://www.ipcc.ch>>.

della Convenzione e mettere a punto strumenti adeguati ad assicurare che le concentrazioni nell'atmosfera di gas a effetto serra si stabilizzino a un livello che impedisca ogni perturbazione antropica pericolosa del sistema climatico. Come noto, in occasione della COP3, si era giunti alla redazione del Protocollo di Kyoto, fonte di obblighi di riduzione delle emissioni di gas inquinanti, distribuiti secondo percentuali diverse tra gli Stati, e, tuttavia, a lungo rimasto inefficace per la mancata adesione di alcuni Paesi, tra cui gli Stati Uniti<sup>2</sup>.

La successiva generale sfiducia quanto alla capacità del contesto internazionale di adottare soluzioni adeguate e capaci di contrastare, o almeno limitare, il cambiamento climatico sembrava aver trovato un arresto nel 2015 con l'adozione dell'Accordo di Parigi ad opera della COP 21, che mira al contenimento dell'innalzamento della temperatura media del pianeta, rafforzando al contempo le capacità di adattamento e coordinando i flussi finanziari necessari a sostenere la transizione energetica e industriale<sup>3</sup>. Di fronte alla presa d'atto che il cambiamento climatico rappresenta un rischio globale, dovuto agli sviluppi delle attività industriali e agli incrementi dei consumi, che mette in evidenza i legami che intercorrono fra i problemi economici e politici, da un lato, e quelli ambientali, dall'altro<sup>4</sup>, l'Accordo è una scommessa centrata soprattutto sull'inedito concetto di "sforzo ambizioso", con cui ci si riferisce a un meccanismo di impegni volontariamente assunti dagli Stati che intende sostituire il ben più tradizionale concetto di "obbligo" loro imposto da un trattato. Il tempo sembra dire che più che una carta vincente per far fronte al rischio di un danno irreversibile per gli equilibri fondamentali del pianeta, si tratti, come in passato, di un espediente diplomatico, utile soltanto a nascondere la persistente incapacità degli Stati di affrontare il problema<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Per una sintesi in proposito cfr. S. NESPOR, T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente*, vol. IV del *Corso di diritto internazionale* a cura di T. SCOVAZZI, Milano 2024.

<sup>3</sup> Per una sintesi in proposito cfr. S. NESPOR, T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente*, cit.

<sup>4</sup> Come precisa B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 37 ss.

<sup>5</sup> Rispondendo alla domanda che si poneva T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 163 ss.

In armonia con gli sforzi internazionali, nel contesto europeo il nuovo modello di crescita del *Green Deal*, proposto nella nota comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 (COM (2019) 640 final) ha dichiarato le sfide ambientali e climatiche «il compito che definisce la nostra generazione». Nel proporre una nuova strategia di crescita volta a trasformare l'Unione in «una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse» si indica agli Stati membri quale sia la direzione<sup>6</sup>. La più recente comunicazione “Pronti per il 55 %”: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica (14 luglio 2021, COM(2021) 550 final) e la c.d. legge europea sul clima (Reg. UE 30 giugno 2021, n. 2021/1119), che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, rappresentano passi in quella direzione, a cui si aggiungono, tra gli altri, i più recenti interventi con il regolamento sul ripristino della natura (Reg. 2024/1991), la nuova direttiva sulla produzione di energia da fonti rinnovabili (Dir. 2023/2413/UE), sull'obbligo di risparmio energetico (Dir. 2023/1791/UE) e sul rinnovo del parco immobiliare così da trasformarlo a emissioni zero entro il 2050 (Dir. 2024/1275/UE).

Nella stessa direzione della lotta al cambiamento climatico devono leggersi le iniziative atte a favorire la divulgazione di informazioni ambientali e sociali, la c.d. *disclosure*<sup>7</sup> di cui alle riforme più recenti, che estendono gli obblighi informativi e li rendono vincolanti, e non più volontari, per un'ampia platea di operatori nel mercato. In particolare, la Dir. 2022/2464/UE, c.d. direttiva CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) mira a riformare ed estendere i requisiti di rendicontazione di sostenibilità già esistenti<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul rafforzamento e sull'equilibrio nei ruoli dei poteri pubblici in questo quadro si rinvia a E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, 2021, p. 416 ss.

<sup>7</sup> Per un'analisi più puntuale cfr. M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in *Federalismi.it*, fasc. 27, 2024, p. 72 ss. e in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 2, 2024, p. 153 ss.

<sup>8</sup> I requisiti erano stati introdotti dalla direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (2014/95/UE). Parla di un percorso virtuoso dell'istituto delle dichiarazioni

Anche la direttiva c.d. CSDD (*Corporate Sustainable Due Diligence*) che introduce il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, prevede che i processi interni di verifica e valutazione divengano obbligatori e non più volontari<sup>9</sup>, così da rendere partecipi anche gli investimenti privati nello sforzo verso il nuovo modello di sviluppo.

La recente comunicazione del febbraio 2025 sul nuovo *Clean Industrial Deal*<sup>10</sup> conferma il posizionamento dell'ordinamento e delle istituzioni europee nello scenario internazionale come paladini nel contenimento delle emissioni e sostenibilità dello sviluppo e, al contempo, ribadisce la presa di coscienza della necessità di coinvolgere anche l'industria e la finanza privata al fine di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica.

Il surriscaldamento globale e il cambiamento climatico conseguente restano, tuttavia, l'espressione di una crisi e di una sfida planetaria, posto che nessun ordinamento singolarmente è in grado di produrre effetti significativi che siano in grado di anche solo mitigare l'andamento delle emissioni. Solo una presa di posizione dell'ordinamento internazionale potrebbe assicurare quegli sforzi comuni, pur differenziati, che, chiamando in causa tutti gli Stati, offrano soluzioni condivise e lungimiranti.

---

non finanziarie che si realizza con la CSRD P. MONTALENTI, *I problemi della governance*, in *Giur. comm.*, fasc. 2, 2024, p. 368 ss. Sul tema anche M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, fasc. 4, 2023, p. 558 ss. L'ambito di applicazione della CSRD è più ampio rispetto a quello della direttiva del 2014 (oltre 50000 società, rispetto alle 11.700 società cui si applicava la NFRD) e gli obblighi di informazione e comunicazione societaria in materia di sostenibilità sono resi ancora più stringenti allo scopo di contrastare il *greenwashing*. Il cambio di passo è visibile in primo luogo nell'intitolazione della direttiva, dedicata all'informazione in materia di sostenibilità e non all'informazione "non finanziaria", il che sta a significare che questo tipo di informativa ha conseguito una sua autonomia concettuale.

<sup>9</sup>In merito C. GULOTTA, *L'evoluzione in atto nell'Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2024, p. 135 ss.

<sup>10</sup>La visione è espressa nella comunicazione del 26 febbraio 2025, COM(2025) 85 final, "*Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*".

La attuale crisi delle organizzazioni sovranazionali e l'affermarsi di nazionalismi sempre più spinti, di cui è chiara testimonianza l'adozione dell'*executive order* del 20 gennaio 2025 con cui il presidente Trump ha comunicato l'immediato recesso degli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi, non debbono però scoraggiare, ma al contrario rappresentano, come ogni crisi, il momento per il ripensamento di un sistema che ha permesso la pace e la prosperità, ma è in cerca di nuovi equilibri a fronte di poteri economici e nuove tecnologie da governare sulla base di valori morali che la politica e la diplomazia stentano a individuare e riaffermare.

## 2. La difficile definizione del contenzioso climatico e la proposta di suddividerlo in tre distinti filoni

Con la locuzione contenzioso climatico ci si riferisce a controversie che siano in qualche modo connesse al cambiamento del clima derivante dal surriscaldamento globale<sup>11</sup>.

Si tratta di controversie che sono sensibilmente aumentate nel periodo più recente, tanto che più della metà risultano proposte a partire dal 2015, anno a cui risalgono le due decisioni molto note del caso *Urgenda* nei Paesi Bassi<sup>12</sup> e del caso *Leghari* in Pakistan<sup>13</sup>.

Proprio a partire da questi due precedenti, il 2015 segna l'avvio di una nuova era dell'approccio giuridico al fenomeno del cambiamento climatico, nel senso del progressivo sempre più frequente ricorso al giudice nel tentativo di richiamare gli Stati a interventi atti a contrastarlo o mitigarlo. Le decisioni del 2015, infatti, hanno dimostrato come la minaccia di azioni giurisdizionali svolga un ruolo determinante anche nel contesto della diplomazia internazionale. Le

---

<sup>11</sup> Per un'ampia rassegna ragionata del tema si rinvia a W. KAHL, M.P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Oxford-Baden Baden 2021.

<sup>12</sup> Corte Distrettuale dell'Aja, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, causa n. C/09/456689, sentenza del 24 giugno 2015.

<sup>13</sup> *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* (W.P. No. 25501/2015), Lahore High Court Green Bench, Orders of 4 Sept. and 14 Sept. 2015, disponibile al link <[https://elaw.org/pk\\_Leghari](https://elaw.org/pk_Leghari)>.

sentenze di condanna nei confronti degli Stati certamente hanno esercitato una qualche pressione sui Governi riuniti nel dicembre sempre del 2015 per la COP 21, così stimolando il consenso verso la necessità di sforzi condivisi sigellati nell'Accordo di Parigi<sup>14</sup>.

Nonostante oggi il contenzioso climatico sia ben conosciuto e sempre più diffuso<sup>15</sup>, la sua definizione non è univoca<sup>16</sup>.

Il *Sabin Center for Climate Change Law*, istituito presso la *Columbia University* di New York, offre una banca dati organizzata<sup>17</sup> che raccoglie non solo le sentenze, ma anche gli atti delle cause pendenti di contenzioso climatico, intendovi ricomprese quelle controversie in cui «la legge, la politica o la scienza in materia di cambiamenti climatici devono costituire una questione sostanziale di diritto o di fatto... Non sono inclusi i casi che fanno solo un accenno al cambiamento climatico, ma non affrontano in modo significativo leggi, politiche o azioni rilevanti per il clima». Si tratta di una definizione generale, che lascia ampi margini di discrezionalità nella scelta sui contenuti con cui alimentare la banca dati.

Osservando il contenzioso climatico, anche attraverso la consultazione delle pronunce più conosciute e più rilevanti, in quanto in grado di apportare elementi nuovi o interpretazioni diverse nel ragionamento giuridico, si ritiene possibile distinguere le molte controversie ormai pendenti o decise in tutto il globo in tre grandi filoni: le controversie per le inadempienze degli Stati, le controversie nei confronti delle grandi società petrolifere e le controversie relative ad autorizzazioni o permessi per impianti industriali o grandi opere.

---

<sup>14</sup>In merito S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 6, 2015, p. 750.

<sup>15</sup>Per un'ampia rassegna ragionata del tema si rinvia a W. KAHL, M.P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation*, cit., e G. ANTONELLI, M. GERRARD, S. COLANGELO, G. MONTEDORO, M. SANTISE, L. LAVRYSEN, M.V. FERRONI (eds.), *Environmental Law Before the Courts. A US-EU Narrative*, Cham 2023.

<sup>16</sup>Si veda in proposito M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, fasc. 2, 2020, p. 1345 ss.

<sup>17</sup>La banca dati è accessibile a questo *link*: <<http://climatecasechart.com>>. Analogamente il *Grantham Research Institute on Climate Law and the Environment* presso la *London School of Economics* ha predisposto una banca dati, anche della normativa, accessibile a questo *link*: <[www.climate-laws.org](http://www.climate-laws.org)>.

L'accezione più stringente, in cui di fatto si colloca la nascita di questo particolare nuovo ambito giurisdizionale, ricollega il contenzioso climatico al solo contenzioso strategico in cui si chiama in giudizio lo Stato lamentandosi l'inefficienza delle misure pubbliche messe in atto per contrastare il fenomeno. Tale declinazione iniziale, come si preciserà nel primo paragrafo, non pare ormai potersi considerare esaustiva e sembra destinata a superare quella connotazione strategica con cui la si è intesa ai suoi esordi.

Proprio a seguito dell'incrementarsi dei giudizi e della sensibilità verso il fenomeno, anche a causa di cataclismi sempre più frequenti e diffusi, si ritiene preferibile accogliere una definizione più ampia.

Nella declinazione più ampia si riferisce al contenzioso climatico non solo a quei giudizi, come si è detto, il cui oggetto sia l'accertamento dell'inadempimento o del parziale adempimento dello Stato rispetto a specifici obiettivi di contenimento del surriscaldamento globale, derivanti dai Trattati internazionali ovvero da più stringenti fonti del diritto europeo e nazionale in tema di riduzione di emissioni.

Il contenzioso climatico, come anticipato, oggi ricomprende almeno altre due tipologie di controversie: anzitutto, le controversie sulla responsabilità di grandi società petrolifere, e degli istituti che le finanziano, per le proprie politiche industriali incuranti degli impatti climatici e, in secondo luogo, i giudizi che riguardano la realizzazione e il funzionamento di impianti o attività che producano emissioni climalteranti.

Di seguito, nell'individuare i tratti caratterizzanti di ciascun filone di contenzioso climatico si intende offrire una breve rassegna di alcuni casi per ciascuna delle tre tipologie proposte, anche con riferimento a recenti sentenze o controversie pendenti in Italia.

Alla rassegna seguiranno alcune osservazioni quanto al differente rilievo che, a seconda della declinazione del contenzioso climatico, assumono le due principali questioni giuridiche: la situazione giuridica di cui si chiede tutela e la conseguente legittimazione in giudizio, da un lato, e la possibile lesione del principio della separazione dei poteri, dall'altro.

Questo permetterà di offrire qualche suggestione sui possibili futuri sviluppi del contenzioso.

### 3. *Il primo filone: il contenzioso strategico nei confronti degli Stati*

Certamente è a partire dalla decisione del caso *Urgenda*<sup>18</sup> che prende avvio e si diffonde in Europa il contenzioso strategico.

Per la prima volta una corte nazionale, in un giudizio promosso da un'associazione non governativa, alla luce dell'interpretazione delle norme nazionali sulla responsabilità nel quadro delle previsioni di un trattato internazionale, ovvero degli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, condanna uno Stato per l'insufficienza delle misure messe in atto. In estrema sintesi, il caso prende il nome dall'associazione olandese *Urgenda*, avente l'obiettivo statutario di «stimolare e accelerare i processi di transizione verso una società più sostenibile». L'organizzazione agiva in giudizio, insieme a numerosi cittadini, chiedendo la condanna dello Stato alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica in modo più consistente rispetto a quanto previsto nella legislazione vigente. La decisione della Corte distrettuale, confermata nei due successivi gradi di giudizio, afferma che l'inadeguatezza dell'azione pubblica nel contrasto al cambiamento climatico configuri una responsabilità civile stante la violazione del dovere di tutela dei cittadini in capo allo Stato, previsto nel codice civile olandese da interpretarsi in base al disposto degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea dei Diritti Umani. La Corte d'Appello muove, infatti, dal presupposto che l'obbligo dello Stato consista anche nel prevenire il pericolo che gli interessi protetti dagli artt. 2 e 8 della Convenzione possano venire pregiudicati. Tali articoli già nella giurisprudenza della Corte EDU erano stati oggetto di una interpretazione estensiva tale da fondarvi il diritto a vivere in un ambiente sano e non irrimediabilmente

---

<sup>18</sup> K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, vol. XXVII, fasc. 3, 2015, p. 517 ss.; J. SPIER, 'The "Strongest" Climate Ruling Yet': *The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Neth. Int. Law Rev.* vol. LXVII, 2020, p. 319 ss.; M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE online*, fasc. 2, 2020, p. 1371 ss.

inquinato, imponendo anche risarcimenti monetari agli Stati inadempienti ai loro doveri di garanzia per i cittadini<sup>19</sup>.

A partire da tale pronuncia anche in Europa si infiamma il contenzioso, che, soprattutto su iniziativa di associazioni ambientali, ma anche di singoli cittadini<sup>20</sup>, mira al riconoscimento in via giurisdizionale della insufficienza dell'azione politica degli Stati ai fini della realizzazione degli obiettivi ambiziosi di lotta al cambiamento climatico indicati a livello internazionale.

Analogamente, già in precedenza, negli Stati Uniti la causa *Juliana vs. U.S.* aveva svolto un ruolo significativo nel diffondere tra la cittadinanza e gli attivisti ambientali l'utilità del rimedio giurisdizionale, come strumento, da utilizzare non con i suoi connotati propri di tutela di situazioni giuridiche, ma, al contrario, per smuovere la politica incurante del fenomeno del surriscaldamento globale. Nel caso di specie il ricorso al giudice per la violazione di disposizioni costituzionali non aveva trovato accoglimento, ma la pendenza della controversia, anche grazie alla presenza di un noto climatologo tra i ricorrenti, aveva ugualmente suscitato il dibattito pubblico sul tema.

Le basi giuridiche del dovere di protezione in Europa sono fondate anzitutto sui trattati internazionali, e in particolare sulla Convenzione europea dei diritti umani, alla luce dei quali vengono rilette e interpretate le norme interne che disciplinano la responsabilità da illecito ovvero che tutelano diritti costituzionali.

Come si ricordava, infatti, gli Accordi di Parigi non sono in grado di rappresentare il fondamento per individuare specifiche prestazioni e, allo stesso modo, con difficoltà si individuano precisi doveri a fronte di diritti pur costituzionalmente sanciti, in quanto diritti legati alla vita e alla sicurezza o alla tutela dell'ambiente.

In questo senso nei suoi esordi il contenzioso climatico ambisce più che a soddisfare le pretese dei ricorrenti, ancora affidate a fonti internazionali e non chiaramente rappresentate e definite nelle fonti

---

<sup>19</sup> *Asselbourg and Others v. Luxembourg*, 1995; *Guerra v. Italia*, 1998; *Hatton and Others v. UK*, 2003; *Fadeyeva v. Russia*, 2005.

<sup>20</sup> In questo supportati anche dalla sentenza nel caso *Leghari*, in cui, sempre nel 2015, si è riconosciuta analoga obbligazione di intervento in capo allo Stato sulla base di una norma della costituzione del Pakistan. In merito M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 2, 2022, p. 265 ss.

interne, a produrre cambiamenti sostanziali nelle politiche pubbliche<sup>21</sup>, a modificare le condotte del decisore politico<sup>22</sup> ovvero a creare consapevolezza civica. Ne consegue che l'eventuale sentenza sfavorevole<sup>23</sup> non smorza il valore strategico della controversia intesa come strumento per intensificare il dibattito pubblico sui problemi, sulle criticità e sulle possibili disastrose conseguenze del cambiamento climatico in base alle pratiche in atto in ciascuno degli Stati.

Anche in Italia nel febbraio 2024 il Tribunale di Roma ha deciso la prima controversia di contenzioso climatico, a cui è stato dato il nome evocativo di Giudizio Universale, per rappresentare come l'incapacità di azioni adeguate sarà causa della fine del mondo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri era stata convenuta in giudizio, dall'associazione ambientale A Sud, per la condanna al risarcimento, anche in forma specifica, del danno derivante dall'insufficienza dei piani e programmi messi in atto a raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico sanciti

---

<sup>21</sup> Cfr. B. POZZO, *La climate litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2021, p. 271 ss., che sottolinea che il ricorso alla giurisdizione da parte delle associazioni, soprattutto tenuto conto dei costi molto elevati nei paesi di *common law*, non mirerebbe affatto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, ma invece a realizzare una *regulation through litigation*, così da imporre scelte di *policy* in assenza di iniziative da parte del governo.

<sup>22</sup> Sul contenzioso strategico A. PISANÒ, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Pol. dir.*, fasc. 1, 2024, p. 3 ss.; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 137 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il Pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 293 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 53 ss.

<sup>23</sup> Come accaduto nella nota vicenda *Juliana vs. United States* in cui ventuno giovani ricorrenti (di età compresa tra i 9 e 19 anni) supportati dalla ONG *Our Children's Trust* e dal climatologo James Hansen, hanno chiamato in giudizio il governo statunitense lamentando che le politiche pubbliche sull'uso dei carburanti fossili ledessero i propri diritti fondamentali (*life, liberty, property*), violando, tra l'altro, gli obblighi dello Stato federale in tema di *public trust*, ovvero gli obblighi di tutela e protezione delle risorse naturali in favore delle generazioni presenti e future (per un commento M. GERRARD, *Oregon, USA – Juliana v. United States, Observatory on Environmental Jurisprudence*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4, 2020, p. 1081 ss.) e hanno visto respinto nel merito il ricorso.

nel diritto internazionale<sup>24</sup>. Certamente l'atto di citazione era stato costruito seguendo fedelmente il modello olandese, ma la controversia non ha avuto la stessa fortuna. Il Tribunale ha infatti dichiarato inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione l'azione in quanto volta ad accertare la lesione di un affermato diritto al clima, precisando che «(l)'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ... 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 ... rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici». Pende ad oggi il ricorso in Corte d'appello.

Nemmeno un mese dopo la decisione del Tribunale di Roma, infatti, nell'aprile 2024, con la sentenza nel caso *Klimaseniorinnen c. Svizzera* la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione da parte dello Stato convenuto dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), affermando che la disposizione richiede una protezione effettiva «*from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality life*», con una decisione che è stata accolta con gran favore dalle associazioni ambientaliste in quanto precedente fondamentale per futuri ricorsi alla Corte internazionale e foriera di nuove interpretazioni quanto alla sussistenza di un diritto al clima. Nel contesto svizzero, inoltre, la decisione ha prestato il braccio alle istituzioni per realizzare quanto in precedenza non era stato possibile in assenza del consenso elettorale. Nel marzo 2025 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha riconosciuto, infatti, che lo Stato ha intrapreso attività per ottemperare alla condanna con la revisione della legge sulla CO<sub>2</sub>, che fissa gli obiettivi e le misure climatiche per il periodo fino al 2030, e l'adozione di una nuova legge che incentiva la produzione di elettricità da fonti rinnovabili<sup>25</sup>. L'attivismo della Corte ha così permesso al decisore politico di giungere all'approvazione di norme che erano stato abrogate con un *referendum* in

---

<sup>24</sup> Per ulteriori notazioni si consenta il rinvio a M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 4, 2024, p. 1301 ss.

<sup>25</sup> Con la decisione CM/Del/Dec(2025)1521/H46-30.

quanto ritenute eccessivamente severe dagli stessi cittadini svizzeri nel 2022<sup>26</sup>.

Nel contesto europeo i molteplici atti con cui, come si ricordava sempre nel primo paragrafo, l'Unione europea è intervenuta per dare attuazione alla politica del *Green Deal* e i futuri provvedimenti per l'attuazione del *Clean Industrial Deal*, sembrano destinati in futuro a riportare il contenzioso climatico alla sua propria funzione giurisdizionale.

Come messo in luce dagli studiosi del diritto europeo<sup>27</sup>, sembra infatti che i regolamenti e le direttive con cui, a partire dal 2020, si è provveduto ad attuare il disegno di riforma del modello di sviluppo economico europeo, attraverso la transizione energetica integrata con la transizione climatica, siano oggi fonte di obblighi di attuazione e doveri specifici in capo agli Stati membri, che potranno essere oggetto di procedure di infrazione laddove violati e di successivi giudizi di fronte alla Corte di Giustizia. In questi casi certo non si tratterebbe più di un contenzioso strategico, visto che le limitazioni e gli obblighi, ad esempio in tema di zone di accelerazione per l'insediamento di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili oppure in tema di neutralità climatica attraverso l'efficientamento del patrimonio immobiliare, trovano preciso fondamento e consistenza nel diritto europeo.

Più impervio appare invece il cammino nella direzione di accertare la responsabilità degli Stati nei confronti dei cittadini per il mancato rispetto delle direttive o di altri atti immediatamente vincolanti.

Sinora la Corte di Giustizia, interpellata in via pregiudiziale, ha assunto un atteggiamento piuttosto restio, preferendo lasciare agli Stati la competenza a decidere in tema di risarcimento ai cittadini nel caso di violazione di obblighi presenti nelle direttive. Come noto,

---

<sup>26</sup> Come ricordano nel commentare la decisione G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Giurisprudenza straniera Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e salute*, fasc. 2, 2024, p. 571 ss.

<sup>27</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: tra proliferazione normativa e limiti strutturali*, in *Riv. dir. int.*, 2025, in corso di pubblicazione.

la responsabilità dello Stato per violazione degli obblighi derivanti da una direttiva può essere fatta valere di fronte al giudice nazionale dai soggetti lesi in presenza di tre condizioni: che la norma violata sia preordinata a conferire loro diritti; che la violazione sia sufficientemente qualificata; che esista un nesso casuale diretto tra violazione della norma e danno subito. In una recente controversia, la Corte ha ritenuto che gli obblighi derivanti dalle direttive sulla qualità dell'aria, pur abbastanza chiari quanto al risultato che gli Stati devono assicurare, perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso e non contengono alcuna attribuzione esplicita o implicita di diritti in capo ai singoli. Il giudice europeo ha di conseguenza escluso il diritto al risarcimento nei confronti dello Stato per i danni causati da violazioni nell'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ad esso imputabili<sup>28</sup>, pur facendo salva l'eventuale risarcibilità ove, invece, la lesione, alla base dell'illecito dannoso, riguardi una posizione giuridica sancita dal diritto interno, come ad esempio il diritto alla salute previsto in molte delle Costituzioni degli Stati membri. Gli analoghi obblighi precisamente sanciti e quantificati nei più recenti interventi non paiono, in proposito, forieri di nuovi e diversi esiti, posto che analogamente la Corte potrebbe ricondurre gli interventi normativi alla tutela di un generale interesse alla neutralità climatica, non in grado di far sorgere un diritto in capo al singolo cittadino europeo.

#### *4. Il secondo filone: le controversie nei confronti delle compagnie petrolifere e dei loro finanziamenti*

Nell'accezione più ampia, come anticipato, si ritiene che si collochino nel contenzioso climatico anche le controversie intentate nei confronti di colossi multinazionali o di grandi gruppi industriali che, pur operando legittimamente nel mercato dei combustibili fossili,

---

<sup>28</sup> Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 22 dicembre 2022, C-61/21 – *J.P. c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*, con il commento di M. DELSIGNORE, *Il giudice europeo e il risarcimento del danno per inquinamento dell'aria*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2023.

mantengano strategie incuranti degli sviluppi del diritto internazionale e degli obiettivi di limitazione del surriscaldamento globale stabiliti nell'Accordo di Parigi e ora ripresi anche nelle nuove direttive europee che prescrivono obblighi e vincoli di sostenibilità negli atti di programmazione aziendale e nella redazione del bilancio<sup>29</sup>.

Ancora una volta sono i giudici olandesi a fare da apripista in proposito<sup>30</sup>. Con la sentenza del 26 maggio 2021 il Tribunale distrettuale de L'Aja, sezione Commercio ed Imprese, ha infatti condannato Royal Dutch Shell a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 45% rispetto ai livelli del 2019 entro il 2030 attraverso una modifica della politica aziendale. Il ricorso era stato presentato da associazioni ambientaliste, da organizzazioni non governative e supportato da oltre 17mila cittadini.

La base giuridica è, ancora una volta, il diritto internazionale, a cui si affianca lo *standard* di diligenza, un principio non scritto proprio del diritto civile dei Paesi Bassi. La sentenza, pur legata al diritto olandese forse più di quanto lo fosse la decisione del caso *Urgenda*, rappresenta un precedente nuovo laddove ravvisa una responsabilità generale delle imprese, operanti nel mercato dei combustibili fossili, in tema di cambiamento climatico, responsabilità che deriva non solo dalle attività direttamente esercitate (c.d. *scope 1*), ma anche da quelle indirette, derivanti dall'uso di fonti energetiche ai fini del funzionamento degli impianti di produzione (c.d. *scope 2*) e pure dal consumo finale dei beni prodotti (c.d. *scope 3*), consumo che, trattandosi di combustibili fossili, contribuisce in modo rilevante all'inquinamento. Come tale, la sentenza si è prestata a fungere da volano per nuovi giudizi. Non può, però, prima non

---

<sup>29</sup> Per un commento interessante in cui ci si interroga anche sulle conseguenze derivanti dall'attuazione delle direttive nella lotta al cambiamento climatico si rimanda a M. D'AURIA, *Climate litigation: una riflessione preliminare a margine della c.d. "giusta causa"*, in *Ianus, Diritto e finanza*, fasc. 29, 2024, p. 11 ss.

<sup>30</sup> In realtà già dal 2015 pende di fronte al giudice tedesco (ora di fronte alla corte di appello di Hamm) la causa intentata da un cittadino peruviano (Luciano Lliuya) nei confronti di RWE colosso nella produzione di energia in Germania, accusato di contribuire ai cambiamenti climatici nelle Ande e allo scioglimento dei ghiacciai che minaccia la distruzione del villaggio in cui vive l'agricoltore. Il Tribunale di primo grado aveva ritenuto inammissibile il ricorso, mentre il giudice d'appello ha ora disposto l'udienza per l'acquisizione di prove.

ricordarsi che la Corte d'appello olandese nel 2024 non ha confermato la sentenza di primo grado, ritenendo le politiche aziendali intraprese dal gruppo industriale già sufficienti a raggiungere la riduzione percentuale indicata nella sentenza di condanna. Nella sentenza il giudice condivide, tuttavia, la valutazione del Tribunale nel senso della sussistenza del dovere di diligenza in capo alle imprese che emettono grandi quantità di emissioni climalteranti e ritiene che la violazione dello stesso possa configurare una responsabilità anche in capo all'azienda che svolga un'attività conforme alle misure adottate dal legislatore, che non sono di per sé esaustive<sup>31</sup>.

Sulla scia dell'esempio olandese anche in Italia, il 9 maggio 2023, Greenpeace Onlus, Recommon APS e alcuni attori privati, rappresentanti del mondo dell'associazionismo e della politica ambientalista, hanno depositato presso il Tribunale Civile di Roma un atto di citazione nei confronti di Eni S.p.A., Cassa Depositi e Prestiti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze in quella che definiscono la "Giusta Causa". La causa risulta al momento sospesa in attesa della decisione sul regolamento di giurisdizione proposto dai convenuti, con cui la Cassazione è chiamata a valutare la giuridicità della posizione azionata e stabilire, una volta accertato il fondamento, quale sia la eventuale giurisdizione competente. Pur in attesa della soluzione, la controversia pendente dimostra la nuova direzione del contenzioso nel senso del coinvolgimento non più degli Stati, ma di colossi industriali, superando così, come meglio si cercherà di mettere in luce, l'ostacolo dell'invasione del giudice nei poteri legislativi e della possibile lesione al principio della separazione dei poteri in caso di condanna<sup>32</sup>.

A questo filone si iscrivono, inoltre, anche le controversie che alcune associazioni ambientaliste hanno di recente intrapreso nei

---

<sup>31</sup> Per un commento ragionato L. SERAFINELLI, *Corte d'appello dell'Aja, Shell v. Milieudefensie, 12 novembre 2024: there and back again*, in DPCE online, Osservatorio O.C.A., 2024.

<sup>32</sup> Sulla questione si tornerà nel paragrafo 4 di questo scritto. Alcune precisazioni sul ruolo del Giudice con riferimento alla specifica vicenda Giudizio universale si trovano nello scritto (antecedente alla pubblicazione della sentenza e con una posizione ben diversa da quella fatta propria dal Tribunale) di I. BRUNO, *La causa "Giudizio Universale". Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, fasc. 18, 2022, p. 27 ss.

confronti di istituti bancari, la cui responsabilità deriva dai finanziamenti riconosciuti alle imprese operanti nel mercato dei combustibili fossili.

Sempre nei Paesi Bassi, questa volta di fronte al Tribunale di Amsterdam, pende l'azione intrapresa dall'associazione ambientalista Milieudefensie (già tra gli attori e promotori del caso contro Royal Dutch Shell) nei confronti di ING per l'accertamento della violazione da parte dell'istituto finanziario del proprio dovere di diligenza nel contrasto ai cambiamenti climatici e la conseguente condanna alla riduzione sia delle emissioni dirette della banca sia delle emissioni indirette, tra cui quelle generate da attività finanziate, come il finanziamento di progetti legati ai combustibili fossili. Il fondamento giuridico è, come nella causa nei confronti di Shell, l'art. 6.162 del Codice civile olandese in forza del quale può sorgere una responsabilità civile extracontrattuale, in caso di violazione di norme non scritte che riflettono "comportamenti socialmente adeguati".

Nel 2023 anche altre associazioni francesi (Amis de la Terre, Oxfam France e Notre Affaire à Tous) hanno avviato presso il tribunale di Parigi un contenzioso nei confronti di Bnp Paribas, fra i primi finanziatori mondiali di grandi compagnie del petrolio e del gas in Europa e negli Stati Uniti, censurando il piano di vigilanza dell'istituto creditizio, che non identifica in maniera sufficientemente accurata i rischi climatici, sia relativamente ai progetti fossili in cui è direttamente coinvolta, sia relativamente ai flussi di finanziamento e creditizi in favore di società attive nei combustibili fossili<sup>33</sup>.

Dei potenziali impatti del contenzioso climatico sul settore finanziario si trova espressa menzione anche nei discorsi di apertura della conferenza annuale della Banca centrale europea.

---

<sup>33</sup> In merito L. SERAFINELLI, *Corte d'appello dell'Aja, Shell v. Milieudefensie*, 12 novembre 2024, cit., precisa che le associazioni ambientaliste hanno agito in giudizio il 23 febbraio 2023, sulla base – in particolare – della legge francese sul dovere di vigilanza (loi n. 2017-399 del 27 marzo 2017 che ha introdotto gli artt. L. 225-102-4 e L. 225-102-5). Più diffusamente l'autore si occupa del tema nel volume *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino 2024.

5. *Il terzo filone: le controversie sulla legittimità di autorizzazioni e permessi per impianti industriali inquinanti ovvero sui finanziamenti agli stessi*

Infine, il contenzioso climatico sembra destinato ad assumere sempre maggior rilievo in relazione alle controversie inerenti alla realizzazione o alla messa in funzione di impianti industriali o altre opere pubbliche che producano impatti ambientali, anche operando in settori diversi da quello dell'estrazione, lavorazione e distribuzione di combustibili fossili.

Si tratta delle controversie sulla legittimità dei relativi provvedimenti amministrativi autorizzatori, ma anche, in prospettiva, delle controversie che riguardino i finanziamenti che le imprese o gli enti pubblici ricevono da istituti creditizi ai fini della realizzazione degli impianti e delle opere medesime.

In questo filone può collocarsi anche la decisione con cui la Corte suprema britannica<sup>34</sup> ha annullato il *National Plan Policy Framework*, nella parte relativa alla pianificazione all'estrazione dello *shale gas* senza valutare e dar conto degli effetti del *fracking* sul cambiamento climatico e di come contenere tali conseguenze. In altri, singole autorizzazioni ambientali per il funzionamento di impianti a carbone sono state oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientali per motivi inerenti alla mancata valutazione dell'impatto sul cambiamento climatico. Il giudice sudafricano ha, in proposito, precisato che l'assenza di precisi riferimenti normativi non esonera comunque l'amministrazione dal compiere un vaglio attento su tali profili<sup>35</sup>. Anche in Australia il giudice ha confermato il diniego allo sviluppo di una nuova miniera di carbone per gli impatti climatici del combustibile fossile<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court, caso *Claire Stephenson v. Secretary of State for Housing and Communities and Local Government*, 6 marzo 2019, [2019] EWHC 519 (Admin).

<sup>35</sup> Gauteng Division of the High Court, Pretoria, n. 5662/16, 2017, nella causa *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs & Others*.

<sup>36</sup> *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, [2019] NSWLEC 7 (Aust.) per un commento L. HUGHES, *The Rocky Hill decision: a watershed for climate change action?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2019.

Una recente sentenza della Corte Suprema del Regno Unito, del 20 giugno del 2024, contiene precise indicazioni<sup>37</sup> quanto al rilievo che debbono assumere, nella valutazione affidata all'amministrazione, anche gli effetti dell'attività sul cambiamento climatico. Il giudice ritiene, infatti, che nella pianificazione di progetti e opere a livello locale occorra considerare l'interazione con il sistema climatico nella analisi di impatto ambientale senza limitarsi alla considerazione degli effetti sulle singole matrici ambientali. L'emersione di nuovi elementi da considerare negli studi che accompagnano la realizzazione o l'ampliamento di impianti o opere strutturali e l'obbligo dell'amministrazione di dar conto nella ricostruzione del fatto e nella ponderazione degli interessi anche delle interazioni con il sistema climatico sono destinati a trovare sempre maggior rilievo, visto il vincolo del rispetto del principio di diritto europeo di non arrecare un danno significativo (c.d. DNSH con l'acronimo ricavato dall'inglese *Do No Significant Harm*)<sup>38</sup> nella spendita di tutti i fondi europei nell'attuazione dei PNRR.

Nel Reg. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si prevede, infatti, sia al considerando 25, sia, soprattutto, all'art. 18, comma 4, lett. d), la necessità che gli Stati forniscano «una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio “non arrecare un danno significativo”)». Ebbene anche

---

<sup>37</sup> Corte Suprema del Regno Unito 20 giugno 2024, *R (on the application of Finch on behalf of Weald Action Group) (Appellant) v Surrey County Council and others (Respondents)* [2024] UKSC 20 (Finch). In particolare, ai paragrafi 93, 96, 97, 114 e 150.

<sup>38</sup> Sul quale cfr. R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra principio di precauzione e DNSH (do no significant harm): spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, fasc. 1, 2024, p. 12 ss.; G.M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, fasc. 2, 2022, p. 135 ss.; U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *RGA online*, fasc. 39, 2023; A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it.*, fasc. 15, 2024, p. 51 ss.; M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit., e i molti approfondimenti sul fascicolo 2 del 2024 della *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*.

nell'ordinamento italiano il giudice amministrativo è stato investito di questioni relative al rispetto del principio<sup>39</sup>, con un sindacato che ricalca appunto la logica della sentenza della Corte suprema inglese<sup>40</sup> ed apre alle associazioni ambientaliste nuovi spazi per una verifica più puntuale, rispetto a singole opere, dell'adozione delle precauzioni necessarie a contemperare anche gli impatti delle relative attività sul clima.

Non solo. Con un ricorso cautelare di fronte al giudice ordinario un'associazione ambientalista ha chiesto e ottenuto in prima battuta – con un decreto poi non confermato dalla successiva ordinanza<sup>41</sup> – la misura inibitoria con cui ordinare all'affidatario dell'appalto pubblico di non procedere al taglio di alcuni alberi ad alto fusto presenti nel cantiere per la realizzazione di un parcheggio sotterraneo nella città di Piacenza. Se il giudice ordinario non dubita della propria giurisdizione considerando che la posizione giuridica fatta valere in giudizio consiste nel diritto alla salute, nella sua declinazione di diritto a un ambiente salubre, il tribunale precisa che solo l'esistenza di un apprezzabile e valutabile danno alla salubrità dell'ambiente giustifica l'intervento cautelare, «senza che la sola insufficienza delle valutazioni tecnico ambientali operata dalla P.A. possa per ciò solo integrare un illecito civile che giustifichi la concessione di una tutela inibitoria». Il Tribunale sembra indicare che la sede competente, a cui le associazioni avrebbero dovuto rivolgersi, sia piuttosto il giudice amministrativo, chiamandolo a valutare del corretto e legittimo esercizio del potere.

Sempre in questo filone si collocano alcune controversie in cui si discute della correttezza di finanziamenti erogati per la realizzazione di impianti, quando si contesti le scelte di istituti creditizi quanto alla sostenibilità degli interventi finanziati. Ad esempio, il Tribunale

---

<sup>39</sup>TAR Lazio, sez. III, 20 novembre 2023, n. 17241; TAR Lazio, sez. III, 4 dicembre 2023, n. 18141; TAR Lazio, sez. V-ter, 26 marzo 2024, n. 5923; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 23 aprile 2024, n. 3701.

<sup>40</sup>In questo senso un primo commento di A. GIACCARDI, *Dalla causalità ambientale a quella climatica*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>41</sup>Per un commento e tutti i riferimenti anche delle decisioni si veda F. GALLARATI, *La difficile strada del contenzioso climatico italiano. Considerazioni costituzionali a margine di due ordinanze piacentine*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2025, p. 59 ss.

europeo<sup>42</sup> ha accolto il ricorso con cui un'associazione ambientalista censurava la decisione con cui la Banca europea d'investimento aveva riconosciuto un finanziamento per la costruzione di un impianto di produzione di energia rinnovabile da biomasse, ritenendo sovrastimati i vantaggi ambientali, condannando la BEI a compiere una nuova valutazione.

### 6. *La questione della legittimazione e della situazione giuridica tutelata nelle controversie climatiche*

Nelle controversie strategiche del primo filone, ma anche nel contenzioso per l'accertamento della responsabilità dei grandi operatori nel mercato dei combustibili fossili, gli attori si affermano titolari di un diritto al clima, situazione che troverebbe rilevanza giuridica nel diritto internazionale e nei trattati europei in tema di tutela di diritti umani. In particolare nella causa Giudizio Universale il diritto umano al clima è inteso come diritto a pretendere la non regressione dello sviluppo umano e del nucleo essenziale dei propri diritti, al cospetto della drammatica urgenza e dell'emergenza climatica<sup>43</sup>; in virtù di tale diritto gli Stati «provvedono a rimuovere la situazione di emergenza climatica in corso, per salvaguardare nel tempo e per sempre la funzionalità del sistema climatico e custodirne la stabilità termodinamica, puntando coraggiosamente alla mitigazione»<sup>44</sup>.

La ricostruzione del diritto al clima muove, come si è visto, dalle previsioni contenute all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e all'art. 2, paragrafo 1 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti umani, che conoscono una interpretazione intensiva ad opera della Corte chiamata a vagliarne il rispetto<sup>45</sup>. Nonostante le disposizioni non facciano menzione dell'ambiente, il giudice

---

<sup>42</sup> Seconda sezione ampliata 27 gennaio 2021 T-9/19 *Clientearth c. BEI*.

<sup>43</sup> Parag. 7, p. 59 ricorso.

<sup>44</sup> Parag. 9, p. 60 ricorso.

<sup>45</sup> Per un quadro di sintesi in merito cfr. T. SCOVAZZI, *I principi esistenti e in via di possibile formazione*, in S. NESPOR, T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente*, cit., spec. p. 226 ss.

in più occasioni ha ritenuto che dalle stesse derivi l'obbligo dello Stato di intervenire per contenere forme di inquinamento in grado di incidere sulla vita e sul benessere dei propri cittadini.

Come già accennato, la sentenza *Urgenda* per prima inaugurava l'applicazione delle disposizioni della Convenzione al caso del riscaldamento globale derivante dal cambiamento climatico. Più recentemente, nell'aprile 2024, proprio la Corte EDU ha condannato la Svizzera per la violazione dell'art. 8<sup>46</sup> ritenendo inadeguate le misure adottate per contrastare il cambiamento climatico, nonostante, si ricordi, uno specifico *referendum* nazionale avesse bocciato una legge per il clima a causa della sua eccessiva severità.

Al di là che si accolga o meno la scelta di ampliare il catalogo dei diritti umani, fino a ricomprendervi pretese che infine restino comunque prive di ogni tutela giuridica anche sul piano internazionale, già la dottrina<sup>47</sup> ha precisato che «una volta riconosciuto come diritto umano... il diritto al clima soffrirà delle stesse fragilità che segnano tutti i diritti umani, spesso incapaci di impattare effettivamente sulle scelte politiche degli Stati...».

Al diritto al clima corrisponderebbe l'obbligo dello Stato di ridurre le emissioni, obbligo individuato nei suoi contenuti attraverso

---

<sup>46</sup> Cfr. parag. 519 «(a)rticle 8 must be seen as encompassing a right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life» e parag. 544 «the Court derives from Article 8 a right for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change».

<sup>47</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli 2022, che precisa, tuttavia, che nonostante ciò, il riconoscimento di un diritto umano al clima sarebbe comunque importante, non solo perché impatterebbe direttamente sui contenziosi climatici...ma anche perché definirebbe un orizzonte di valore in cui collocare il contrasto ai cambiamenti climatici antropogenici, rafforzando il percorso delineato, tra mille difficoltà, dalla Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici, dal protocollo di Kyoto e, da ultimo, sugli Accordi di Parigi. Nello stesso senso T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2023, p. 217 ss., spec. p. 238, precisa che l'affermazione del diritto umano viene a scontrarsi con la diffusa carenza, sul piano nazionale e ancor più su quello internazionale, di appositi meccanismi procedurali e di specifici organi abilitati ad agire in giudizio per far valere il diritto in questione.

le competenze tecniche, la “riserva di scienza”<sup>48</sup>, intesa come limite alla discrezionalità politica dello Stato che nel legiferare e nell’adottare gli atti di indirizzo sarebbe tenuta ad osservare le conoscenze e le informazioni scientifiche acquisite dalle istituzioni e dagli organismi (nazionali e sovranazionali) a ciò deputati e ad applicare il principio di precauzione<sup>49</sup>.

Accanto alle disposizioni internazionali ed europee, assumono rilievo, sempre al fine della ricostruzione della legittimazione in giudizio, le norme costituzionali e di diritto interno vigenti nei singoli Stati in cui si instaura la specifica controversia. La capacità degli attori nel contenzioso climatico di analizzare le norme dell’ordinamento al fine di ben evidenziare il fondamento giuridico delle proprie pretese è stimolata, o messa alla prova, proprio nel costruire il singolo atto di citazione in giudizio. Come si è visto quanto è stato riconosciuto in base al codice civile olandese, non ha trovato accoglimento nell’interpretazione della disposizione sulla responsabilità extracontrattuale contenuta nel codice civile italiano.

Sempre in proposito, ad esempio nel contesto europeo, il Tribunale costituzionale federale tedesco, con l’ordinanza del 24 marzo 2021, a seguito di un ricorso proposto da persone fisiche ed associazioni ambientaliste, ha dichiarato il contrasto delle disposizioni della legge federale sul cambiamento climatico del 2019 con l’art. 20 della *Grundgesetz* che assicura la tutela dell’ambiente in nome della responsabilità nei confronti delle generazioni future. La sentenza, come noto, interpreta la disposizione incentrando il ragionamento

---

<sup>48</sup> Per una ricostruzione del dibattito in merito cfr. voce di M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enc. dir.*, Tematici, vol. V, 2023, p. 1059 ss. Da ultimo su questi temi si veda anche G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, Napoli 2023, e, in precedenza, anche per l’illustrazione del dibattito in dottrina, G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Milano 2020, e A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli 2018. Per considerazioni specifiche sul diritto ambientale, cfr. N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplarità della normazione tecnica in campo ambientale*, in ID. (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi*, Roma 1999, p. 7 ss.

<sup>49</sup> In merito ai rapporti tra scienza e Stato in relazione alla specifica vicenda italiana cfr. G. CAMPEGGIO, *La causa “Giudizio Universale” e il problema della verità*, in <www.diritticomparati.it>, 2022.

sul principio di proporzionalità nei sacrifici, che si ritiene violato per il fatto che le quantità di emissioni di gas serra consentite fino al 2030 scaricano le responsabilità nel futuro, sbilanciando così gli oneri di quanti dopo il 2030 vedranno i propri diritti e libertà fortemente e maggiormente compressi.

Nel contesto latino-americano, invece, si segnala non tanto il ricorso alla tutela di un diritto umano al clima, ma la diffusione di forme di democrazia ambientale a contenuto prescrittivo, ossia fondate su una serie di regole stringenti verso gli interessi e il mercato perché funzionali al primato dell'ecologia sull'economia. Nelle più recenti costituzioni, compaiono non i diritti delle future generazioni, ma i diritti della stessa natura, che assume personalità giuridica nelle sue diverse espressioni<sup>50</sup>, ad esempio nella forma di *Madre Tierra* in Bolivia<sup>51</sup> o di *Pacha Mama* in Ecuador<sup>52</sup>. In questo contesto la Corte suprema della Colombia<sup>53</sup> ha riconosciuto la soggettività giuridica della foresta amazzonica e ha ingiunto ai governi in quell'area di intervenire con urgenza per contenere la deforestazione in atto.

Nella più recente giurisprudenza, infine, i diritti delle generazioni future, inizialmente invocati quali posizioni giuridicamente rilevanti, assumono rilievo semmai in relazione al sindacato sulla proporzionalità delle misure, come nel ricordato caso tedesco, posto che si è ormai chiaramente affermato che incrementando gli attuali schemi di produzione e consumo vi sia il rischio di distruggere la vita sulla terra già per le generazioni presenti<sup>54</sup>. Quanto

---

<sup>50</sup> In merito T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, cit., p. 235 ss. M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Dir. cost.*, fasc. 3, 2020, p. 67 ss., spec. p. 81, segnala in proposito la Costituzione dell'Ecuador. Sulla questione del nuovo spazio giuridico da riconoscere alla natura si rinvia Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Sesto San Giovanni 2020, e a L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano 2022.

<sup>51</sup> Art. 33 della Costituzione.

<sup>52</sup> Art. 71 della Costituzione.

<sup>53</sup> Con la decisione del 5 aprile 2018, n. 4360.

<sup>54</sup> Perplessità sulla teoria della equità intergenerazionale esprime T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, cit., p. 234.

all'ordinamento italiano, si osservi che la recente riforma costituzionale<sup>55</sup> con cui si sono modificati l'art. 41, inserendovi il divieto di recar danno all'ambiente nello svolgimento dell'iniziativa economica, e l'art. 9, esplicitando il richiamo alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità tra i compiti della Repubblica, nel solco di quanto già affermato dalla giurisprudenza della Corte<sup>56</sup>, non sembrano, invece, introdurre nuove posizioni giuridicamente rilevanti. L'ambiente, infatti, si configura certo come un valore<sup>57</sup>, ma

---

<sup>55</sup> Sulla riforma costituzionale si rinvia ai commenti ragionati di M. CECCHETTI, *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 *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, fasc. 1, 2020, p. 17 ss., e, dello stesso Autore, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, fasc. 3, 2021, p. 285 ss.; 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 *Aperta Contrada*, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 1, 2022, p. 15 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, fasc. 2, 2021, p. 473 ss. Si permette di rinviare altresì a M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2022, p. 1 ss.

<sup>56</sup> Per una critica ragionata alla recente riforma con una proposta originale si veda R. BIN, *Conclusioni*, in F. CORTESE, G. PIPERATA (a cura di), *Istituzioni selvagge*, Sesto San Giovanni 2024, pp. 71-72, «(n)on importa perciò che in Costituzione vengano aggiunte norme che non abbiano una ricaduta operativa immediata. Servirebbero piuttosto regole precise che conferiscano stabilità alle politiche pro-ambientali che vengano decise. Si tratta ancora una volta di tracciare sentieri sicuri per uscire dalla selva normativa. Torniamo perciò a mettere il dito sul sistema delle fonti. Bisognerebbe avere strumenti che impediscano che le norme pro-ambientali vengano vanificate da deroghe, eccezioni proroghe inserite in quella miriade di leggi e leggine che rendono inestricabile la legislazione vigente. Qui occorrerebbe davvero una piccola riforma costituzionale: basterebbe introdurre la previsione di una legge organica per l'ambiente, da approvare e modificare solo con legge approvata a maggioranza assoluta. Non si inserirebbe in Costituzione nulla che riguardi direttamente la protezione dell'ambiente, ma sola la previsione di uno strumento normativo "protetto"...mettere mano a un nuovo "codice dell'ambiente" in cui siano fissati con chiarezza obiettivi, tempi per conseguirli, controlli e verifiche, divieti e sanzioni; metterlo al riparo dalle successive variazioni, ai ripensamenti, ai cambiamenti di indirizzo nascosti nella legislazione- spazzatura approvata di continuo senza alcuna consapevolezza e discussione di merito».

<sup>57</sup> Ambiente come «bene di primaria importanza per la vita sociale ed economica,

non come un valore che prevalga nel bilanciamento con i molti con i quali deve essere temperato<sup>58</sup>, né le generazioni future si riconoscono come titolari di diritti, incaricandosi piuttosto lo Stato, sia il legislatore in prima battuta, sia l'amministrazione<sup>59</sup> nell'attuazione delle norme<sup>60</sup>, di temperare anche i loro interessi.

Meno problematica sembrerebbe la ricostruzione della posizione giuridica vantata quanto al terzo filone, riconducibile all'impugnazione di provvedimenti amministrativi legittimanti l'attività produttrice di emissioni, anche se, nel contesto italiano, l'affermazione del diritto costituzionale alla salute o di altri diritti fondamentali potrebbe dar vita a questioni di riparto giurisdizionale.

Quale che sia il filone a cui appartiene la controversia, un ruolo fondamentale nel contenzioso climatico è svolto dalle associazioni ambientaliste. Anzi, la questione della legittimazione delle associazioni ambientaliste assume nel contenzioso climatico un valore decisivo. Da un lato, il giudice è chiamato certamente a comprendere quale e se vi sia una situazione giuridica alla base dell'azione avanzata nel processo. D'altro lato, il fenomeno di sostituzione processuale ovvero di tutela di una autonoma situazione esistente in capo all'associazione è determinante, proprio perché l'associazione, promuovendo il giudizio,

---

da preservare come bene in sé per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future» C. cost., 16 maggio 2019, n. 118.

<sup>58</sup> In questo senso M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., *passim*, F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Il Dir. dell'economia*, fasc. 2, 2024, p. 12 ss., e S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, Torino 2024, in particolare p. 46 ss. Diversamente A. MORRONE, *L'ambiente nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del convegno del 28 gennaio 2022, Napoli 2022, p. 91 ss., attribuisce alla riforma la funzione di rafforzare la tutela dell'ambiente, quasi a valore che sempre sopravanzare gli altri nella comparazione.

<sup>59</sup> P. PATRITO, *Cambiamento climatico e responsabilità dei pubblici poteri: aspetti (più o meno) problematici di un recente fenomeno*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 6, 2023, p. 1934 ss.

<sup>60</sup> In merito i paragrafi di A. MARRA in *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit. e da ultimo G. MENEGUS, *Cambiamento climatico e generazioni future alla luce del nuovo art. 9 Cost.*, in *Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica*, a cura di G. CONTALDI, A. COSSIRI, C. FELIZIANI, F. GAMBINO, F. MARONGIU BUONAIUTI, Napoli 2025, p. 13.

esclude che sul medesimo oggetto possano sorgere nuove controversie, una volta che si formi il giudicato.

Nel nostro ordinamento la legittimazione delle associazioni ambientali ha conosciuto una evoluzione soprattutto attraverso l'intervento del giudice amministrativo, che tradizionalmente conosce delle controversie in cui venga in rilievo il potenziale conflitto ambientale derivante da attività antropiche autorizzate dall'autorità competente<sup>61</sup>. L'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza riconosce la legittimazione in presenza di tre condizioni: il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela ambientale, l'adeguata rappresentatività e la "vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio agli interessi protetti al centro principale dell'attività dell'Associazione".

Questo orientamento del giudice, che amplia la legittimazione delle associazioni ambientali al di fuori delle previsioni di legge, risulta sostenuto e rafforzato dalla normativa internazionale ed europea.

Quanto all'ordinamento internazionale, come noto, la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 (ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108 ed approvata con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, 2005/370/CE) disciplina principalmente l'accesso alle informazioni ambientali e l'art. 9 impegna espressamente gli Stati ad assicurare l'accesso alla giustizia. Anche la dottrina, talora valorizzando il principio di sussidiarietà<sup>62</sup>, mette in rilievo l'importanza delle associazioni e il ruolo che, anche attraverso il ricorso alla via giurisdizionale, esse svolgono ai fini della tutela dell'ambiente.

---

<sup>61</sup> In merito si consenta il rinvio a M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2013, p. 734 ss., M. DELSIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2020, p. 179 ss., e M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, cit.

<sup>62</sup> In merito si veda P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2008, p. 688 ss., F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2015, p. 413 ss.

Il ruolo delle associazioni è stato ulteriormente rinvigorito nella ricordata decisione della Corte EDU di condanna alla Svizzera<sup>63</sup>. Il giudice internazionale, infatti, sottolinea la capacità delle associazioni di rappresentare le pretese delle generazioni future, affermando che *«where intergenerational burden-sharing assumes particular importance... collective action through associations or other interest groups may be one of the only means through which the voice of those at a distinct representational disadvantage can be heard and through which they can seek to influence the relevant decision-making processes»*<sup>64</sup>.

Alle associazioni ambientaliste, pur non essendo vittime, nemmeno potenziali, della violazione della CEDU, si riconosce, dunque, un ruolo particolare proprio in relazione al cambiamento climatico, un fenomeno globale e complesso, che comporta conseguenze sul genere umano, come si legge nella sentenza. Tali associazioni sono riconosciute dalla Corte titolari di un *locus standi* in presenza di precise condizioni<sup>65</sup>, che ricordano in parte quelle previste in Italia:

---

<sup>63</sup> Decisione della Corte Europea dei diritti umani, Grande Camera, 9 aprile 2024, nel caso 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others c. Switzerland*. Per alcuni commenti ragionati sulle tre note decisioni tutte adottate lo scorso 9 aprile dalla Corte europea si rinvia al volume (disponibile in accesso aperto sulla rete interconnessa) M. BÖNNEMANN, M.A. TIGRE (a cura di) *The Transformation of European Climate Litigation*, Berlino 2024.

<sup>64</sup> Nella controversia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* al paragrafo 489 e, al paragrafo 499, la Corte prosegue affermando che *«The Court therefore considers it appropriate in this specific context to acknowledge the importance of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change, instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf»*. In proposito la Corte precisa che gli effetti del riscaldamento globale non possono limitarsi a specifici individui, ma si estendono all'intera popolazione e ritiene che non sia possibile riconoscere alle signore ricorrenti la posizione di vittime, mancando la dimostrazione di un livello di gravità dell'interferenza del pregiudizio ambientale sulla vita privata particolare e distinto da quello degli altri cittadini. Si noti che anche in altro caso deciso nella stessa data la Corte ha infatti concluso che il ricorrente, singolo individuo, non fosse legittimato ad agire come vittima di un'eventuale violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione.

<sup>65</sup> Come ricorda P. PUSTURINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giur. it.*, fasc. 8-9, 2024, p. 1921 ss., spec. p. 1924, ove afferma altresì che l'approccio in materia di *status* di vittime della

l'associazione deve essere istituita nell'ordinamento dello Stato parte interessato o essere autorizzata ad agire in tale Paese; fra le finalità dell'associazione deve essere prevista sia la difesa dei diritti umani degli associati o di soggetti terzi sottoposti alla giurisdizione dello Stato parte, sia la possibilità di ricorrere specificamente ad azioni collettive per contrastare le conseguenze dannose dei cambiamenti climatici; l'associazione deve infine dimostrare di poter legittimamente rappresentare i suddetti individui per la tutela di diritti protetti dalla CEDU e pregiudicati dagli effetti antropici del cambiamento climatico. Sulla base di tali criteri, la Corte ha considerato, pur con l'opinione dissenziente del giudice Eicke<sup>66</sup>, ammissibile il ricorso dell'associazione ambientalista *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, mentre, come già ricordato, ha ritenuto inammissibile quello delle ricorrenti individuali, pur membri dell'associazione, in quanto prive dello *status* di vittima.

Il ruolo che si finisce così per riconoscere alle associazioni ambientali diventa rischioso<sup>67</sup> e causa anche del possibile inasprimento dei contrasti latenti nella società a fronte di misure dal forte impatto economico. Inoltre, la necessità di un vaglio attento della capacità delle associazioni di offrire una corretta rappresentazione e ricostruzione in giudizio assume un peso rilevante ai fini della decisione nel merito della controversia. Forse la sede processuale non è quella in grado di meglio valorizzare l'apporto che le associazioni possono offrire nella individuazione delle soluzioni verso la transizione climatica.

## 7. La questione della separazione dei poteri

Il ricorso al giudice per contestare l'operato del legislatore, in base al primo filone, ovvero quello del contenzioso climatico strategico,

---

violazione della CEDU potrà essere utilizzato anche in contesti normativi diversi da quello relativo alla protezione ambientale e al cambiamento climatico.

<sup>66</sup> Cfr. par 42 e 44 della *dissenting opinion*.

<sup>67</sup> Sino a configurare una sorta di *lobby* delle associazioni ambientali come prospetta M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 4, 2021, p. 321.

suscita questioni anche in tema di separazione dei poteri e, più in particolare, quanto alla delimitazione dei rispettivi spazi di intervento del potere giurisdizionale e del potere legislativo nell'ordinamento.

Il giudice statunitense nella già citata controversia *Juliana* ha ritenuto che, nonostante la condotta del regolatore apparisse non conforme agli obblighi di riduzione delle emissioni, non il giudice, ma il potere politico («... *the political branches or to the electorate at large, the latter of which can change the composition of the political branches through the ballot box ...*») debba essere investito della questione posto che le Corti, in base all'art. 3 della Costituzione statunitense, debbono astenersi dalla decisione e non sostituirsi al legislatore.

Anche in Europa, la Corte francofona del Belgio<sup>68</sup>, pur riconoscendo la violazione dei diritti dei ricorrenti e la negligenza dell'intervento pubblico delle tre regioni delle Fiandre, Vallonia e Bruxelles, ha ritenuto di non poter condannare il governo all'adozione di specifiche misure più stringenti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione, sulla base del principio di separazione dei poteri<sup>69</sup> che vieta al giudice di stabilire il contenuto degli obblighi dell'autorità pubblica, così privandola del suo potere di apprezzamento.

Parte della dottrina<sup>70</sup> ha parlato, in proposito di nichilismo giudiziario, ritenendo che il giudice disponga degli strumenti per accertare l'inadempimento degli Stati e condannarli all'adozione di strumenti idonei, individuati anche attraverso il ricorso alla scienza e alle soluzioni dalla stessa proposte. In questo senso si è orientata la Corte EDU nella ricordata sentenza di condanna della Svizzera, ritenendo che l'affermazione della ineffettività degli strumenti messi in atto dallo Stato non rappresenti un'invasione in spazi non concessi al giudice, posto che il legislatore resta sempre sovrano quanto alle diverse future scelte da intraprendere. Il ragionamento è difficilmente divisibile: il legislatore non resta affatto sovrano quanto alle future

---

<sup>68</sup> Tribunal de première instance phroncophone de Bruxelles, 17 giugno 2021.

<sup>69</sup> Parag. 2.3.2 decisione.

<sup>70</sup> In questo senso S. NOVAK, *The Role of Courts in Remediating Climate Chaos: Transcending Judicial Nihilism and Taking Survival Seriously*, in *The Georgetown Environmental Law Review*, vol. XXXII, 2020, p. 743 ss.

scelte, che sono invece condizionate dalla pronuncia della Corte, in base al dispositivo della sentenza di condanna. In aggiunta il canone che viene utilizzato per valutare la ragionevolezza nel bilanciamento degli interessi compiuto è un parametro scientifico che non trova alcun riconoscimento nelle disposizioni giuridiche. In proposito, già nei paragrafi precedenti si è messa in luce l'ampia sfera di discrezionalità riconosciuta allo Stato sul piano internazionale che determina un'estesa area di non giustiziabilità sul piano interno<sup>71</sup>; in aggiunta, la Corte EDU richiama accanto agli Accordi di Parigi i rapporti predisposti all'IPCC, come parametri di raffronto per valutare l'adeguatezza dei risultati raggiunti ovvero la capacità di conseguire obiettivi nel lungo termine. In assenza, però, di un rinvio nel Trattato o negli Accordi agli stessi è difficile, anche se la Corte lo ritiene possibile, che tali rapporti siano in grado di produrre effetti diretti vincolanti nei confronti degli Stati<sup>72</sup>.

Certo è che la eventuale sentenza di condanna allo Stato, nei casi in cui il giudice si sia pronunciato, resta ostica nella successiva esecuzione e finisce per rappresentare un mero strumento per sollecitare il potere politico, competente secondo i principi dell'ordinamento a reintervenire. Anche nel caso della sentenza di condanna della Svizzera, che è stata contestata dal governo federale, le complicazioni legate al monitoraggio in corso e le affermazioni del Comitato dei ministri che si stanno colmando alcune lacune legislative, evidenziano come in concreto il dispositivo di condanna si intenda semplicemente come condanna all'esercizio dell'iniziativa legislativa sul tema, a prescindere dalla verifica dei suoi contenuti.

Il secondo e terzo filone individuati, ovvero, si ricordi, da un lato il contenzioso nei confronti dei grandi gruppi energetici e dei loro finanziatori e, dall'altro, i ricorsi per l'impugnazione di atti autorizzativi di opere con elevati impatti climalteranti, non sollevano, invece, questo tipo di questione e, come tali, appaiono maggiormente in grado di produrre concreti effetti giuridici nell'assetto degli interessi coinvolti.

---

<sup>71</sup> In questo senso G. CONTALDI, *È ipotizzabile una responsabilità civile dello Stato nella salvaguardia al clima?*, in *Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica*, cit., p. 179, qui p. 187.

<sup>72</sup> Così ritiene anche G. CONTALDI, *op. ult. cit.*, p. 199.

## 8. La questione della prova del nesso di causalità tra cambiamento climatico e omissione contestata

Ben difficile è provare il nesso di causalità nelle controversie appartenenti ai primi due filoni individuati, in cui si chiede di accertare la responsabilità extracontrattuale dei convenuti, siano essi lo Stato, nel contenzioso strategico, o i grandi colossi dell'industria energetica e petrolifera. Rispetto a tale prova i risultati scientifici assumono un ruolo sempre di maggior rilievo<sup>73</sup>.

In proposito, si ricordi il noto caso *Juliana vs United States*<sup>74</sup> in cui si lamentava l'inazione climatica di aziende e governo statunitense e la IX Corte distrettuale federale ha rilevato la mancanza di una prova scientifica sufficientemente fondata quanto al nesso di consequenzialità tra attività industriale e singoli fenomeni climatici. La sentenza ha spinto gli studiosi a raffinare, anche attraverso il ricorso all'intelligenza artificiale, i risultati nella prospettiva della c.d. *attribution science*<sup>75</sup> ovvero tentando di rilevare e determinare il contributo dell'attività di ciascun operatore economico nel realizzarsi di

---

<sup>73</sup> In proposito si richiamano ampiamente consulenze e scientifiche sia nella causa Giudizio Universale sia nella decisione di condanna della Svizzera.

<sup>74</sup> Per un commento M. GERRARD, *OREGON, USA – Juliana v. United States, Observatory on Environmental Jurisprudence*, cit., p. 1081 ss.

<sup>75</sup> Il tema è oggetto della riflessione e del dibattito della dottrina statunitense. Si rinvia a R.F. STUART-SMITH, F. OTTO, T. WETZER, *Liability for climate change impacts: the role of climate attribution science*, in E.R. DE JONG ET AL. (eds.), *Corporate Responsibility and Liability in Relation to Climate Change*, Intersentia, 2022, p. 1 ss.; S. MARJANIC, L. PATTON, J. THORTON, *Acts of God, Human Influence and Litigation*, in *Nature Geoscience*, vol. X, 2017, p. 616 ss.; M. ALLEN ET AL., *Scientific Challenges in the Attribution of Harm of Human Influence on Climate*, in *University of Pennsylvania Law Review*, fasc. 6, 2007, p. 1353 ss.; P. MINNEROP, F. OTTO, *Climate Change and Causation: joining law and climate science on the basis of formal logic*, in *Buffalo Journal of Environmental Law*, vol. XXVII, 2020, p. 49 ss. In Italia, S. NESPOR, *L'attribution science e i danni provocati dal cambiamento climatico*, in *RGA online*, fasc. 45, 2023 e L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, cit., p.173 ss. ove si spiega che la *climate attribution science* si è nel tempo raffinata ed è distinguibile in tre declinazioni concernenti rispettivamente il grado di responsabilità nel riscaldamento globale (*warning attribution science*), la riferibilità della responsabilità (*source attribution science*) e la riferibilità della responsabilità rispetto a specifici eventi catastrofici (*extreme weather event attribution science*).

un evento climatico catastrofico, al fine di attribuire e distribuire la specifica responsabilità giuridica e condannare al risarcimento del danno procurato.

I modelli elaborati dalla scienza climatica rappresentano, come già si è evidenziato, un elemento di ancoraggio per i litiganti (basti ricordare il ricorso nella causa Giudizio Universale) e per i giudici chiamati a decidere (come nella sentenza della Corte EDU).

Tuttavia, è chiaro come il fenomeno del cambiamento climatico sia difficilmente ascrivibile con un legame eziologico diretto al rilascio di emissioni in atmosfera di una singola impresa o di un singolo Stato.

La questione evidenzia, dunque, la necessità di un dialogo tra scienza e giuristi<sup>76</sup> per comprendere quanto e fino a che punto la scienza possa influire nella soluzione delle controversie nel contenzioso climatico e, anche, indirizzare le scelte di investimento finanziario sia delle politiche pubbliche sia dell'iniziativa imprenditoriale.

### *9. Quali prospettive per il contenzioso climatico?*

La molteplicità delle questioni e la ricchezza delle sfide del contenzioso climatico sembrano richiedere un nuovo modo di ragionamento giuridico, se non anche il ripensamento degli istituti giuridici esistenti.

La sentenza con cui nel 2024 la Corte EDU ha riconosciuto che la violazione dei diritti umani, in particolare dell'art. 8 della Convenzione, può realizzarsi a fronte della mancata messa in opera di strumenti adeguati a fronteggiare il surriscaldamento globale, sembra lasciar presagire un diverso possibile esito anche della controversia Giudizio Universale, che pende di fronte alla Corte d'appello di Roma. La Corte ritiene che il concorso di tutti gli Stati nel

---

<sup>76</sup>Sul ruolo che la scienza giuridica deve assumere nel dialogo con le altre scienze al fine di una corretta valutazione dell'impatto del contenzioso climatico e dei rischi economici in tema di responsabilità degli attori coinvolti, cfr. T. WETZER, R. STUART-SMITH, A. DIBLEY, *Climate risk assessment must engage with law*, in *Science*, vol. CCCLXXXIII, fasc. 6679, 2024, p. 152 ss.

determinare il cambiamento climatico (il c.d. *drop in the ocean argument*) non esonera il singolo Stato dalla propria responsabilità ed è probabile che l'Associazione A Sud, qualora non trovasse accoglimento della propria azione in appello, si rivolga al giudice internazionale, auspicando per l'Italia una condanna analoga a quella della Svizzera<sup>77</sup>.

Il contenzioso climatico si rivela, tuttavia, quanto più inefficace nella sua connotazione strategica. La stessa aggettivazione, come si è detto, indica l'utilizzo improprio della via giurisdizionale. Come recita l'art. 24 della Costituzione, tutti hanno diritto ad agire in giudizio per tutelare i propri diritti e interessi, mentre le cause strategiche sollecitano l'intervento del legislatore alla presa in carico di una posizione che di per sé non assume ancora piena rilevanza giuridica per come disciplinata nell'ordinamento interno.

Il contenzioso strategico funge come una sorta di *nudging* al legislatore per spronarlo a farsi carico di un fenomeno che la scienza non solo considera certamente irreversibile nel breve periodo, ma anche indica come generatore di costi sempre più elevati a fronte di fenomeni atmosferici sempre più disastrosi e della previsione di nuovi assetti del territorio a seguito della desertificazione o, al contrario, della sommersione di terre oggi emerse. In proposito, la recente riforma costituzionale e il nuovo art. 41 Cost. offrono almeno al nostro legislatore nazionale un fondamento sicuro per intervenire, anche limitando l'iniziativa privata al fine della tutela dell'ambiente<sup>78</sup>.

Se la garanzia effettiva della tutela dell'ambiente contrasta con le più immediate esigenze di chi attualmente opera per la tutela di

---

<sup>77</sup> Favorevole all'analogo esito è L. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE online*, fasc. 2, 2024, p. 1457 ss., spec. p. 1477, precisa che la sentenza della Corte EDU smentisce gli argomenti del Tribunale di Roma, posto che si riconosce l'esistenza di un diritto individuale, basato sull'art. 8 della CEDU, «a un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita», il quale implica, tra l'altro, l'obbligo positivo per gli Stati di raggiungere la neutralità climatica entro tre decenni.

<sup>78</sup> Sulle possibili dirette implicazioni della riforma costituzionale sull'esercizio dell'impresa da ultimo A.M. BENEDETTI, *Oltre il profitto: «assetti organizzativi adeguati» – «sostenibilità» – «impresa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 2, 2025, p. 241.

interessi personali o mercantili, i precetti e i divieti non si sono sinora dimostrati capaci di offrire risultati adeguati.

Il diritto europeo, tuttavia, sembrava aver imboccato la giusta direzione con la Comunicazione sul *Green Deal*, in cui si aspira ad un'economia a basse emissioni di carbonio, circolare e capace di preservare le risorse naturali per le generazioni future. Il modello intende perseguire la tutela dell'ambiente in funzione del benessere della società, operando un temperamento dei molti e diversi interessi in gioco, considerati gli inevitabili riflessi sullo sviluppo industriale ed economico<sup>79</sup>.

Proprio al fine di coinvolgere, nello sforzo finanziario necessario a sostenere politiche ambientali ambiziose, anche i flussi di denaro provenienti da investitori privati, nonché con l'intento di sollecitare l'iniziativa economica a orientarsi verso scelte sostenibili, la legislazione europea, da tempo, si è mossa con iniziative atte a favorire la divulgazione di informazioni ambientali e sociali, la c.d. *disclosure*. Tale scelta esprime l'idea che la promozione della trasparenza e della conoscibilità non solo dei bilanci finanziari, ma anche di informazioni legate all'etica e ai valori dell'impresa nella *governance* e nello sviluppo industriale spingano i mercati a favorire quei soggetti più virtuosi nel coniugare l'iniziativa economica con il rispetto degli ecosistemi e la riduzione degli impatti negativi, a ridurre le esternalità nei confronti delle risorse naturali e, più in generale, della società in tutte le sue manifestazioni<sup>80</sup>. Le riforme più recenti sembravano ragionare nel senso della necessità, da un lato, di estendere gli obblighi informativi e, dall'altro, di rendere gli obiettivi di sostenibilità vincolanti, e non più volontari, per un'ampia platea di operatori nel mercato.

In particolare, la Dir. 2022/2464/UE, c.d. direttiva CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) mira a riformare ed estendere i requisiti di rendicontazione introdotti dalla direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (2014/95/UE)<sup>81</sup>. L'ambito di applicazione

---

<sup>79</sup> Si permette il rinvio per considerazioni più generali alla voce M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in *Enc. dir.*, Tematici, vol. III, a cura di B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, 2022, p. 46 ss.

<sup>80</sup> Per un'analisi più puntuale cfr. M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit.

<sup>81</sup> Parla di un percorso virtuoso dell'istituto delle dichiarazioni non finanziarie

della CSRD è più ampio rispetto a quello della direttiva del 2014 (oltre 50000 società, rispetto alle 11.700 società cui si applicava la NFRD) e gli obblighi di informazione e comunicazione societaria in materia di sostenibilità sono resi ancora più stringenti allo scopo di contrastare il *greenwashing*. Il cambio di passo è visibile in primo luogo nell'intitolazione della direttiva, dedicata all'informazione in materia di sostenibilità e non all'informazione "non finanziaria", il che sta a significare che questo tipo di informativa ha conseguito una sua autonomia concettuale<sup>82</sup>.

Nella stessa direzione si muove la direttiva c.d. CSDDD (*Corporate Sustainable Due Diligence*) che introduce il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, prevedendo che i processi interni di verifica e valutazione divengano obbligatori e non più volontari<sup>83</sup>.

La legislazione più recente non si pone più, tanto, una questione reputazionale, per cui la comunicazione delle informazioni sulla sostenibilità sul mercato è in grado di avvantaggiare l'impresa, né ragiona in termini di obblighi di informazione ambientali. Stante la difficoltà di raggiungere gli obiettivi della transizione e la necessità di coinvolgere gli investitori privati per realizzare la neutralità climatica, le direttive, soprattutto la direttiva CSDDD, introducono regolazioni vincolanti, volte ad imporre le condotte di responsabilità sociale degli amministratori. Questa scelta politica costituisce uno stacco netto rispetto alle precedenti posizioni della Commissione in materia di responsabilità sociale, che avevano sempre fatto affidamento sulla scelta volontaria e discrezionale delle singole imprese<sup>84</sup>.

In realtà il recente c.d. pacchetto Omnibus, presentato nel febbraio 2025, pur indicando di intervenire per una semplificazione degli oneri aziendali sottolineate come necessaria nel rapporto Draghi,

---

che si realizza con la CSRD P. MONTALENTI, *I problemi della governance*, in *Giur. comm.*, fasc. 2, 2024, p. 368 ss.

<sup>82</sup> Così M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, cit., p. 558 ss.

<sup>83</sup> In merito C. GULOTTA, *L'evoluzione in atto nell'Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, cit., p. 135.

<sup>84</sup> Cfr. M. LIBERTINI, *Sulla proposta di Direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.*, fasc. 2-3, 2021, p. 325 ss.

al contrario, introduce una serie di modificazioni “riduzionistiche” alle direttive CSRD e CSDDD, rinviandone più avanti nel tempo l’entrata in vigore.

La spinta verso la lotta al cambiamento climatico trova così un nuovo arresto e conferma come il decisore politico, al quale si ritiene competano le scelte frutto della ponderazione dei molteplici interessi in gioco<sup>85</sup>, ancora confusamente affronti questioni che sono ormai note e dimostrate dalla scienza e, pur facendo proprio il principio generale della sostenibilità, non sia in grado di tradurlo in regole concrete e vincolanti. In questo contesto il contenzioso climatico strategico rappresenta uno stimolo a tener alta l’attenzione e il dibattito, tanto più importante nel tempo attuale viste le tendenze al negazionismo, basti pensare all’uscita degli Stati Uniti dagli accordi di Parigi con l’executive order di Trump. Quanto agli effetti giuridici concreti, certamente i filoni del contenzioso nei confronti dei colossi energetici e dei ricorsi per l’impugnazione di autorizzazioni e permessi ad attività fortemente climalteranti si rilevano più capaci del contenzioso strategico a incidere sugli assetti di interessi in gioco.

---

<sup>85</sup> In questo senso anche R. SACCHI, in V. DI CATALADO, P. MONTALENTI, R. SACCHI, *Spunti per ricerche future in tema di sostenibilità*, in *Oriz. dir. comm.*, fasc. 1, 2025, p. 15 ss.

VITTORIO TOFFALETTI

*Giudizio amministrativo e tutela delle future generazioni in materia ambientale: riflessioni sull'accesso alla giustizia tra ius conditum e ius condendum*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La tutela intergenerazionale dell'ambiente. – 2. Future generazioni e contenzioso climatico: brevi osservazioni alla luce del caso “Giudizio Universale”. – 3. Il concetto di “future generazioni” e i suoi molti problemi. – 3.1. (Segue). I “diritti delle generazioni future”: difficoltà teoriche di una loro concettualizzazione. – 3.2. (Segue). I doveri intergenerazionali e la loro giustiziabilità fra ampliamento della legittimazione e oggettivizzazione della tutela. – 3.3. (Segue). Atti impugnabili e interesse a ricorrere nella giustizia intergenerazionale. – 4. Note conclusive. Modelli alternativi e quesiti aperti.

*1. Introduzione. La tutela intergenerazionale dell'ambiente*

Il tema della protezione delle future generazioni è tema, al contempo, vecchio e nuovo per il diritto. Da un lato, infatti, gli interessi delle future generazioni vengono menzionati da secoli nelle fonti giuridiche<sup>1</sup>; dall'altro, la maggiore consapevolezza dell'impatto che

---

<sup>1</sup>Secondo A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. IX, 2016, p. 331 ss., spec. p. 333 (in nota), richiamando P. SANDS, *Protecting Future Generations: Precedents and Practicalities*, in E. AGIUS, S. BUSUTIL (eds.), *Future Generations and International Law*, Londra 1998, p. 84, i primi riferimenti giuridici alle future generazioni si troverebbero in alcuni documenti relativi ad un arbitrato sulla caccia alle foche del 1893 tra Stati Uniti e Regno Unito

le attività umane possono produrre sull'ambiente circostante ha portato, negli ultimi cinquant'anni, ad una più approfondita riflessione sulla dimensione "intergenerazionale" delle responsabilità connesse a tali attività, nonché sulle possibili modalità di prevenzione e di protezione dai futuri effetti negativi delle stesse<sup>2</sup>.

La "nuova" riflessione sulla tutela delle future generazioni si è mossa, negli ultimi anni, lungo due direttrici principali: la prima è quella relativa alla tutela dell'ambiente, che trova oggi esplicito riconoscimento nell'art. 9 Cost., il cui comma 3, introdotto dalla legge

---

(*Fur Seal Arbitration. Proceedings of the Tribunal of Arbitration, convened at Paris under the Treaty between the United States of America and Great Britain concluded at Washington, February 29, 1892, for the determination of questions between the two governments concerning the jurisdictional rights of the United States in the waters of Bering sea*, Washington 1895) per poi trovare ulteriore sbocco nella Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena del 1946, ritenuta dall'Autore la vera «prima proiezione dell'istanza intergenerazionale sul terreno della preservazione dell'ambiente e delle risorse naturali» (p. 334). Altri Autori, tuttavia, mettono in discussione la portata innovativa di tale Convenzione, che non era volta alla preservazione della specie in sé, bensì a garantire la possibilità di continuare la caccia alla balena in futuro (cfr. T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2023, p. 217 ss., secondo cui non si deve, quindi, sopravvalutare tale precedente). Inoltre, come rileva D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino 2017, p. 15 ss., e come ricorda poi lo stesso D'Aloia (A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 343), già l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1793 prevedeva che «(u)na generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future». Secondo M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. e società*, fasc. 2, 2008, p. 147 ss., tuttavia, «quest'affermazione non aveva lo scopo di garantire le prerogative delle generazioni future, ma quello di riconoscere alla generazione presente il diritto di decidere sovranamente del proprio destino, se necessario tagliando la testa a un re», sicché «(l)a questione dei c.d. diritti delle generazioni future è, nei termini in cui è comunemente imposta, interamente nuova» (p. 165).

<sup>2</sup> Il tema della responsabilità intergenerazionale è stato affrontato inizialmente in ambito filosofico: cfr., *ex multis*, M.P. GOLDING, *Obligations to Future Generations*, in *The Monist*, fasc. 1, 1972, p. 85 ss.; B.A. ACKERMAN, *La giustizia sociale nello stato liberale*, ed. ita. a cura di F. ROMANI, Bologna 1984; H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, ed. ita. a cura di P.P. PORTINARO, Torino 1990; G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Roma-Bari 1995; J.C. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Northampton 2006.

cost. n. 1/2022, prevede che la Repubblica «(t)utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]»<sup>3</sup>. La seconda è quella riguardante la gestione del bilancio dello Stato e la sostenibilità del debito pubblico, al fine di evitare che questo gravi eccessivamente sui posteri<sup>4</sup>.

La prospettiva ambientale appare, tuttavia, la più promettente, sia perché è in questa sede che storicamente si è sviluppato ed è maturato il dibattito, sia perché essa si presta maggiormente a riflessioni di carattere generale, applicabili trasversalmente anche ad altri ambiti<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un commento alla riforma, si vedano, *ex multis*, M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2022, p. 1 ss.; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2023, p. 332 ss.; M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 2, 2022, p. 234 ss.; G. SOBRINO, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, fasc. 1, 2022, p. 139 ss. In senso critico, si vedano G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, tutti (già anteriormente alla riforma) in *Federalismi.it*, 2021, nonché 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.*, fasc. 3, 2021, p. 285 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *La nuova Costituzione "ambientale": note critiche sulla riforma costituzionale*, in *Il dir. dell'Agricoltura*, fasc. 3, 2022, p. 309 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021, che parlano di ambiente, nella modifica costituzionale, come di un «interesse tiranno».

<sup>4</sup> Come ricordano A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 357 ss., e R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008, p. 34 ss., il dibattito in questo settore ha principalmente ad oggetto la sostenibilità del debito pubblico e la sostenibilità del sistema previdenziale, cui deve aggiungersi, secondo D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 240 ss., la sostenibilità del sistema sanitario nazionale.

<sup>5</sup> Infatti, come rilevato da R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano 2006, p. 337 ss., «il diritto ambientale, alla stregua di un vero e proprio diritto-sonda, avvia ed anticipa istituti e categorie che si insediano successivamente nel sistema del diritto amministrativo generale» (p. 344).

La dimensione intergenerazionale della tutela ambientale emerge per la prima volta negli anni '60, in relazione al tema della conservazione delle risorse<sup>6</sup>.

Sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, si comincia infatti a riflettere sugli effetti che lo sfruttamento dei beni naturali ha sulla loro fruibilità: il costante aumento di velocità del cambiamento tecnologico, unito alla sempre maggiore interconnessione fra paesi, porta sì un grande sviluppo economico, ma anche un consumo sempre maggiore di risorse, anche in luoghi prima difficilmente raggiungibili<sup>7</sup>.

La capacità di sviluppo economico, se messa in relazione con il consumo di risorse naturali, non appare più illimitata; si cominciano, anzi, ad individuare con sempre maggiore chiarezza i limiti

<sup>6</sup>Per una panoramica cfr., *ex multis*, A.C. AMATO MANGIAMELI, *La tutela dell'ambiente in Europa. Dai presupposti teorici al diritto e ai principi*, in *Riv. fil. dir.*, fasc. 2, 2018, p. 335 ss.; N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 5, 2001, p. 589 ss.; L. SALVEMINI, *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 2, 2020; F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 1992, p. 235 ss. E. BROWN WEISS (ed.), *Environmental Change and International Law. New Challenges and Dimensions*, Tokyo 1992, (reperibile online in <www.archive.unu.edu>) specialmente il capitolo *Intergenerational Equity: a Legal Framework for Global Environmental Change*.

<sup>7</sup>Come nota nel 1971 M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4, 1971, p. 1125, citato da G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 5<sup>a</sup> ed., Torino 2021, p. 4, «mentre in precedenti periodi c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo ..., oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive». Lo stesso Giannini, nelle sue lezioni dei primi anni '60 (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma 1963, p. 39 ss.), prima ancora di arrivare ad una concezione unitaria di ambiente, riconosceva che i beni "a fruizione libera", come ad esempio il mare, possono essere assoggettati ad un uso così inteso da richiedersene la regolamentazione. L'Autore riconduce, in opere successive, l'intero problema della protezione ambientale al problema della conservazione della fruibilità delle risorse (cfr. ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977, p. 94 ss., ove si parla di «problemi di conservazione della fruibilità, che vengono di solito resi con l'oscura espressione di tutela dell'ambiente»). A livello internazionale, particolarmente rilevanti sono, *ex multis*, lo scritto di G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, p. 1243 ss., avente anch'esso ad oggetto lo sfruttamento dei beni comuni, e il lavoro di R. CARSON, *Silent Spring*, Boston-New York 1962, avente ad oggetto gli effetti dell'uso dei pesticidi sull'ambiente e sulla salute umana.

allo sfruttamento delle seconde, all'interno di un più ampio dibattito sulle possibilità di "crescita" del genere umano<sup>8</sup>.

A partire dagli anni '70, queste riflessioni cominciano a trovare spazio anche nelle fonti sovranazionali: se già nella Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano, adottata dalle Nazioni Unite nel 1972, si afferma che l'uomo «è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future» e che «(l)e risorse naturali della Terra [...] devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future», a tali preoccupazioni viene data una prima risposta nel c.d. "Rapporto Brundtland", in cui per la prima volta viene enunciato il principio dello sviluppo sostenibile. Secondo il Rapporto, sostenibile è lo sviluppo che consente alle generazioni presenti di soddisfare i loro bisogni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri<sup>9</sup>.

Tale principio è stato successivamente introdotto sia nell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>10</sup> sia in quello italiano, dove oggi trova collocazione nell'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente, ai sensi del quale (c. 3) «[...] il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo

---

<sup>8</sup> Fra gli scritti più rilevanti in tal senso, D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, New York 1972, rapporto commissionato al Massachusetts Institute of Technology dal c.d. "Club di Roma", gruppo di studiosi interessati alla risoluzione, mediante un approccio multidisciplinare, delle sfide che il genere umano avrebbe dovuto affrontare nei decenni successivi. Nel rapporto si sostiene la necessità di raggiungere un certo grado di "equilibrio" – tra popolazione e mezzi di produzione – nelle società del futuro, in considerazione della limitatezza delle risorse del pianeta su cui viviamo, anche per tutelare le future generazioni: «(t)he equilibrium society will have to weigh the trade-offs engendered by a finite earth not only with consideration of present human values but also with consideration of future generations» (p. 182).

<sup>9</sup> È il noto rapporto "Our Common Future", redatto dalla World Commission on Environment and Development delle Nazioni Unite nel 1987. Il principio viene poi ripreso da diverse convenzioni internazionali, fra cui la Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) su cui anche *infra*, e dalla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, dello stesso anno.

<sup>10</sup> Si vedano gli artt. 3 e 21 del TUE nonché l'art. 11 del TFUE.

si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro»<sup>11</sup>.

Esso ha poi trovato ulteriore applicazione nella lotta al cambiamento climatico: già nella prima convenzione in materia (la Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), di pochi anni successiva al “Rapporto Brundtland”, si parla di proteggere il clima «a beneficio della presente e delle future generazioni» anche adottando modelli di sviluppo sostenibile<sup>12</sup>.

La dimensione intergenerazionale della tutela dell'ambiente, oggi consacrata – come visto – anche dalla Carta costituzionale, ha portato la dottrina a domandarsi non solo quali obblighi da essa discendano per le generazioni attuali, ma anche quali eventuali forme di tutela, anche processuale, possano essere approntate per quelle future.

Quest'ultimo punto è oggi soggetto ad una particolare attenzione per la sua capacità di mettere in discussione le categorie giuridiche tradizionali: ci si chiede, infatti, non solo quale possa essere l'oggetto di una tutela processuale “intergenerazionale”, ma anche – e forse è questo l'aspetto più complesso – chi sia legittimato a richiederla.

Nel presente contributo si analizzerà tale problema dalla prospettiva del giudizio amministrativo, sede naturale di contestazione delle scelte dell'amministrazione che potrebbe sembrare, dunque, anche il luogo più idoneo a contestare quelle decisioni amministrative che ripercuotano i loro effetti sulle future generazioni e sull'ambiente in cui queste si troveranno a vivere<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Il comma 2 dello stesso articolo prevede che «(a)nche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione». Sul principio si vedano, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010; M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *LEXAMBIENTE.IT*, fasc. 1, 2023, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Sulla Convenzione si veda, *ex multis*, D. BODANSKY, *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, in *Yale Journal of International Law*, 1993, p. 451 ss.

<sup>13</sup> Come osservato dalla dottrina (cfr. M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione*, cit., p. 11), il giudice amministrativo è, in effetti, anche quello

## 2. Future generazioni e contenzioso climatico: brevi osservazioni alla luce del caso “Giudizio Universale”

Una conferma della potenziale rilevanza del giudizio amministrativo nella tutela intergenerazionale dell’ambiente potrebbe desumersi, in modo indiretto, anche dalle statuizioni del Tribunale di Roma nel caso “Giudizio Universale”<sup>14</sup>, primo caso di “contenzioso climatico”<sup>15</sup> in Italia, promosso da enti associativi e singoli cittadini con lo scopo di chiedere la condanna dello Stato italiano all’adozione di misure più incisive per la lotta al cambiamento climatico<sup>16</sup>.

Nella sentenza – contro cui è stato proposto appello, attualmente pendente – si afferma infatti la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande di modifica del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (P.N.I.E.C.) proposte dagli attori, individuando così una sua competenza sui contenziosi climatici e

---

che ha avuto maggiori occasioni di applicare il principio dello sviluppo sostenibile, che, come mostrato, costituisce espressione della dimensione intergenerazionale della tutela ambientale.

<sup>14</sup> Trib. Roma, 26 febbraio 2024, n. 3552, in *Nuova giur. civ. comm.*, fasc. 2, 2024, p. 309 ss., annotata da C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*. La sentenza, assieme all’atto di citazione, è reperibile anche *online*, presso <www.giudiziouniversale.eu>.

<sup>15</sup> Sul contenzioso climatico cfr., *ex multis*, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 293 ss.; A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 6, 2020, p. 763 ss.; R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, fasc. 4, 2021, p. 935 ss.; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, fasc. 10, 2021, p. 269 ss., nonché l’intero *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, e, recentemente, M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell’azione avanti al giudice amministrativo*, Torino 2025.

<sup>16</sup> In particolare, è stato chiesto al giudice di condannare lo Stato italiano «all’adozione di ogni necessaria iniziativa per l’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell’altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda». Fra le domande in via subordinata, è stato inoltre chiesto di «condannare il convenuto ex art. 1453 c.c. a conformare (adeguare) il PNIEC alle disposizioni idonee a realizzare l’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell’altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda» (*Atto di citazione*, p. 97 ss.).

“attraendo” a quest’ultima anche la tutela delle future generazioni che ad essi si lega<sup>17</sup>.

Sul punto occorre soffermarsi: il rapporto tra contenzioso climatico e future generazioni è, infatti, particolarmente complesso e merita alcune precisazioni.

Come notato dalla dottrina, nel concetto di “contenzioso climatico” possono essere fatte rientrare azioni e strategie processuali fra loro assai diverse, accomunate però da un fine condiviso: il contrasto al cambiamento climatico, sia attraverso azioni per costringere i governi all’adozione di misure più incisive per la lotta al *climate change*, sia attraverso azioni mirate a condannare al risarcimento del danno i maggiori responsabili delle emissioni climalteranti<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>Cfr. M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 4, 2024, p. 1301 ss., spec. p. 1329, ove si parla di un “suggerimento” del giudice civile verso una nuova strategia processuale innanzi al giudice amministrativo.

<sup>18</sup>In dottrina il contenzioso climatico viene spesso fatto rientrare nelle c.d. liti strategiche, ossia quelle liti che vengono promosse «con l’intenzione di far evolvere l’ordinamento anche oltre i confini disegnati dalla legislazione vigente» (S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, cit., p. 301). Secondo M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 2, 2022, p. 265 ss., «(c)on la locuzione contenzioso climatico ci si riferisce a controversie che siano in qualche modo connesse al cambiamento del clima derivante dal surriscaldamento globale» (p. 265). Tale contenzioso «include certamente controversie in tema di mancata adozione da parte degli Stati delle misure necessarie o adeguate ad affrontare il mutamento del clima, ma si riferisce anche a controversie legate alla legittimità di permessi e autorizzazioni ad impianti per la lavorazione del carbone o per la produzione di energia, considerati dai ricorrenti in contrasto con i proclamati obiettivi di riduzione delle emissioni, ovvero ad azioni in tema di responsabilità per danni derivanti da politiche industriali messe in opera da grandi gruppi nel settore energetico, incuranti delle conseguenze negative della loro attività per l’ambiente» (p. 266). Sui diversi filoni del contenzioso climatico si veda M. DELSIGNORE, *Le diverse possibili declinazioni del contenzioso climatico e suoi futuri sviluppi*, in questo volume, p. 101 ss. Secondo S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso “climatico”: problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 137 ss., «(s)e il contrasto al cambiamento climatico rappresenta l’elemento unificatore di questa tipologia di contenzioso, le basi giuridiche delle azioni (le c.d. *causes of action*) e i rimedi richiesti non potrebbero essere più diversi» (p. 140); analogamente M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 53 ss., spec. p. 60.

Benché nei contenziosi climatici si trovino spesso riferimenti alle future generazioni, vi sono differenti posizioni sul ruolo di queste ultime: se per alcuni Autori vi è un forte legame tra giustizia climatica e giustizia intergenerazionale<sup>19</sup>, è stato da altri osservato che «(n)ei ricorsi o negli atti che avviano i contenziosi climatici, laddove si affacciano richiami argomentativi alle generazioni future, questi appaiono di supporto ai motivi principali di ricorso, non esaurendoli»<sup>20</sup>, sicché, nella dinamica processuale, le future generazioni assumerebbero un ruolo “*ad colorandum*”, mentre gli attori cercano di far valere in giudizio situazioni giuridiche soggettive proprie.

Ciò sembra avvenire anche nel caso “Giudizio Universale”, ove, secondo gli attori, l’insufficienza delle misure di contrasto al cambiamento climatico adottate finora dall’Italia violerebbe un “diritto umano al clima”, di cui essi sarebbero titolari<sup>21</sup>.

Nell’atto introduttivo del giudizio, si può tuttavia notare anche

---

<sup>19</sup> Cfr. D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2023, p. 186 ss.; F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 159 ss.

<sup>20</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli 2022, p. 83, che prosegue rilevando che «(l)a battaglia giudiziaria per i diritti climatici, difatti, si combatte *hic et nunc*, nell’interesse dei ricorrenti (della generazione presente) e si basa non solo sulla valutazione dei danni, ma soprattutto su quella dei rischi».

<sup>21</sup> Secondo l’*Atto di citazione*, «qualsiasi persona umana ha il diritto a pretendere la non regressione del proprio sviluppo umano e del nucleo essenziale dei propri diritti al cospetto della drammatica urgenza dell’emergenza climatica» e «(i)n questa pretesa sostanziale di non regressione consiste il diritto umano al clima stabile e sicuro. Esso è consequenziale proprio alla natura dei problemi climatici [...]. Come tale, è qualcosa di più del solo diritto alla vita: ne è il presupposto» (p. 59). Secondo alcuni Autori, tuttavia, non è così evidente che gli attori agiscano per la tutela di un proprio diritto: secondo M. MAGRI, *Diritto al clima: negato o riconosciuto?*, in <[www.diariodirittopubblico.it](http://www.diariodirittopubblico.it)>, 2024, «(n)on è chiaro, visto che gli attori non hanno speso una parola sulla loro legittimazione, se il diritto al clima azionato in questa causa sia un diritto dei soli cittadini associati (come gli attori) o se corrisponda a un interesse diffuso, tutelabile solo mediante l’attività di un ente esponenziale. Nella citazione non si parla della posizione soggettiva di cui si chiede la tutela, coerentemente alla logica del giudizio civile, che annette la legittimazione alla semplice affermazione di agire per un diritto proprio. Non è chiaro, perciò, se gli attori agiscano per conto proprio o come sostituti processuali e, in questo caso, di chi».

una certa attenzione alla tutela delle future generazioni, cui si fa più volte riferimento, che assurgono a co-destinatari degli effetti benefici del rispetto, da parte dello Stato italiano, del citato diritto al clima<sup>22</sup>.

Questo collegamento tra giustizia climatica e giustizia intergenerazionale e l'apertura alla giurisdizione del giudice amministrativo che emerge dalla sentenza<sup>23</sup> inducono a non trattare in modo totalmente disgiunto le questioni: benché, infatti, le due tematiche, pur intersecandosi, non si sovrappongono, esse condividono alcune problematiche comuni, in particolare quelle relative all'accesso al giudice, sicché alcune soluzioni prospettate per la giustizia climatica

---

<sup>22</sup> Secondo l'*Atto di citazione*, infatti, «qualsiasi vita si può astrattamente adattare, anche attraverso artifici tecnologici, a un nuovo sistema climatico completamente sconquassato da irrefrenabili aumenti della temperatura superiori a 1,5°C. Sarebbe però una vita in regressione rispetto alla qualità esistenziale del tempo presente e dunque peggiore per le generazioni future, incidendo su tutte le sfere di libertà umana, come affermato proprio dalla [...] Corte costituzionale federale tedesca, secondo cui gli obiettivi di taglio delle emissioni contenuti nella legge sul clima della Germania costituiscono un "effetto di interferenza anticipata" sulle libertà individuali delle generazioni future. Peraltro, la Corte ha affermato che "non si deve permettere alla generazione attuale di consumare grandi porzioni del bilancio di CO<sub>2</sub>, sostenendo così uno sforzo minimo di riduzione, se ciò comporta di dover lasciare alle generazioni successive un drastico onere di riduzione, esponendo le loro vite a perdite globali delle libertà fondamentali". [...] La stabilizzazione si consegue con l'adempimento del dovere di mitigazione; e la mitigazione è l'unica misura che opera "a beneficio della presente e future generazioni"» (p. 59 ss.).

<sup>23</sup> Cfr. Trib. Roma n. 3552/2024, p. 10, ove si rileva che «gli attori ritengono di essere titolari di una situazione giuridica differenziata, ovvero di un diritto al clima e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future che trova fondamento, oltre che nella Costituzione che tutela i diritti inviolabili della persona umana (tra cui anche il diritto umano al clima stabile e sicuro), anche nel Trattato dell'Unione Europea (art.6) nella Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (art. 52), nonché nelle disposizioni CEDU (artt. 2, 8, 14)». Come anticipato, sebbene il Tribunale di Roma abbia ritenuto che, in virtù del principio di separazione dei poteri, vi fosse un difetto assoluto di giurisdizione sulle domande di condanna dello Stato *ex art. 2058*, è stato affermato che la domanda di modifica del P.N.I.E.C. sarebbe devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo che, quindi, potrebbe assumere, in futuro, un ruolo centrale nei contenziosi climatici promossi in Italia (cfr. G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri (nota a sentenza Tribunale civile di Roma, sez. II, causa n. 39415 del 2021)*, in <www.giustiziainsieme.it>, 2024).

possono essere analizzate – come si vedrà – anche nella prospettiva della giustizia intergenerazionale.

Ciò precisato, va rilevato che la giustizia intergenerazionale presenta delle problematiche specifiche e ulteriori rispetto all'accesso al giudice, che vanno affrontate in via preliminare.

Il problema delle “future generazioni” è, infatti, in primo luogo un problema di identità – chi sono le future generazioni giuridicamente rilevanti?<sup>24</sup> – e, in secondo luogo, un problema di imputazione: le future generazioni possono essere titolari di situazioni giuridiche soggettive<sup>25</sup>?

### 3. Il concetto di “future generazioni” e i suoi molti problemi

Per rispondere alla prima domanda, cioè chi siano le future generazioni giuridicamente rilevanti, occorre confrontarsi con difficoltà logiche e filosofiche, prima ancora che giuridiche.

Infatti, anche ammettendo che si possa superare il celebre paradosso della non-identità di Parfit, secondo cui le nostre scelte non possono danneggiare le future generazioni – o migliorarne le condizioni – in quanto compiendo azioni differenti oggi verrebbero ad esistenza, nel futuro, soggetti differenti da quelli verso cui indirizziamo il nostro agire<sup>26</sup>, occorre rilevare che il concetto di “future

---

<sup>24</sup> Cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 337 ss.

<sup>25</sup> Come rileva T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 1995, p. 153 ss., «una cosa è preoccuparsi di come staranno le generazioni future e un'altra cosa è configurare, sul piano giuridico, l'esistenza di un vero e proprio diritto di cui sono titolari le generazioni future. Il problema è non solo oggettivo (quali diritti hanno le generazioni future?), ma anche soggettivo (chi fa valere i diritti spettanti alle generazioni future?) e processuale (chi agisce in giudizio in nome e per conto delle generazioni future?)» (p. 154). Anche G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli 2008, p. 3 ss., parla della necessità di chiedersi «a che titolo, con quali ragioni e con quali mezzi» (p. 8) le generazioni future possano agire in giudizio contro quelle attuali.

<sup>26</sup> Il problema della non-identità, ricordato anche da P. DURET, *Sindacato*

generazioni” non è in alcun modo definito o limitato dalla legge o dalla giurisprudenza<sup>27</sup>, sicché potrebbero rientrare nel concetto tutti i nati. Ciò renderebbe estremamente difficile pensare ad una tutela processuale intergenerazionale, chiamata a ponderare gli eventuali interessi di chiunque, dovunque e in ogni tempo<sup>28</sup>.

I criteri per individuare il novero delle future generazioni giuridicamente rilevanti, dunque, sono oggetto di un dibattito che vede contrapporsi tre principali posizioni.

Una prima posizione sostiene trattarsi di un falso problema, perché le norme che impongono la tutela delle future generazioni sono norme programmatiche, che non richiedono di individuare con precisione i soggetti futuri destinatari delle stesse<sup>29</sup>.

---

*giurisdizionale e crisi ambientale e climatica: uno sguardo d'insieme*, in questo volume, p. 7 ss., spec. p. 20, viene espresso dal filosofo inglese in D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford 1984, p. 351 ss., e costituisce ancora oggi un ostacolo logico difficilmente superabile nelle trattazioni riguardanti la giustizia intergenerazionale, benché si sia cercato di proporre varie soluzioni al problema (cfr., *ex multis*, P. DURET, *Sindacato giurisdizionale*, cit., nota n. 51; G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, cit., p. 109 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 84 ss.; A. D'ALIOIA, *Generazioni future*, cit., p. 339).

<sup>27</sup> La Corte costituzionale, ad esempio, con la sentenza 13 giugno 2024, n. 105, si è limitata a parlare di future generazioni come composte da «persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano». Va rilevato, come nota S. CATALANO, *Le discriminazioni in base al fattore età*, in M. TESCARO (a cura di), *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. II, Napoli 2022, p. 311 ss., spec. p. 349 ss., che la giurisprudenza costituzionale, anche prima di tale sentenza, sembra utilizzare la tutela delle generazioni future solo come argomento “*ad adiuvandum*” e senza, dunque, costruire un “sistema” di tutela delle stesse.

<sup>28</sup> Emerge qui anche il problema (formulato, *ex multis*, da M.P. GOLDING, *Obligations to Future Generations*, cit., p. 85 ss., e da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 147 ss.) dell'ignoranza degli interessi delle future generazioni, che, più ci si allontana dalla generazione attuale, meno sarebbero conoscibili e, anzi, potrebbero essere addirittura contrari a quelli che le attuali generazioni perseguono.

<sup>29</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 310, secondo cui «la norma non si presenta certo con la struttura di una “regola” che imponga di identificare con certezza i “soggetti futuri” il cui interesse debba assumere giuridico rilievo, atteggiandosi piuttosto come un “principio”, tipicamente costituzionale, che impone ai legislatori [...] il ben più complesso obiettivo

Una seconda posizione ritiene, invece, che possano essere prese in considerazione solo le generazioni più prossime a quelle attuali, in ragione della difficoltà di conoscere gli interessi delle generazioni più lontane<sup>30</sup>.

A detta posizione se ne contrappone una ulteriore, secondo cui possono essere prese in considerazione anche le generazioni più distanti, ora perché nella storia dell'umanità i bisogni degli esseri umani sono rimasti più o meno invariati<sup>31</sup>, ora perché si ritiene che la protezione delle generazioni più vicine giovi anche a quelle lontane<sup>32</sup>, ora perché, più che le singole generazioni, si considera la loro somma, ossia l'umanità in quanto tale<sup>33</sup>.

Anche ammettendo che si possa individuare un criterio univoco per determinare quali generazioni debbano essere prese in considerazione, si pone poi il secondo problema, ossia il problema

---

di «guardare lontano», ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza [...] di lungo periodo [...] del genere umano all'interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera».

<sup>30</sup> Occorre inoltre considerare il maggiore legame emotivo che le generazioni attuali possono avere nei confronti delle generazioni immediatamente successive (cfr., *ex multis*, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 72 ss.). Sulle ragioni dell'emersione di un «amore dei lontani» cfr. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 71 ss.

<sup>31</sup> Cfr. G. PONTARA, *La responsabilità nei confronti delle generazioni future: l'approccio etico-filosofico*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni Razionalità Ambiente*, Torino 1994, p. 33 ss., spec. p. 49, ove si afferma che «i bisogni fondamentali dell'uomo, nei tremila e più anni di storia umana di cui abbiamo buona conoscenza, sono sempre stati sostanzialmente gli stessi e [...], fino a prova contraria, ciò costituisce una buona ragione per ritenere che tali rimarranno anche per i prossimi trecento o tremila anni».

<sup>32</sup> Cfr., *ex multis*, G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Dir. e società*, fasc. 3, 2020, p. 427 ss., il quale afferma che «non vediamo quali effetti pratici possano scaturire da una distinzione di natura temporale, in quanto la tutela delle generazioni prossime giova anche a quelle lontane» (p. 437).

<sup>33</sup> A. TARANTINO, *Diritti dell'umanità e giustizia intergenerazionale*, in *Riv. int. fil. dir.*, fasc. 1, 2002, p. 88 ss., che parla di «doveri nei confronti [...] delle generazioni future, meglio non solo della generazione che viene subito dopo, ma di tutte le future generazioni che costituiscono la vita dell'umanità, intesa come soggetto che vive nell'estensione di milioni di anni» (p. 113).

dell'imputazione: le future generazioni possono essere titolari di situazioni giuridiche soggettive? E se sì, di quali?

Questo problema, centrale nel dibattito sulla giustizia intergenerazionale, è estremamente complesso: esso impone, infatti, una riflessione sull'esistenza di situazioni giuridiche in capo a soggetti che non solo non esistono ancora, ma la cui stessa futura esistenza è incerta.

Ciò pone delle difficoltà non indifferenti: è il Codice civile ad affermare (art. 1) che la capacità giuridica si acquista con la nascita, subordinando a tale evento i diritti che la legge riconosce al concepito, che vengono dunque "accantonati" sino a quel momento<sup>34</sup>.

Secondo diversi Autori, ciò renderebbe impossibile riconoscere ai singoli appartenenti alle generazioni future la titolarità di situazioni giuridiche soggettive<sup>35</sup>.

Altra dottrina sembra prospettare, invece, l'idea che possano essere le generazioni stesse titolari di situazioni giuridiche soggettive, attraverso una sorta di *fictio* che consenta di considerare la "generazione" un soggetto collettivo<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Si tratta dei diritti successori individuati dall'art. 462 c.c. e della capacità di essere beneficiario di donazioni di cui all'art. 784 c.c. Secondo parte della dottrina il nascituro concepito sarebbe privo di capacità giuridica, che non sarebbe graduabile e che, quindi, o sussiste *in toto*, condizionatamente all'evento della nascita, o non sussiste affatto (cfr. F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, vol. I, 2<sup>a</sup> ed., Padova 2010, p. 121 ss.). Altra dottrina, invece, ha ritenuto sussistente la capacità giuridica del nascituro concepito, sia rifacendosi ad alcuni precedenti giurisprudenziali, sia argomentando sulla base delle norme che regolano la rappresentanza (cfr. A. PALAZZO, *La filiazione*, in *Tratt. dir. civ. comm. Cicu e Messineo*, Milano 2013, p. 79 ss.; C.M. BIANCA, *La norma giuridica, i soggetti*, in *Diritto civile*, vol. I, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2002, p. 220 ss.).

<sup>35</sup> Questa, ad esempio, l'opinione di W. BECKERMAN, *The impossibility of a theory of intergenerational justice*, in J.C. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, cit., p. 53 ss. Anche per G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino 2017, p. 124, citato da C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit., p. 344, «le generazioni future, proprio perché future, non hanno alcun diritto soggettivo da vantare nei confronti delle generazioni precedenti».

<sup>36</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 75 ss. Similmente T. ANDINA, *Il dovere di essere transgenerazionali*, in *Il dir. dell'economia*, numero monografico del 2021 a cura di P. PANTALONE su "Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui", p. 20 ss. Altra dottrina distingue «l'esistenza di un "diritto all'ambiente" o di un "interesse

In entrambi i casi, se si ritiene che possa essere individuato un soggetto, persona fisica o entità collettiva, cui imputare la situazione giuridica soggettiva, ci si deve interrogare sulla natura e sull'oggetto di quest'ultima.

Anche su questo punto si contrappongono diverse tesi.

### 3.1. (Segue). I “diritti delle generazioni future”: difficoltà teoriche di una loro concettualizzazione

Secondo una prima teoria, si possono configurare “diritti” delle generazioni future aventi ad oggetto l'ambiente. Diversi argomenti vengono sostenuti a supporto di tale tesi. Essi potrebbero essere ricondotti a due principali filoni: il primo cerca di riconoscere l'esistenza di un diritto all'ambiente inseribile nel novero dei c.d. “diritti umani” e imputabile direttamente alle future generazioni. Il secondo, invece, cerca di costruire un diritto all'ambiente che costituisca la proiezione nel futuro dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione<sup>37</sup>.

La distinzione tra le due costruzioni non è, però, immediatamente

---

essenziale della persona quale il diritto all'integrità dell'ambiente”» dall'esistenza di un «“diritto dell'ambiente” quale bene che appartiene all'intero genere umano, ivi comprese le future generazioni» come diritto dell'umanità in quanto tale, in senso immanente» (così M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., p. 159 ss., spec. p. 170). Contro l'idea di “personalizzare” le generazioni future cfr. G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future*, cit., p. 438, che afferma «riteniamo che non abbia alcuna utilità la configurazione di una soggettività delle generazioni future, posto che l'attribuzione di una soggettività ad un'entità può avere un senso se quest'ultima ponga in essere comportamenti od atti (ad esempio nel caso delle persone giuridiche). Nel caso delle generazioni future si tratta di una (quanto mai) ampia sfera di destinatari di possibili benefici ricevuti da altri, sono cioè di entità passive che non necessitano di una entificazione giuridica».

<sup>37</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, p. 143 ss. Per la distinzione tra le due categorie cfr. E. PARIOTTI, *I diritti umani: concetto, teoria evoluzione*, Padova 2013, ripresa da A. PISANÒ, *Il diritto al clima*, cit., p. 12 ss., secondo cui, atteso che alla base dei diritti vi sono forti ragioni morali e che tali ragioni sono riconosciute e tutelate da fonti giuridiche, i diritti fondamentali sono quelli riconosciuti a livello domestico e, in particolare, dalle norme costituzionali, quelli umani da fonti sovranazionali.

percepibile e spesso le due dimensioni si sovrappongono: le stesse ragioni che consentono di qualificare il diritto all'ambiente come diritto umano, infatti, si intrecciano con quelle che consentono di ritenerlo una proiezione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. Si prenda, ad esempio, il tentativo, sostenuto da diversi Autori, di collegare il diritto all'ambiente alla tutela della salute, attraverso il c.d. diritto ad un ambiente salubre: tale diritto può essere fatto discendere dall'art. 32 Cost., come fa la Corte di cassazione nel 1979<sup>38</sup>, e si potrebbe pertanto sostenere che la sua attribuzione alle future generazioni sia la proiezione di un diritto costituzionalmente riconosciuto, ma potrebbe anche essere ricondotto al novero dei "diritti umani". Come ricorda la dottrina, infatti, «vi è chi riconduce alla categoria dei diritti umani il diritto a un ambiente salubre per un duplice motivo: in primo luogo, perché l'equilibrio ecologico è necessario per la sopravvivenza della specie; in secondo luogo, perché l'equilibrio ecologico è necessario per un'esistenza che voglia assicurare alla specie salute e benessere»<sup>39</sup>.

Le conseguenze di quest'ultima prospettazione non sono però pacifiche: se, per alcuni Autori, l'attribuzione alle generazioni future di diritti umani permetterebbe di considerare i loro "diritti" parte dello *ius cogens* internazionale<sup>40</sup>, altri separano le questioni, ritenendo che

---

<sup>38</sup>C. Cass., sez. un. civ., sent. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, I, 1979, c. 2302 ss., annotata da A. LENER.

<sup>39</sup>R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 149. Il riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre come diritto dell'uomo è stato, peraltro, recentemente accolto anche in sede internazionale attraverso la risoluzione ONU 76/300 del 2022 ("The human right to a clean, healthy and sustainable environment") adottata il 28 luglio 2022, su cui cfr., *ex multis*, V. GRADO, *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 225 ss.; D. PAUCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 4, 2022, p. 1118 ss.

<sup>40</sup>Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, p. 145 ss., riprendendo E. BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1984, p. 495 ss., e S. BUSUTTIL, *Human Rights and Future Generations*, in AA.VV., *Karel Vasak Amicorum Liber: Human Rights at the Dawn of the 21st Century*, Bruxelles 1999, p. 971 ss.; E. FRUMENTO, *Lo stato ambientale e le generazioni future: per una tutela del diritto fondamentale all'ambiente*, in <[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)>.

«per affermare le esigenze della protezione dell'ambiente la strada dei diritti umani [...] sembra quella più adeguata sul piano giuridico e più coerentemente percorribile [...]. Tale strada sembra preferibile al ricorso a concezioni emotive, come i diritti delle generazioni future»<sup>41</sup>, i quali non vengono, dunque, sovrapposti ai primi.

Anche l'attribuzione di "diritti" alle generazioni future sulla base del dettato costituzionale è stata contestata in dottrina, ove si è parlato di «aporie della dottrina dei diritti delle generazioni future»<sup>42</sup>, fra cui vengono evidenziate l'impossibilità di bilanciare gli interessi dei soggetti esistenti e di quelli futuri, derivante dalla difficoltà di attribuire situazioni giuridiche soggettive a soggetti non ancora esistenti<sup>43</sup>, e il carattere programmatico delle previsioni costituzionali, che esprimono principi da cui non necessariamente derivano dei "diritti"<sup>44</sup>.

Ancora, si è affermato che anche volendo attribuire diritti alle generazioni future, si porrebbe comunque il problema di «trovare

---

<sup>41</sup>T. SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 236.

<sup>42</sup>M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., p. 148.

<sup>43</sup>*Ibid.*, p. 149. Il ragionamento di Luciani postula che vi sia una erronea «sovrapposizione di nozioni che dovrebbero rimanere distinte. Tale sovrapposizione, probabilmente, è suggerita dall'ambiguità del termine "generazione", che evoca sia la dimensione dinamica, il movimento del generare, sia la dimensione statica, la sostanza del generato. La traslazione di significato operata nella lingua italiana [...] induce a rappresentarsi – ideologicamente – il soggetto in potenza come soggetto (già) in atto, favorendo l'equivoco [...]. La sovrapposizione tra il soggetto in atto e il soggetto in potenza è considerata, nella prospettiva aristotelica, un'indebita confusione [...]. Nella dottrina dei diritti delle generazioni future, se questa confusione non si verifica sul piano strutturale [...], purtuttavia si verifica su quello funzionale, poiché generazioni future e generazione presente, nonostante la loro ontologica distinzione, sono collocate sul medesimo piano nel bilanciamento, ritenuto essenziale per ordinare in sistema gli interessi, potenzialmente contrapposti, dei due "soggetti"».

<sup>44</sup>Cfr., *ex multis*, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 306, secondo cui la dottrina «da tempo ha avuto modo di chiarire che qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale "all'ambiente" o "agli ecosistemi" o anche "all'equilibrio ecologico degli ecosistemi" si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientale».

qualcuno che *hic et nunc* si faccia parte attiva»<sup>45</sup> e che, comunque, tali diritti non possono «essere fatti valere da un altro soggetto, in attuazione del divieto di sostituzione processuale contenuto all'art. 81 c.p.c.»<sup>46</sup>.

Tali difficoltà portano vari Autori ad abbracciare una diversa tesi, secondo cui si dovrebbe parlare di “doveri di solidarietà intergenerazionale” a carico delle generazioni attuali, riconducibili all'art. 2 Cost., a cui però non corrispondono situazioni giuridiche soggettive attive “attuali” in capo ad altri soggetti<sup>47</sup>.

### 3.2. (Segue). I doveri intergenerazionali e la loro giustiziabilità fra ampliamento della legittimazione e oggettivizzazione della tutela

Questa tesi sembra essere, in effetti, quella che ha trovato maggiore successo fra gli amministrativisti, e diversi Autori hanno affermato la necessità di individuare dei meccanismi di *enforcement* dei

---

<sup>45</sup> F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., p. 55 ss., spec. p. 64.

<sup>46</sup> E. ROMANI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere uti civis*, in PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., p. 204 ss., spec. p. 209.

<sup>47</sup> Cfr., *ex multis*, G. CORSO, *Categorie giuridiche e diritto delle generazioni future*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli 2010, p. 9 ss.; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit., p. 345, che parla del necessario passaggio da un «antropocentrismo dei diritti» ad un «antropocentrismo dei doveri»; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit., p. 158, afferma che «possiamo anche parlare di diritti, ma ciò rimane un vuoto simulacro che copre una realtà popolata di doveri». Ancora, F. CIARAMELLI, *Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto*, in F. CIARAMELLI, F. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Napoli 2017, p. 15 ss., parla di doveri e di “responsabilità”. Sul rapporto tra ambiente, solidarietà e doveri alla luce del mutato quadro costituzionale si veda anche P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, fasc. 1, 2023, p. 86 ss.

doveri di solidarietà intergenerazionale gravanti sull'amministrazione, che ne consentano il sindacato giurisdizionale<sup>48</sup>.

Tale soluzione, facilmente attuabile passando per la «strada "amministrativa"» alla tutela delle generazioni future, ossia la creazione di organismi aventi funzioni specifiche in materia di tutela intergenerazionale<sup>49</sup>, a cui potrebbe essere attribuita la possibilità di ricorrere in sede giurisdizionale, risulta più complessa da attuare utilizzando gli strumenti attualmente a disposizione dell'ordinamento. Esistono tuttavia delle soluzioni che, seppur non ottimali, consentono di aggirare almeno in parte il problema.

Infatti, benché il processo amministrativo sia strutturalmente diverso dal processo civile e le condizioni dell'azione siano talora più stringenti<sup>50</sup>, esso, nondimeno, è forse maggiormente aperto alla tutela di interessi non "personali" del ricorrente. È il caso della tutela degli interessi superindividuali<sup>51</sup>, oggetto, pochi anni fa, di una

---

<sup>48</sup> Cfr., *ex multis*, F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali*, cit., p. 67 ss.; P. PANTALONE, *Interessi superindividuali e giudice amministrativo: brevi riflessioni a margine di Ad. Plen. 6/2020, pensando all'"ambiente" delle generazioni presenti e future*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 4, 2021, p. 877 ss.

<sup>49</sup> Così F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento della legittimazione per la tutela delle generazioni future*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, cit., p. 51 ss., spec. p. 55. che porta l'esempio del "Conseil pour les droits des générations futures", introdotto in Francia con il decreto 8 marzo 1993, n. 93-298 (successivamente abrogato dal decreto n. 2003-758 del 30 luglio 2003). Per altri esempi di organismi simili si veda A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 379 ss.

<sup>50</sup> Com'è noto, infatti, nel processo amministrativo la legittimazione consiste nella concreta titolarità della situazione giuridica azionata da parte del ricorrente. Cfr., per tutti, R. VILLATA, *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, 1990. Sulla legittimazione a ricorrere si veda altresì S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano 2018. Sulle aperture in senso contrario, invece, cfr. F. SAIITA, *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*, Torino 2020, p. 45 ss.

<sup>51</sup> Sugli interessi superindividuali cfr., *ex multis*, G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, 2014, p. 513 ss.; C. CUDIA, *Interessi diffusi e collettivi [dir. amm.]*, in *Enc. giur. online*, 2014; EAD., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna 2012; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, p. 481 ss.; B. CARAVITA, *Interessi*

importante decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha affermato una sorta di legittimazione ordinaria degli enti esponenziali di interessi diffusi, che tutelerebbero gli interessi da loro statutariamente perseguiti come interessi "propri"<sup>52</sup>.

---

*diffusi e collettivi*, in *Dir. e società*, fasc. 2, 1982, p. 167 ss.; F.G. COCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, nella medesima *Rivista*, fasc. 4, 1985, p. 637 ss.; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino 2008. La legittimazione degli enti esponenziali di interessi superindividuali e, segnatamente, di quello ambientale è stata definitivamente riconosciuta dalla sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24 (in *Le Regioni*, fasc. 4, 1980, p. 733 ss., annotata da G. BERTI, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*), attraverso il criterio della *vicinitas*, o "stabile collegamento". Questo criterio era stato utilizzato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 523/1970 (in *Giur. it.*, III, 1970, c. 193 ss., annotata da E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*) per circoscrivere il novero dei legittimati ad impugnare le licenze edilizie, che l'art. 10, comma 9, legge n. 765/1967, aveva preveduto essere impugnabili da "chiunque". Il criterio è stato applicato fino al 1986 anche alle associazioni ambientaliste che tutelassero un interesse ambientale localizzato nel luogo ove avevano la propria sede o operavano. La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) ha poi preveduto (art. 18, comma 5) che fossero legittimate al ricorso le associazioni "individuate" dal ministro in base ai criteri dell'art. 13, comma 1. A partire dalla seconda metà degli anni '90, però, il giudice amministrativo ha riconosciuto la legittimazione anche ad associazioni non "individuate" che presentino i requisiti della stabilità temporale, del collegamento territoriale con l'interesse ambientale leso e del fine statutario di tutela ambientale, sulla base dell'idea, espressa in dottrina (cfr., *ex multis*, A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1987, p. 303 ss.; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 1992, p. 255 ss.) che l'individuazione non abbia effetti costitutivi della legittimazione ma dichiarativi e, quindi, non preclusivi rispetto all'accesso alla giustizia.

<sup>52</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza 20 febbraio 2020, n. 6 (*ex multis*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4, 2020, p. 1030 ss., annotata da S. FRANCA, *Il "doppio binario" di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*), mettendo in dubbio l'orientamento tradizionale, afferma che la legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi, riconosciuta in via legislativa o giurisprudenziale, non prescinderebbe in realtà dalla titolarità di una situazione giuridica. Secondo la Plenaria, infatti, l'interesse diffuso non assurgerebbe a situazione giuridica individuale suscettibile di tutela giurisdizionale se non quando proiettato nella dimensione collettiva "incarnata" dagli enti esponenziali che sarebbero, dunque, titolari di una situazione giuridica che «si dota della protezione propria dell'interesse legittimo».

La statuizione, che ha suscitato alcuni dubbi in dottrina<sup>53</sup>, può essere vista come una forzatura necessaria per rispondere ad un quesito, posto dalla sezione rimettente, circa il rapporto tra legittimazione degli enti associativi – rappresentativi di interessi della collettività – e il divieto di sostituzione processuale<sup>54</sup>. L'Adunanza, infatti, si è trovata a dover risolvere un problema in parte simile a quello che si affronta nella giustizia intergenerazionale, ossia la non coincidenza tra il ricorrente e il titolare dell'interesse di cui si chiede la tutela e, quindi, il rischio di incappare nel suddetto divieto.

A ben guardare, l'interesse ambientale è per sua natura un interesse dalla forte connotazione intergenerazionale e, come si è mostrato nel primo paragrafo, la tutela dell'ambiente è necessariamente una tutela prospetticamente orientata al futuro.

Nella dottrina dei doveri intergenerazionali, quindi, è spesso attraverso un ampliamento della legittimazione già riconosciuta per la tutela dell'interesse ambientale “attuale” che si agisce per conseguire una tutela indiretta anche dell'interesse ambientale delle future generazioni. Ciò avviene valorizzando, ad esempio, il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. e prospettando una lettura degli istituti processuali alla luce dello stesso<sup>55</sup>, ovvero valorizzando – anche in questo caso, nell'ottica della

---

<sup>53</sup> Cfr. G. LIGUGNANA, *Contributo allo studio delle legittimazioni ex lege nel processo amministrativo*, Napoli 2022, p. 151 ss.; G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2020, p. 529 ss.

<sup>54</sup> Come ricorda la Plenaria nella parte in fatto, la sezione rimettente chiede «se alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, fermo il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c., possa ancora sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, o se sia piuttosto necessaria, a tali fini, una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore».

<sup>55</sup> Secondo tale articolo (su cui cfr., *ex multis*, T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. II-2, 2008, p. 1133 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, 2003; F. GIGLIONI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. online*, 2018) «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Sui possibili riflessi processuali dello stesso cfr., *ex multis*, P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra*

sussidiarietà – la dimensione collettiva dei beni ambientali, nella prospettiva di un allargamento della legittimazione che si estenda alla tutela dei c.d. “beni comuni”<sup>56</sup>.

Queste spinte, che mettono in relazione doveri intergenerazionali e sussidiarietà orizzontale e rispetto alle quali l’art. 9 Cost. potrebbe agire da argomento “rafforzativo”, tendono tuttavia, come notato dalla dottrina, ad una oggettivizzazione della giurisdizione amministrativa in materia ambientale<sup>57</sup>.

Se per alcuni Autori un certo grado di oggettivizzazione della tutela può costituire un mezzo per conseguire la protezione degli interessi delle generazioni future<sup>58</sup>, altri mettono in rilievo i rischi che

---

*partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2008, p. 688 ss.; F. GI-GLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2015, p. 413 ss.; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Milano 2020. Per una panoramica sul tema cfr., inoltre, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., p. 282 ss.

<sup>56</sup>Ossia quei beni a fruizione collettiva, fra cui vengono ricompresi i beni ambientali, solitamente rientranti nella disciplina dei beni demaniali, di cui parte della dottrina – che riconosce loro anche un particolare legame con la responsabilità intergenerazionale – ritiene invece necessaria una diversa regolamentazione che superi la dicotomia pubblico/privato. (cfr. F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, 2014, p. 157 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Aggiornamento, 2021, p. 21 ss.). Alcuni Autori, intrecciando il principio di sussidiarietà con la teoria dei beni comuni, ritengono che una più ampia legittimazione processuale debba essere riconosciuta a coloro che, in attuazione di quel principio, si prendano cura di tali beni, collegando la legittimazione ad un impegno “fattivo”, ritenuto «dotato di maggior “pregnanza assiologica” rispetto ad una circostanza di mero fatto come la prossimità» (così P. DURET, *Taking “commons” seriously, spigolature su ambiente come bene comune e legittimatio ad causam*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2013, p. 2 ss., spec. p. 50, secondo cui «in ordine ai “beni comuni”, assume rilevanza, come criterio selettivo, quella che potrebbe definirsi una “*legittimatio ex iure gestionis*”, come svolgimento, estrinsecazione, *enforcement* della sussidiarietà»). Su questa prospettiva si vedano anche M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, fasc. 4, p. 807 ss. ed E. PARISI, *Ricorso collettivo e legittimazione a ricorrere uti singulis per la tutela giurisdizionale dei beni comuni*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2022, p. 707 ss.

<sup>57</sup>Cfr. E. ROMANI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale*, cit., spec. p. 216 ss.

<sup>58</sup>Cfr. P. PANTALONE, *Interessi superindividuali e giudice amministrativo*, cit., spec. p. 886 ss.

tale processo comporta, fra cui quello di incompatibilità con i precetti costituzionali in materia di tutela giurisdizionale che delineano una giurisdizione di natura soggettiva<sup>59</sup>, dubitando che un'eventuale "deriva" oggettivista del processo possa essere ottenuta per via pretoria<sup>60</sup>, nonostante l'elevata discrezionalità che da sempre connota il giudice amministrativo<sup>61</sup>.

L'impostazione più rigorosa impone quindi di cercare strumenti diversi per consentire alle future generazioni un accesso, seppur mediato, al processo.

Uno strumento astrattamente utilizzabile in tal senso potrebbe essere la c.d. *class action* pubblica, introdotta dal d.lgs. n. 198/2009<sup>62</sup> e

---

<sup>59</sup> Sulla natura della giurisdizione amministrativa cfr., *ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2014, p. 341 ss.

<sup>60</sup> Cfr. E. ROMANI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale*, cit., spec. p. 216 ss., nonché G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi.it*, fasc. 13, 2023, p. 395 ss. Secondo M. MATASSA, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in *Persona e amministrazione*, fasc. 2, 2023, p. 915 ss., occorrerebbe «incoraggiare l'istituzione di associazioni private senza scopo di lucro capaci di incarnare gli interessi delle generazioni future, attribuendo possibilmente a queste ultime una legittimazione processuale seguendo la stessa impostazione prevista in materia di tutela ambientale dall'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349» (p. 946).

<sup>61</sup> Cfr. A. TRAVI, *Il Consiglio di Stato fra legislazione ed amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, p. 505 ss., secondo cui «il Consiglio di Stato si considera solo in parte vincolato alla legge. E ciò vale sia per le norme che dettano regole sostanziali, che per quelle che dettano regole processuali» (p. 517).

<sup>62</sup> Il cui art. 1 prevede che «(a)l fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla 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 [...]». Su tale istituto cfr., *ex multis*, C.E. GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. e appalti*, fasc. 5, 2010, p. 501 ss.; F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in *Giustamm.it.*, 2010; A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, nella medesima *Rivista*, 2010; C. CACCIAVILLANI, *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*,

da alcuni ritenuta un'ipotesi derogatoria alla natura soggettiva della giurisdizione amministrativa<sup>63</sup>.

Infatti, benché non vi sia unità di vedute sul tipo di interessi tutelati con la *class action*<sup>64</sup>, con essa si sanziona il mancato rispetto,

---

*ivi*, 2011; G. CREPALDI, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc. 5, 2012, p. 1454 ss.

<sup>63</sup> Cfr. U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 3, 2010, p. 246 ss. *Contra*, F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici (Relazione al convegno: Le class actions: modelli a confronto, Università Roma Tre, Facoltà di economia, Roma 9 giugno 2010)*, in *Federalismi.it*, fasc. 13, 2010.

<sup>64</sup> In dottrina si è parlato di posizione paragonabile a quella «dei soggetti titolari di interessi collettivi non entificati» (A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, cit., p. 13; similmente F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., p. 4 ss. e A. POLICE, E. TEDESCHI, *La class action pubblica. L'interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *Amministrativamente*, fasc. 3, 2021, p. 380 ss.), di interesse collettivo di cui il singolo sarebbe non titolare bensì portatore (cfr. F. MARTINES, *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, in *Giustamm.it.*, 2010), di interesse legittimo avente ad oggetto il buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all'interesse – legittimo – ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2022, p. 421 ss. e V. GASTALDO, *La Class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi.it*, fasc. 10, 2016, p. 2 ss.; *contra*, A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, cit., p. 14), di interesse legittimo «isoforme, di natura individuale, ma “oggettivamente rilevante per una pluralità di amministrati”» (F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *Giustamm.it.*, 2010, citando G. VELTRI, *Class action pubblica: prime riflessioni*, in <www.lexitalia.it>; C. CACCIAVILLANI, *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, cit., spec. p. 36 ss.), di “interessi minori”, ossia interessi semplici o interessi protetti in sede amministrativa ma che normalmente non sono tutelabili in sede giurisdizionale (F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit., p. 14) ed infine di interessi diffusi azionabili direttamente dai singoli (cfr. G. CREPALDI, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 1459 ss.; C. TUBERTINI, *La prima applicazione della “class action amministrativa”*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 8, 2011, p. 862 ss., annotando TAR Lazio, 20 gennaio 2011, n. 552, C. CUDIA, *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si «concentra» sull'individuo*, in *Giustamm.it*, 2011, annotando la medesima sentenza; U.G. ZINGALES, *La class action pubblica e i suoi limiti nelle ipotesi di disfunzioni organizzative: una sentenza monito*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 11, 2012, p. 1096 ss., annotando TAR Lazio, 13 febbraio 2012, n. 1416).

da parte dell'amministrazione, dei doveri di adottare determinati atti di interesse della collettività, doveri che, laddove tali atti siano volti ad assicurare una tutela ambientale prospetticamente orientata anche alle generazioni future, potrebbero essere letti, alla luce dell'art. 9 Cost., anche come doveri di solidarietà intergenerazionale.

Si potrebbe obiettare che la norma richiede la concretezza e l'attualità della lesione, escludendo dunque che interessi "soggettivamente futuri" come quelli delle future generazioni, ancorché attualmente già considerati meritevoli di tutela dall'ordinamento, possano essere tutelati giurisdizionalmente. Alcuni Autori, tuttavia, ritengono che col termine "attuale" possa farsi riferimento non solo a lesioni già avvenute, ma anche a lesioni che avverranno «a breve»<sup>65</sup>, il che potrebbe deporre per l'esperibilità dell'azione *de qua* nel caso di mancata adozione di atti legati a doveri di solidarietà intergenerazionale, quantomeno quegli atti la cui mancata adozione potrebbe ripercuotersi sulle generazioni più vicine a quelle attuali.

Tale prospettiva, tuttavia, sconta il problema del ristretto ambito oggettivo di applicazione: sarebbe infatti impugnabile attraverso la *class action* pubblica solo la mancata adozione di atti amministrativi generali aventi contenuto anche ambientale, senza natura normativa e semperché debbano essere obbligatoriamente adottati, e non sono molti gli atti che soddisfano cumulativamente tali requisiti<sup>66</sup>.

Ancora, si potrebbe pensare che sia la stessa amministrazione a tutelare giurisdizionalmente l'interesse delle future generazioni, nelle vesti di "amministrazione ricorrente"<sup>67</sup>.

In materia ambientale, il fenomeno dell'amministrazione ricorrente

---

<sup>65</sup> Così F. CINTIOLI, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, cit., p. 15.

<sup>66</sup> È dibattuta, ad esempio, l'applicabilità della *class action* ai piani urbanistici, a causa della loro natura anche normativa. Per la tesi favorevole, cfr. A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, cit., p. 17. *Contra*, C. CACCIAVILLANI, *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, cit., p. 41, che sostiene la non applicabilità di tale azione agli atti pianificatori in materia urbanistica e commerciale.

<sup>67</sup> Con la locuzione si fa riferimento a quelle ipotesi in cui un'amministrazione agisce in giudizio avverso i provvedimenti di un'altra, in un processo che vede quindi come protagoniste due amministrazioni. Sul tema cfr., *ex multis*, M. DEL-SIGNORE, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Torino 2020.

non è infrequente: accade spesso che un ente locale, sulla base della *vicinitas* o delle proprie funzioni in materia ambientale, agisca avverso le decisioni di un ente territoriale limitrofo, per tutelare (asseritamente) l'ambiente e la salute dei cittadini nel proprio territorio<sup>68</sup>.

Ci si potrebbe quindi chiedere se la lettera dell'art. 9 Cost. non possa essere interpretata come attributiva all'amministrazione non solo di un particolare obbligo di ponderazione dell'interesse delle future generazioni nello svolgimento delle proprie funzioni, ma anche della possibilità di agire in giudizio a difesa di tale interesse.

Questa ipotesi, tuttavia, presta il fianco ad alcune critiche espresse in dottrina circa la legittimazione dell'amministrazione ricorrente in materia ambientale.

È stato infatti rilevato che, da un lato, quando l'ente territoriale agisce contro le decisioni di altre amministrazioni spesso agisce per tutelare il proprio interesse alla funzione o il proprio interesse a che un altro ente non produca effetti deleteri sul suo territorio, tutelando quindi, in entrambi i casi, un interesse attribuito direttamente all'ente, diverso da quello diffuso<sup>69</sup>.

Dall'altro, la legittimazione processuale è normalmente riconosciuta dall'ordinamento per la tutela di una propria situazione

<sup>68</sup>Per affermare la legittimazione dell'amministrazione ricorrente, il giudice amministrativo utilizza diverse tecniche, talora in combinato fra loro: si afferma, ad esempio, che il comune può agire avverso gli atti del comune limitrofo attraverso la *vicinitas*, laddove gli effetti di tali atti si propaghino sul suo territorio (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, sentenza 26 novembre 2013, n. 5611; Cons. Stato, sez. V, sentenza 16 marzo 2016, n. 1058; Cons. Stato, sez. IV, sentenza 9 aprile 2019, n. 2306), ovvero che la legittimazione derivi dalle funzioni amministrative che il comune esercita in un determinato settore, sottintendendo l'idea che l'interesse pubblico possa essere tutelato dagli enti territoriali sia attraverso l'azione amministrativa, sia attraverso l'azione giurisdizionale. In quest'ultima ipotesi, viene talora fatto riferimento anche al principio di sussidiarietà "verticale", rilevando come il comune sia l'ente territoriale più "vicino" ai cittadini e che, quindi, agirebbe come ente esponenziale della collettività (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sentenza 9 dicembre 2010, n. 8683, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4, 2011, p. 1435 ss., annotata da A. CLINI, L.R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*).

<sup>69</sup>Cfr. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 494, secondo cui sia nel caso in cui l'ente agisca per tutelare il proprio interesse alla funzione (*vindicatio potestatis*), sia nel caso in cui voglia tutelare il proprio territorio, «il ricorso del soggetto pubblico è finalizzato alla tutela di un interesse legittimo tipico» dell'ente.

giuridica soggettiva, mentre le funzioni attribuite all'amministrazione per la tutela di un interesse pubblico non implicano che di tale interesse sia a sua volta titolare l'amministrazione, che ne ha, invece, soltanto cura<sup>70</sup>.

Secondo tali critiche, l'ente territoriale, quando agisce in giudizio come ente esponenziale della comunità di riferimento, starebbe in realtà indebitamente sostituendosi processualmente ai membri della stessa, e – come più volte ricordato – può aversi sostituzione processuale solo nei casi espressamente previsti dalla legge<sup>71</sup>.

### 3.3. (Segue). *Atti impugnabili e interesse a ricorrere nella giustizia intergenerazionale*

Le prospettazioni esaminate, pur consentendo astrattamente di garantire una certa apertura del processo alle future generazioni in punto di legittimazione, pongono diversi interrogativi su altri rilevanti aspetti dell'accesso alla giustizia: in particolare, sugli atti impugnabili e sull'interesse a ricorrere.

I due aspetti vanno trattati congiuntamente, in quanto l'interesse a ricorrere, quella utilità personale, concreta e attuale che chi agisce aspira ad ottenere dalla sentenza<sup>72</sup>, va parametrata al tipo di atto impugnato, che, a sua volta, deve essere direttamente produttivo di effetti sfavorevoli per il ricorrente<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. M. DELSIGNORE, *L'amministrazione ricorrente*, cit., p. 27 ss., ove si rileva che «(l)a funzionalizzazione del potere attribuito dal legislatore alla cura di determinati interessi non può certo equivalere al riconoscimento della titolarità di quegli interessi. Anzi semmai si è a lungo discusso se il potere, e non certo l'interesse pubblico cui è funzionalizzato, fosse una situazione soggettiva».

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 30 ss., ove si rileva che «(n)on può infatti invocarsi la rappresentanza dei cittadini da parte del Comune posto che mai esiste una delega dei cittadini al Comune ad agire in proprio nome» (p. 31).

<sup>72</sup> Sull'interesse a ricorrere cfr., *ex multis*, R. VILLATA, *Interesse ad agire. II Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, 1989; R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, p. 468 ss.; B. SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano 2004; G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere [dir. amm.]*, in *Enc. giur. online*, 2018.

<sup>73</sup> Cfr., *ex multis*, E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G.

Va rilevato che il tema dell'interesse a ricorrere non sembra trovare oggi particolare considerazione nel dibattito sulla giustizia intergenerazionale, incentrato più sulla legittimazione e sul *prius* logico di questa, ossia l'esistenza di situazioni giuridiche soggettive imputabili alle future generazioni.

Maggiori spunti di riflessione emergono, invece, in materia di contenzioso climatico e, in particolare, dal caso "Giudizio Universale", ove, a seguito delle statuizioni del giudice civile sulla contestabilità del P.N.I.E.C. in sede di giurisdizione amministrativa, la dottrina si è interrogata su modalità ed efficacia di una simile impugnazione, stante la natura generale e programmatica del contenuto di tale atto.

È stata infatti prospettata l'inidoneità dell'atto a ledere direttamente la posizione dei ricorrenti al punto da consentire l'individuazione di posizioni giuridiche differenziate in relazione ad esso<sup>74</sup>, e si potrebbe anche dubitare della possibilità di collegare alla modifica del Piano un'utilità personale, concreta e attuale, tale da costituire un interesse a ricorrere<sup>75</sup>.

Va infatti considerato che eventuali modifiche del Piano non solo produrrebbero i propri effetti esclusivamente nel futuro, ma che questi effetti non sarebbero neppure identificabili con precisione e, quindi, difficilmente se ne potrebbe valutare l'utilità per i singoli ricorrenti.

Tali problematiche sembrano riscontrabili anche laddove si voglia riferire l'interesse a ricorrere non a soggetti attualmente esistenti, bensì alle generazioni future. Anche in questo caso, infatti,

---

SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, 9<sup>a</sup> ed., Torino 2023, p. 323 ss., spec. p. 327 ss.

<sup>74</sup> Questi rilievi sono mossi, ad esempio, da M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale*, cit., p. 1329 ss., secondo cui nel caso di specie non sarebbe neppure esperibile la *class action* pubblica, poiché non ne sussistono i presupposti. Afferma invece, già prima della sentenza, l'impugnabilità del P.N.I.E.C. F. SCALIA, *La giustizia climatica*, cit., p. 304 ss.

<sup>75</sup> Secondo M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione*, cit., p. 299, per potersi riscontrare l'interesse a ricorrere il Piano dovrebbe essere impugnato assieme ai suoi atti applicativi, in quanto «solo così potrebbe venirsi a concretizzare una lesione attuale, specifica e concreta rispetto all'interesse ad un PNIEC legittimo».

non sembra potersi individuare nell'annullamento di atti programmatici quella utilità «attuale, concreta e personale, che appaia la normale e immediata conseguenza dell'annullamento sulla base di un criterio di regolarità causale»<sup>76</sup>, normalmente richiesta per il riconoscimento dell'interesse a ricorrere.

Si potrebbe obiettare che in materia ambientale tale interesse assume tratti in parte differenti da quelli sopraindicati, poiché spesso in questo settore si fa riferimento non tanto all'utilità personale che il ricorrente otterrebbe dalla sentenza, quanto all'utilità che quest'ultima avrà sull'ambiente, sicché la valutazione della presenza dell'interesse al ricorso appare più “sfumata” e meno stringente di quanto non avvenga normalmente<sup>77</sup>.

Anche ciò considerato, tuttavia, appare complesso riscontrare la presenza di un interesse delle future generazioni all'impugnazione di atti amministrativi, proprio a causa della parziale imprevedibilità degli effetti di tali azioni sull'ambiente in cui esse si troveranno a vivere. Pertanto, anche in questo caso le future generazioni non sembrano in grado di ottenere una tutela diretta dei propri interessi ambientali.

---

<sup>76</sup>S. TORRICELLI, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2021, p. 22 ss., spec. p. 29.

<sup>77</sup>Cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. un., ord. 30 giugno 2022, n. 20869, in *RGA online*, fasc. 34, 2022, annotata da A. MAESTRONI, *Vicinitas e condizioni per l'azione, la Cassazione si allinea al Consiglio di Stato valorizzando ulteriormente il valore della prossimità*, secondo cui «in materia ambientale, sotto il profilo dell'interesse a ricorrere, conta l'allegazione, non la prova, dell'attitudine dell'intervento a generare un danno in ragione della *vicinitas* tra i soggetti che impugnano il provvedimento e il sito del detto intervento. Il danno è quello che può riguardare beni quali la salute, il paesaggio e pure l'ambiente, eretto a bene costituzionalmente protetto dalla l. cost. n. 1/2022». Alcuni Autori arrivano anche a ritenere “presunta” la sussistenza dell'interesse a ricorrere, una volta positivamente accertata la legittimazione dei soggetti preposti dall'ordinamento alla tutela giurisdizionale dell'ambiente, come le associazioni ambientaliste (cfr. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire*, cit., p. 380).

#### 4. Note conclusive. Modelli alternativi e quesiti aperti

Alla luce di quanto enunciato, sembra potersi affermare che, nel processo amministrativo italiano, di natura soggettiva, non sia possibile, allo stato attuale, tutelare direttamente gli interessi ambientali delle generazioni future.

Ciò sarebbe probabilmente differente in un sistema giurisdizionale di natura oggettiva, vertente sulla (sola) legittimità dell'azione amministrativa<sup>78</sup>, o comunque in un sistema che preveda, in materia intergenerazionale, una legittimazione di natura oggettiva, ossia che imponga al giudice di verificare la presenza in capo al ricorrente di condizioni obiettivamente previste dalla legge<sup>79</sup>.

Al di fuori di queste ipotesi, pensare ad una tutela processuale "intergenerazionale" apre – e lascia insoluti – ulteriori quesiti, relativi all'intero "sistema processo", di cui legittimazione, interesse a ricorrere e atti impugnabili non costituiscono che alcuni profili, per quanto importanti.

Il processo, infatti, non è una serie di istituti fra loro separati, ma un unico percorso che si snoda nel tempo per addivenire ad una decisione e alla sua esecuzione.

In quest'ottica, ragionare solo sul profilo dell'accesso alla giustizia delle future generazioni appare riduttivo: una volta accedute, più o meno mediatamente, al giudizio, infatti, le future generazioni devono fare i conti con istituti processuali pensati per funzionare in un

---

<sup>78</sup> Circa la possibilità di introdurre un simile sistema cfr. A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi diffusi*, in AA.VV., *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-Villa monastero. 22-24 settembre 1977)*, Milano 1978, p. 33 ss. Come ricorda R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 1992, p. 171 ss., spec. p. 201 ss., i processi di natura oggettiva sono «processi senza domanda [...], processi in cui parlare di controversie da risolvere, di liti da comporre, di situazioni giuridiche soggettive da accertare [...] non ha più giustificazioni» e dove, quindi, legittimazione e interesse a ricorrere sfumano di significato e il ricorso funge da mero fatto di impulso processuale.

<sup>79</sup> Cfr., sul punto, V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire*, cit., *passim*, spec. par. 6.

processo di parti attualmente esistenti, che dovrebbero essere adattati ad un processo in cui si vuole tutelare l'interesse di qualcuno che, seppur rappresentato da altri, ad oggi ancora non c'è.

Il particolare oggetto della giustizia ambientale intergenerazionale – l'interesse "ambientale" delle future generazioni – non può che gettare una lunga ombra su un simile processo, dandogli una connotazione che difficilmente può essere ignorata e che può rendere necessario, nello sviluppo del giudizio, domandarsi come si debbano declinare le norme processuali.

Si pensi ai limiti soggettivi del giudicato: come si coniuga un sistema in cui, come afferma l'art. 2909 c.c., l'«accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa» con la solo futuribile esistenza delle future generazioni? In che termini queste saranno vincolate a un giudicato espressamente volto alla loro tutela?

Si pensi all'osservanza del giudicato: chi, e con quali mezzi, potrà agire per garantire il rispetto della sentenza e chi, invece, potrà rimuovere dal mondo giuridico una sentenza che, ritenuta favorevole alle future generazioni al momento della sua adozione, si riveli – al contrario – per esse dannosa?<sup>80</sup>

Si pensi, infine, all'intervento: chi può vantare interessi dipendenti da un interesse delle future generazioni? Chi, invece, interessi analoghi? E come si individuano questi soggetti?

Tali quesiti, che al momento sembrano essere più degli esercizi di stile che dei veri e propri problemi da risolvere, potrebbero assumere però una diversa consistenza se si aprisse il giudizio alla tutela delle future generazioni; d'altronde, fino agli anni '60 il «principio individualistico nel processo amministrativo»<sup>81</sup> e la

---

<sup>80</sup> Come rileva V. VELUZZI, *Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico: un dialogo interdisciplinare»*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., p. 15 ss., nel discorso sulla tutela delle generazioni future «(u)n rischio che si potrebbe correre è quello di un atteggiamento che, prendendo eccessivamente sul serio l'adempimento del dovere intergenerazionale, ci porti ad una visione esageratamente paternalistica, che ci faccia decidere "troppo" riguardo al futuro delle generazioni future» (p. 16).

<sup>81</sup> Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, p. 630 ss.

correlativa impossibilità di tutelare gli interessi superindividuali sembravano inamovibili, e fino alla fine degli anni '90 la risarcibilità degli interessi legittimi rimaneva (principalmente) una prospettiva dottrinale.

Al momento, dunque, appare difficile prospettare soluzioni o risposte ai quesiti sopra emersi.

In attesa di ulteriori sviluppi che, quantomeno, indichino una direzione verso cui orientarsi, non si può che immaginare l'utilizzo di organismi (o di legittimazioni) *ad hoc* per l'accesso al giudice o, addirittura, si potrebbe esplorare – ma si tratta di un itinerario tutto da costruire – la via della tutela giustiziale o alternativa, con l'istituzione di organismi a competenza specialistica.

Rimane il fatto che il problema è ormai difficilmente eludibile: nel silenzio del legislatore, alla creatività del giudice e al continuo impegno della dottrina spetterà, probabilmente, consegnare una soluzione in tempi ragionevoli.

## PARTE II



GIAMPIETRO FERRI

## *Introduzione*

Nell'introdurre la seconda sessione, vorrei anzitutto ringraziare gli organizzatori del Convegno e, in modo particolare, il Professor Stefano Catalano per l'invito che mi è stato rivolto.

È un invito che ho ricevuto con piacere, ma accettato non senza esitazioni, sia perché il tema è per me nuovo, sia perché ho avuto qualche difficoltà ad inquadrarlo nell'ambito costituzionalistico, sebbene le implicazioni per il diritto costituzionale si possano cogliere abbastanza facilmente, essendo previsto dalla Costituzione – come modificata dalla legge cost. n. 1/2022 – che la Repubblica tutela «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9, comma 3), che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno, fra l'altro, all'«ambiente» (art. 41, comma 2) e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni affinché «l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (art. 41, comma 3).

Parlando del «giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica» – che è innegabile, perché, quanto al primo aspetto, l'inquinamento si riscontra quasi ovunque (nei mari e negli oceani, per fare un esempio, vi sono milioni di tonnellate di plastica) e, quanto al secondo aspetto, i fenomeni estremi che si ripetono talvolta a breve distanza di tempo (basti pensare alle recenti alluvioni in Emilia-Romagna) producono danni sempre più gravi all'ambiente e all'economia –, ciò che è chiaro è che al giudice competente spetta accertare e sanzionare la violazione delle norme poste a tutela dell'ambiente (ad esempio, è il giudice penale ad accertare se una determinata condotta integra gli estremi del reato di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, ecc.; sono gli organi di giustizia dell'Unione europea ad

accertare e sanzionare la violazione della normativa europea da parte degli Stati o delle istituzioni comunitarie).

Altra è la situazione che si presenta quando, di fronte alla crisi climatica, singoli individui o gruppi – è il caso delle “donne svizzere” menzionate nel titolo della prima relazione della presente sessione – agiscono in sede giudiziaria contro le istituzioni per non avere assunto misure idonee a contrastare il cambiamento climatico, al fine di tutelare i diritti fondamentali, compresi quelli delle future generazioni.

Più che prospettare soluzioni ad un problema così complesso – che coinvolge il rapporto tra scienza e diritto e, nell’ambito di quest’ultimo, invoca la competenza di specialisti di diversi settori (fra gli altri: il diritto amministrativo, il diritto costituzionale e il diritto processuale civile, che sono rappresentati dai partecipanti a questo Convegno) –, si possono individuare alcuni punti di discussione.

Primo punto: la relazione tra l’inerzia (o l’insufficiente azione) dei pubblici poteri e la lesione dei diritti individuali conseguente al deterioramento delle condizioni ambientali e climatiche. Secondo l’Organizzazione mondiale della sanità, sono quasi sette milioni i decessi causati ogni anno dall’inquinamento atmosferico a livello globale. Secondo l’Agenzia europea dell’ambiente, sono state quasi cinquantamila le morti premature nel 2022 in Italia causate dal particolato fine (PM2.5), il più nocivo degli agenti inquinanti. Ma può essere provato che la morte di un singolo individuo è stata causata da sostanze inquinanti presenti nell’atmosfera e che la morte non sarebbe avvenuta qualora le autorità pubbliche avessero adottato misure idonee a contrastare l’inquinamento? In caso affermativo, si potrebbero individuare delle responsabilità a carico di un sindaco per avere omesso di adottare misure a tutela della salute che avrebbero avuto però pesanti ripercussioni sulla vita cittadina (blocco del traffico, interruzione dei servizi, ecc.)? Quanto al clima, che esso sia influenzato dalle attività umane non è una mera congettura. Secondo la comunità scientifica internazionale, l’influenza è certa (o, quantomeno, altamente probabile). Ma la vera questione è un’altra: quanto incidono le azioni umane sul clima? Non c’è una risposta sicura da parte degli scienziati. Fatto certo, stando alle risultanze degli studi condotti nel campo della paleoclimatologia, è invece che nel corso del tempo (l’età della Terra è di circa quattro miliardi e mezzo di

anni) il clima è cambiato. Si sono alternate fasi di riscaldamento e di raffreddamento, e ciò è avvenuto quando la popolazione terrestre era di gran lunga inferiore a quella di oggi e le azioni umane, fatta eccezione per la deforestazione, non avrebbero potuto incidere sul clima, anche per la mancanza delle fonti di inquinamento dell'epoca contemporanea (l'industria, gli allevamenti intensivi, i mezzi di trasporto meccanizzati, ecc.). Il clima – non soltanto il tempo, le cui variazioni riscontriamo giornalmente, affidandoci alla meteorologia per le previsioni nel breve o nel brevissimo termine – è dunque soggetto a mutamenti; e i mutamenti possono essere di grande portata, anche a prescindere dall'opera dell'uomo, per l'influenza che su di esso esercitano i fattori naturali (tra i quali, specialmente, l'inclinazione dell'asse terrestre e l'intensità dell'attività solare, che sono soggette a variazioni). Alla luce di ciò, si può immaginare un ruolo del giudice di fronte alla crisi climatica?

Secondo punto: la mancanza di un'azione coordinata di tutti gli attori della comunità internazionale per contrastare il cambiamento climatico. Ogni luogo della Terra ha il proprio clima. Il turista può decidere di trascorrere un periodo di vacanza in un luogo anziché in un altro anche in ragione delle sue caratteristiche climatiche. Esiste, dunque, una territorialità, oltre che una stagionalità, del clima. Ma esiste anche una universalità del clima. Infatti, i cambiamenti climatici del passato – ai quali si è sopra accennato – hanno riguardato l'intero pianeta. Inoltre, volgendo lo sguardo alla realtà attuale e al futuro, è impensabile che dall'emissione di sostanze nocive all'interno di uno Stato scaturiscano conseguenze negative solo per il clima dello stesso Stato: le ripercussioni si avranno anche al di là dei suoi confini (basti pensare agli effetti della cosiddetta «nuvola marone asiatica», l'enorme coltre fumosa contenente particelle tossiche originata dall'inquinamento atmosferico nell'Asia del Sud). A che cosa può servire allora l'imposizione di vincoli ambientali da parte di un singolo Stato o di una confederazione di Stati se altri Stati (magari molto più importanti) non li adottano? Il fatto che l'Unione europea abbia da tempo introdotto una serie di vincoli e limitazioni (si pensi, ad esempio, alle misure sempre più rigorose – da «Euro 1» a «Euro 7» – imposte ai costruttori di autoveicoli per ridurre le emissioni inquinanti) denota un'apprezzabile sensibilità ambientale. Ma, fermo restando che delle norme sulla riduzione degli inquinanti i

cittadini europei hanno sicuramente beneficiato (l'aria che si respira nella pianura padana, ad esempio, è molto migliorata negli ultimi decenni, sebbene permangano situazioni di criticità che si accentuano in presenza di condizioni atmosferiche sfavorevoli), quanto possono servire politiche indirizzate a ridurre ulteriormente il consumo di combustibili fossili (si pensi, ad esempio, al discusso tema della riqualificazione energetica degli edifici) se vi sono Stati, con un numero di abitanti di tre volte superiore a quello dell'Europa, che inquinano moltissimo utilizzando su larga scala centrali termoelettriche a carbone? E quanto possono servire le stesse politiche se vi sono Stati che distruggono le foreste che costituiscono il "polmone verde" del Pianeta?

Terzo punto: il cambiamento delle politiche ambientali e climatiche degli Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti sono il secondo emettitore di gas serra a livello globale (il primato è detenuto dalla Cina, che ha però una popolazione più che quadrupla di quella statunitense). Meritano un discorso a sé perché rappresentano «la più grande democrazia del mondo» (espressione che invero è utilizzata anche con riferimento all'India, trattandosi dello Stato più popoloso, mentre gli USA sono lo Stato più importante dal punto di vista economico, militare e tecnologico). Su di essi dovrebbe gravare, in misura maggiore rispetto agli altri Stati, la responsabilità di dare una risposta alla crisi ambientale e climatica, riducendo l'impatto del singolo cittadino americano sull'ambiente e indirizzando un processo globale volto a ridurre l'emissione di sostanze inquinanti che danneggiano la salute e possono avere effetti negativi sul clima. La figura di Al Gore – quarantacinquesimo Vice Presidente (1993-2001) e premio Nobel per la pace nel 2007 per il suo impegno a favore dell'ambiente – sembra però ormai dimenticata. Il Presidente Trump, che già durante il primo mandato presidenziale non aveva mostrato particolari attenzioni per i problemi ambientali, ha vinto le recenti elezioni sulla base di un programma elettorale che si pone in continuità con la sua precedente presidenza, preannunciando così – a dispetto dei recenti dati statistici forniti dall'osservatorio europeo Copernicus, secondo i quali il 2024 è stato l'anno più caldo da quando sono state misurate direttamente e registrate le temperature – una inversione di rotta rispetto alle politiche energetiche *green* dell'Amministrazione Biden. Se gli Stati Uniti d'America rinunciano

ad impegnarsi per contrastare la crisi ambientale e climatica (tra i primi ordini esecutivi del Presidente Trump, che può contare sull'appoggio della maggioranza del Congresso, ve n'è uno che riguarda il ritiro dall'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, in cui è delineato un piano di azione per limitare il riscaldamento globale), che senso ha per l'Unione europea adottare politiche di tutela ambientale ulteriormente restrittive? Come si possono immaginare iniziative giudiziarie di gruppi di cittadini contro singoli Stati dell'Unione per non avere assunto misure di contrasto alla crisi climatica che, in un contesto globale non favorevole, ben poco avrebbero potuto fare per il clima?

Quarto punto: il ruolo della giurisdizione. L'esporsi della giurisdizione a tutela dell'ambiente, i cui segni di deterioramento si sono manifestati da parecchi decenni (mentre è più recente l'affacciarsi della crisi climatica, con il timore di cambiamenti che potrebbero sconvolgere il pianeta, a causa dell'aumento della temperatura) non è una novità. Alcuni ricorderanno la stagione dei c.d. pretori d'assalto, che negli anni Settanta del secolo scorso promossero iniziative giudiziarie in materia ambientale: iniziative discusse, e talvolta forse inappropriate, ma che erano dirette a risolvere problemi reali della collettività, cercando di superare gli ostacoli rappresentati da una normativa arretrata. In tempi recenti non sono mancate iniziative della magistratura che, per tutelare il diritto alla salute, hanno avuto un forte impatto sulle attività produttive (si pensi, in particolare, alla nota vicenda dell'Ilva di Taranto). Viviamo in un periodo contrassegnato da forti tensioni tra il potere giudiziario e il potere politico. La magistratura è spesso accusata di invadere il terreno della politica, facendo ricorso ad una interpretazione "creativa" dei testi normativi. Se è comprensibile la preoccupazione dell'opinione pubblica per gli effetti del mutamento climatico e la richiesta alle istituzioni pubbliche di intervenire per tutelare l'ambiente, occorrerebbe evitare una sovraesposizione della giurisdizione. Sembra, anzi, opportuno che la magistratura assuma un atteggiamento di *self-restraint*.

In definitiva, di fronte alla crisi ambientale e climatica devono esserci anche i giudici. Ma prima dei giudici deve esserci la politica, la quale dovrebbe operare con la consapevolezza – frutto di una maturazione della coscienza civile – che, a prescindere dai possibili

effetti sul clima, misure di tutela ambientale sono necessarie perché un mondo meno inquinato è un mondo migliore.

Nella Costituzione della Terra immaginata da alcuni può vedersi un'utopia, ma è un'utopia che mette a nudo i limiti di un mondo in cui il "sovranoismo", alla base del quale possono esserci talvolta giuste rivendicazioni, costituisce un ostacolo alla soluzione di problemi di portata globale, che non possono essere risolti con iniziative unilaterali, richiedendo invece una risposta unitaria da parte della comunità internazionale.

GIORGIO GRASSO

*La CEDU, le donne svizzere  
e il cambiamento climatico:  
la prospettiva del diritto costituzionale\**

SOMMARIO: 1. Introduzione e delimitazione del tema. – 2. La decisione delle questioni climatiche tra organi della democrazia rappresentativa (e della democrazia diretta) e potere giurisdizionale: cenni. – 3. Alcuni snodi fondamentali di *KlimaSeniorinnen*: la violazione dell’art. 6 § 1 (e il riconoscimento alle associazioni del diritto di agire in giudizio) e dell’art. 8 della CEDU (e di un preteso diritto fondamentale al clima). – 4. La contrastante lettura del principio della separazione dei poteri da parte della Corte EDU e del Governo svizzero. – 5. Alcune prime conclusioni.

*1. Introduzione e delimitazione del tema*

Il titolo della mia relazione evoca immediatamente l’intreccio tra tre “attori” principali: la Corte europea dei diritti dell’uomo, che il 9 aprile del 2024 ha adottato tre diverse pronunce (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse; Carême c. France; Duarte Agostinho et autres c. Portugal*), con le quali, come ha autorevolmente notato Síofra O’Leary, allora Presidente dell’organo, i giudici di Strasburgo, che avevano in passato elaborato una copiosa giurisprudenza in tema di ambiente, sono entrati, per la prima volta, in un

---

\* Il testo riproduce la relazione tenuta durante il Convegno di cui si pubblicano ora gli Atti, conservando interamente il tono vivace e lo stile tipico della discussione orale, con la sola aggiunta di essenziali riferimenti bibliografici e il rimando ad alcuni necessari aggiornamenti.

territorio convenzionale inesplorato, quello del clima<sup>1</sup>; le donne svizzere, ricorrenti, sia come membri dell'associazione *Verein KlimaSeniorinnen*, sia a titolo individuale, all'interno di una delle tre sentenze; infine, il cambiamento climatico che costituisce ormai terreno di studio anche per il giurista, osservandolo in particolare – nel contesto del nostro incontro multidisciplinare veronese – dal punto di vista delle categorie costituzionalistiche.

Anche riprendendo una serie di riflessioni già sviluppate in alcuni precedenti contributi<sup>2</sup>, intanto mi occuperò soltanto di *KlimaSeniorinnen*, decisione divenuta celebre e che ha visto la Corte EDU condannare la Svizzera, per la violazione di due norme convenzionali di grande rilievo, l'art. 8, riguardante il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, e l'art. 6 § 1, in materia di diritto di accesso a un tribunale.

Quanto alle donne svizzere, si tratta in realtà di “anziane” donne svizzere, *les “ainées pour le climat”*, perché i soggetti ricorrenti sono un'associazione senza scopo di lucro di diritto svizzero, costituita da circa duemila donne, per la maggior parte con un'età superiore ai 70 anni, e altre quattro ricorrenti individuali, anch'esse componenti della medesima associazione.

Trascorso più di un anno, ormai, dall'emanazione della pronuncia, è anche al suo seguito che mi riferirò, sia per l'impatto che essa ha avuto sul sistema costituzionale elvetico, sia per l'esame delle modalità con cui il Governo svizzero si è mosso per adempiere agli obblighi derivanti dalla sentenza, ai sensi dell'art. 46 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e delle decisioni sinora conseguentemente assunte dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

---

<sup>1</sup> S. O'LEARY, *La contribution récente de la CEDH à la protection de l'environnement et des générations futures*, in *Titre VII*, n° 13, *L'environnement*, novembre 2024, p. 3.

<sup>2</sup> Mi riferisco a G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DPCE online*, Osservatorio O.C.A., 2024, p. 1 ss.; G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 2, 2024, p. 571 ss.; G. GRASSO, *“Oltre” KlimaSeniorinnen: la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 4, 2024, p. 1007 ss.

## 2. La decisione delle questioni climatiche tra organi della democrazia rappresentativa (e della democrazia diretta) e potere giurisdizionale: cenni

Nella prospettiva del diritto costituzionale, il tentativo sarà ancora di provare a rispondere alla domanda su chi sia il miglior decisore delle questioni climatiche, non il decisore ultimo, perché in democrazia si dovrebbe sempre decidere insieme, circolarmente<sup>3</sup>, realizzando quella che, nel corso di questo Convegno, Stefano Catalano ha definito una possibile «alleanza» tra i giudici e il potere politico; a chi tocca, insomma, “dare le carte”, per usare una metafora e poi eventualmente mettere sul tavolo quella vincente, alle autorità politiche, titolari della funzione di indirizzo politico, o agli organi giurisdizionali, a tanti diversi livelli, giudici nazionali – di merito o Corti costituzionali – o Corti internazionali, come la Corte EDU?

Tuttavia, siccome la questione riguarda l'esperienza costituzionale che, più di tutte le altre al mondo, ha alimentato e fatto crescere gli istituti della democrazia diretta – o semi-diretta per dirla con Etienne Grisel –, è chiaro che l'altra grande domanda rilevante, in un approccio costituzionalistico, è che cosa accade nel momento in cui in quella circolarità, che coinvolge il giudice e gli organi della democrazia rappresentativa, Parlamenti e Governi in primo luogo, interviene anche un voto popolare. Questo aspetto, infatti, ha condizionato non poco, in realtà, anche l'esito di *KlimaSeniorinnen*, perché se è vero che la Svizzera non aveva quantificato il suo *carbon budget* – in compagnia, del resto, di numerosi altri paesi, compresa l'Italia – e se tutto un insieme di ritardi e omissioni avevano dimostrato l'inadeguatezza, riscontrata dalla Corte EDU, delle misure adottate dalla Confederazione elvetica per attenuare il cambiamento climatico e per contrastare gli effetti del riscaldamento globale del pianeta, è altrettanto vero che nel giugno del 2021 il popolo svizzero aveva rigettato, a seguito della richiesta di un *referendum* facoltativo, una nuova legge sul clima che il Parlamento aveva approvato, per

---

<sup>3</sup> Come rileva in particolare R. BALDUZZI, *Politica e Magistratura*, Milano 2022, p. 160, evidenziando che «l'assetto delle questioni controverse è dato da un continuo gioco di azione e reazione», che coinvolge tutti i diversi poteri costituzionali.

dare attuazione agli obiettivi dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015 e che avrebbe sostituito la precedente legge, risalente al 2011. La legge sulla CO<sub>2</sub>, respinta dal popolo, prevedeva tra l'altro l'aumento del prezzo della benzina e del diesel, una tassa aggiuntiva sui biglietti aerei, un forte incremento della tassa sull'olio da riscaldamento e sul gas, tutti elementi su cui aveva fatto leva il comitato referendario e che certamente hanno pesato nell'indirizzare la decisione di voto<sup>4</sup>.

3. *Alcuni snodi fondamentali di KlimaSeniorinnen: la violazione dell'art. 6 § 1 (e il riconoscimento alle associazioni del diritto di agire in giudizio) e dell'art. 8 della CEDU (e di un preteso diritto fondamentale al clima)*

La sentenza qui in esame è poderosa, 657 paragrafi<sup>5</sup> dalle moltissime implicazioni; è praticamente un libro, una pronuncia attorno a cui si potrebbe scrivere un lavoro monografico o comporre una collana di scritti.

Andando subito al dispositivo, la Corte EDU ha condannato la Svizzera per la violazione dell'art. 6 § 1 della CEDU, sul diritto a un equo processo – le ricorrenti avevano inutilmente esperito le vie di ricorso interne, dinanzi alle autorità amministrative federali elvetiche e poi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale, autorità giudiziaria suprema della Confederazione – e dell'art. 8, sulla vita privata e familiare, disposizione che, benché non si riferisca all'ambiente e neppure al clima, è stata considerata dai giudici di Strasburgo «*comme englobant un droit pour les individus à une*

---

<sup>4</sup>Ma per gli svolgimenti della vicenda vedi G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in *Jusletter*, 2022, p. 1 ss. Spunti ulteriori altresì in A. STEVANATO, *Il costituzionalismo oltre lo Stato alla prova del cambiamento climatico: lezioni svizzere e tedesche per il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana*, in *DPCE online*, fasc. Sp. 2, 2023, p. 596 ss.

<sup>5</sup>A cui vanno aggiunti i 70 paragrafi dell'opinione in parte concorrente e in parte dissenziente del giudice Tim Eicke.

*protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie»,* sancendosi quindi l'esistenza di un vero e proprio diritto fondamentale al clima. La Svizzera avrebbe superato, in particolare, secondo la Corte, i limiti del margine di apprezzamento, pur riconosciuto agli Stati, determinandosi così il mancato adempimento da parte del Paese degli orologi, del cioccolato e dei ghiacciai alpini, messi a repentaglio dal cambiamento climatico, degli obblighi che incombono su di esso in campo climatico.

Sofferamoci un momento sulla trasgressione dell'art. 6 § 1<sup>6</sup>: ciò che in particolare la Corte ha evidenziato, rispetto a questa violazione, è che le giurisdizioni nazionali non abbiano riconosciuto all'associazione, ma soltanto alle ricorrenti individuali, il diritto di promuovere un ricorso. Questa posizione non deve, peraltro, stupire dall'ottica dell'ordinamento svizzero, perché – per come era stato costruito il ricorso – esso sembrava costituire un'azione popolare, che non è soltanto inammissibile nel diritto convenzionale, ma anche per la legislazione di quell'ordinamento costituzionale.

Inoltre, ciò che la Corte EDU contesta alle conclusioni di merito del Tribunale federale è di aver sottovalutato completamente i rischi determinati dal cambiamento climatico, quando aveva affermato che «*il restait encore du temps pour empêcher le réchauffement climatique d'exceder ce plafond*», forse anche trascurando i dati forniti dalla scienza. Anche Paolo Duret, introducendo i lavori di questo Convegno, ha rimarcato tutta l'importanza dell'elemento temporale nella definizione delle questioni climatiche, così come Giampietro Ferri, presiedendo la corrente sessione, ha evidenziato il rilievo che la scienza ha per questo tema: le risultanze scientifiche dei *Reports dell'Intergovernmental Panel on Climate Change*, anche utilizzati dalla Corte EDU, dimostrano incontrovertibilmente che il tempo a disposizione sta davvero scadendo.

Per tale ragione, la Corte, mentre ha dichiarato inammissibili (e

---

<sup>6</sup> Per un più ampio sviluppo sulle questioni riguardanti la violazione delle due norme convenzionali citate nel testo v., anche con l'indicazione di ulteriore dottrina, G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, cit., rispettivamente p. 573 ss. e p. 578 ss.

non poteva fare diversamente) i ricorsi proposti a titolo individuale, con qualche forzatura e sicuramente in modo abbastanza generoso, ha riconosciuto a favore dell'associazione ricorrente quello *status* di vittima, che le singole donne componenti la medesima non potevano soddisfare. Emerge quindi una certa larghezza interpretativa da parte della Corte, tanto più tenendo conto che, se, in base al diritto svizzero, le associazioni individuate dalla legge federale sulla protezione dell'ambiente e dalla legge federale sulla protezione della natura sono legittimate a ricorrere contro le decisioni delle autorità federali o cantonali, un analogo diritto non è previsto dalla legge sul clima.

In questo modo la Corte EDU apre un'inedita strada che ovviamente oltrepassa il significato della sentenza che qui si sta commentando. Non a caso, sempre Sífra O'Leary, dopo aver sottolineato che *KlimaSeniorinnen* e le altre due pronunce emanate insieme ad essa rispondono pienamente alla «ortodossia convenzionale» e, lungi dall'essere rivoluzionarie, «s'inscrivent dans la droite ligne de la jurisprudence environnementale déjà développée par la Cour EDH», evidenzia che l'autentica novità giurisprudenziale, riscontrata anche dalla dottrina elvetica<sup>7</sup>, «est la reconnaissance, sous certaines conditions, de la qualité à agir des associations»<sup>8</sup>.

Rispetto alla violazione del rispetto della vita privata e familiare dell'art. 8 viene in rilievo, come si accennava in esordio, il riconoscimento di un preteso diritto fondamentale al clima, a sostegno del quale la Corte avrebbe potuto anche impiegare l'art. 2 della CEDU, sul diritto alla vita. Soprattutto, affermando l'esistenza di questo diritto e con esso di un'obbligazione climatica, a cui la Svizzera si sarebbe sottratta, la Corte si trova in conflitto con ciò che le autorità politiche svizzere avevano deliberato in materia climatica.

Emergono qui due letture diametralmente opposte del principio della separazione dei poteri: da parte della Corte EDU, che giudica, da un lato, da parte del Governo svizzero, che si difende, dall'altro lato. Per quest'ultimo, in presenza di una deliberazione degli organi

---

<sup>7</sup> Vedi per tutti, immediatamente a ridosso della pubblicazione della sentenza, P. MAHON, *L'arrêt de la Cour EDH, le système politique suisse et le rôle du juge*, in *Revue La Semaine juridique*, Edition générale, no. 22, 2024, 684, pp. 972-973.

<sup>8</sup> S. O'LEARY, *La contribution récente de la CEDH à la protection de l'environnement et des générations futures*, cit., pp. 10 e 11.

della democrazia rappresentativa e in particolare del Parlamento, corroborata dalla circostanza che nel sistema svizzero si esprime sempre anche la democrazia diretta, lo stesso ricorso dinanzi alla Corte EDU si deve ritenere inammissibile, perché queste decisioni non possono essere prese dai giudici, ma soltanto dagli organi che manifestano la titolarità dell'indirizzo politico.

La Corte, dal canto suo, pur affermando che un intervento giurisdizionale non può rimpiazzare le misure prese da un Parlamento o da un Governo, evidenzia la natura complementare e sussidiaria dell'azione dei giudici rispetto al processo decisionale democratico, lungo una linea che lascia come ultimo, dopo quello operato dalle giurisdizioni nazionali, proprio il controllo effettuato dalla Corte medesima; quel controllo determina una sensibile contrazione del margine di apprezzamento che gli Stati conservano, assai ridotto quanto all'impegno di dover fissare degli obiettivi per lottare necessariamente contro il cambiamento climatico e i suoi effetti negativi, ma che resta ampio nella scelta dei mezzi e degli strumenti per raggiungere quegli obiettivi e gli obblighi fissati sul piano internazionale.

Nelle conclusioni della pronuncia, e rispetto all'applicazione dell'art. 46 § 1 della CEDU, riguardante la forza vincolante e l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, quasi salomonicamente la Corte individua un punto di equilibrio tra la richiesta delle ricorrenti, che auspicavano che essa ordinasse alla Svizzera l'adozione di specifiche misure nel rispetto di precisi obiettivi da raggiungere, e la posizione difensiva del Governo rossocrociato: «data la complessità e la natura delle questioni trattate», infatti, «la Corte non può essere precisa o prescrittiva sulle misure da attuare per dare effettiva esecuzione alla presente sentenza», tanto che spetterà al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa «verificare, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato convenuto, che siano state adottate le misure volte a garantire che le autorità nazionali si conformino ai requisiti della Convenzione, come chiarito nella presente sentenza».

#### 4. *La contrastante lettura del principio della separazione dei poteri da parte della Corte EDU e del Governo svizzero*

Che cosa è accaduto, allora, dopo l’emanazione della decisione, sul piano squisitamente politico e su quello dell’adozione delle misure di attuazione della pronuncia, da sottoporre al riscontro del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa?

Politicamente, nel mese di giugno 2024, le due Camere del Parlamento svizzero hanno approvato due dichiarazioni molto dure, di identico tenore, attraverso le quali, oltre a invitare la Corte EDU a impegnarsi in futuro a «rispettare i processi democratici degli Stati Parte», si è affermato che «la Svizzera ha finora rispettato i propri impegni internazionali in materia di clima, in particolare quelli previsti dal Protocollo di Kyoto», così da non vedere «alcuna ragione per dare ulteriore seguito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 9 aprile 2024, dato che gli sforzi precedentemente e attualmente profusi (...) in materia di politica climatica soddisfano i requisiti in termini di diritti umani formulati nella sentenza»<sup>9</sup>. A sua volta il Consiglio federale, il Governo svizzero, ad agosto 2024, ha preso posizione, contestando l’interpretazione della CEDU fornita da parte della Corte EDU e soprattutto respingendo l’estensione del diritto di ricorso delle associazioni alle questioni climatiche, l’aspetto forse davvero più innovativo della pronuncia, come anche in precedenza si è venuti a notare<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Vedi un approfondimento del “seguito” politico della pronuncia, anche con cenni al vivace dibattito parlamentare, in G. GRASSO, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l’Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit.

<sup>10</sup> Alla luce di questa posizione di chiusura assunta dal Consiglio federale, nonostante la sentenza della Corte EDU, a settembre 2024 il Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni ha respinto un ricorso con cui 9 agricoltori (uomini e donne) e 5 associazioni di categoria avevano messo in mora le autorità federali, ritenendo che una serie di omissioni riguardanti la lotta contro il cambiamento climatico avrebbero inciso sui loro diritti fondamentali, per l’impatto dello stesso cambiamento climatico sui loro raccolti e per la compromissione della sostenibilità delle loro aziende agricole. I ricorrenti hanno adito nel mese di ottobre 2024 il Tribunale federale amministrativo e nel momento in cui la stesura di questo scritto è stata completata (aprile 2025) non è stata ancora

Nell'ottobre del 2024, poi, sempre il Governo svizzero ha presentato un rapporto, sotto forma di comunicazione<sup>11</sup>, al Servizio dell'esecuzione delle decisioni della CEDU, nel quale questi orientamenti assai critici, specie quelli espressi dal Parlamento svizzero<sup>12</sup>, si sono, però, abbastanza ammorbiditi.

La comunicazione<sup>13</sup>, infatti, dopo aver riassunto i punti salienti della sentenza e avere evidenziato l'eccezionalità dei toni impiegati dal Parlamento e dal Governo svizzeri, in polemica con l'interpretazione estensiva della CEDU fornita dalla Corte, per quanto concerne la protezione del clima, indica in particolare le misure, adottate dalla Svizzera, sul piano individuale e soprattutto sul piano generale per dare esecuzione alla pronuncia della Corte. Il documento punta così a sottolineare che la Corte, nella sua decisione del 9 aprile 2024, non aveva potuto prendere in considerazione alcuni importanti testi legislativi, entrati in vigore successivamente all'emanazione della sentenza, o perché sottoposti alla spada di Damocle di possibili richieste di *referendum*, alla fine nemmeno promosse contro di essi, o perché passati indenni proprio dal voto popolare.

Inoltre, nella comunicazione inviata al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si enfatizza il mancato riferimento, in *Klima-Seniorinnen*, alle misure che numerosi Cantoni hanno approvato nel corso degli anni, inserendo nelle loro Costituzioni disposizioni

---

adottata la decisione di merito. Nell'economia delle presenti note non è possibile soffermarsi ulteriormente su questa, assai interessante, vicenda, per la quale si rimanda quindi ai documenti pubblicati sul sito Internet degli avvocati difensori dei ricorrenti, reperibili in <[www.avocatclimat.ch](http://www.avocatclimat.ch)>.

<sup>11</sup> Reperibile in <<https://hudoc.exec.coe.int>>.

<sup>12</sup> Va ricordato anche che, a seguito dell'approvazione di una mozione parlamentare della Camera alta del Parlamento, il Consiglio degli Stati, del 25 settembre 2024 – dal titolo significativo “Rammentare alla Corte EDU la sua missione primaria” – il Consiglio federale si dovrà impegnare per negoziare addirittura un nuovo Protocollo alla CEDU, il 17°, proprio rivolto a imporre limiti chiari alla Corte EDU, e che, durante la medesima sessione parlamentare, la Camera bassa, il Consiglio nazionale ha respinto un'altra mozione, proposta dall'Unione Democratica di Centro (UDC), il partito di destra, maggioritario nel Paese, che voleva addirittura denunciare la CEDU «al fine di tutelare lo Stato di diritto liberale e la democrazia diretta svizzeri dagli attacchi istituzionali della Corte EDU».

<sup>13</sup> Un più esteso commento al contenuto di tale comunicazione è in G. GRASSO, “Oltre” *KlimaSeniorinnen*: la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico, cit., pp. 1009-1011.

concernenti la protezione del clima o approvando leggi o provvedimenti amministrativi sul clima, così trascurando interamente gli effetti che tali misure cantonali di intervento a protezione del clima avrebbero potuto produrre a sostegno della disciplina adottata a livello federale.

Il rapporto, infine, quantifica, finalmente, il *carbon budget* della Svizzera per il lasso di tempo compreso tra il 2020 e il 2050, corrispondente all'incirca allo 0,13% del *budget* mondiale di CO<sub>2</sub> ancora disponibile per il periodo di riferimento, al fine di limitare il riscaldamento climatico a 1,5° centigradi, ricordando che, nelle motivazioni della Corte EDU, l'assenza di tale quantificazione aveva comportato una delle più gravi lacune dal punto di vista dell'adempimento delle obbligazioni climatiche della Svizzera.

Scrivevo poco sopra di un approccio meno inflessibile (e alla fine più pragmatico) di quanto Consiglio federale e Parlamento avevano esternato nei mesi precedenti, quasi a riconoscere, implicitamente, nella parte finale del documento, che la violazione delle norme convenzionali si sia davvero realizzata, dato che il Governo svizzero ritiene che «*les mesures prises vont prévenir des violations semblables [ovvero delle violazioni analoghe a quelle del passato] et que la Suisse, par conséquent, remplit ses obligations en vertu de l'article 46 § 1 de la Convention dans la présente affaire*».

La calendarizzazione dell'esame di questo rapporto della Svizzera era stata inizialmente prevista per la riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, fissata tra il 3 e il 5 dicembre 2024, con un rinvio, però, della “*surveillance de l'exécution*” della pronuncia della Corte EDU al *meeting* del 4-6 marzo 2025. Come avviene in questi casi sono i Delegati dei Ministri (i *Délégués des Ministres*, i *Minister's Deputies*) ad adottare la decisione, nel corso di una delle riunioni, che si svolgono quattro volte l'anno, chiamate *Réunions Droits de l'Homme des Délégués des Ministres* o *Meetings Human Rights of the Minister's Deputies*.

Tale decisione<sup>14</sup> non è ancora definitiva, perché, nel verificare se le misure generali<sup>15</sup>, già prese dalla Svizzera, siano conformi o meno

---

<sup>14</sup> Reperibile sul sito Internet <<https://en.klimasenioren.ch>>.

<sup>15</sup> Assai meno problematico era, invece, il rilievo costituito dalle misure di natura individuale, limitandosi a evidenziare nella Decisione che «*la satisfaction*

a quanto statuito dalla Corte EDU, i Delegati dei Ministri hanno preso atto *«avec intérêt»* di ciò che è stato concretamente fatto dalla Confederazione elvetica, ma hanno anche invitato le autorità svizzere a presentare delle informazioni aggiornate su alcune questioni che rimangono in sospeso, stabilendo di riprendere l'esame del caso nella riunione di settembre 2025 dei Delegati medesimi. Va altresì evidenziato che, nelle more della decisione del 4-6 marzo 2025, sia le autorità federali svizzere, sia l'associazione *VereinKlimaseniorinnen* (e altri soggetti intervenuti a supporto di questa) hanno ulteriormente interloquito, producendo con un "botta e risposta" su alcune questioni controverse, a partire dalla metodologia impiegata per computare il *carbon budget* della Confederazione, una ricca documentazione per il Comitato dei Ministri<sup>16</sup>.

Nello specifico, rispetto ai tre tipi di misure individuati dalla Corte EDU, *«à prendre en compte dans le cadre de l'obligation positive de l'État d'assurer une protection effective contre les effets néfastes graves du changement climatique»*, e cioè le misure in grado di mitigare gli effetti attuali e potenzialmente irreversibili dei cambiamenti climatici futuri, le misure di adattamento volte ad alleviare le conseguenze più gravi o imminenti dei cambiamenti climatici e, infine, le garanzie procedurali in relazione a entrambi i tipi di misure, i Delegati dei Ministri riconoscono, tra l'altro, alla Svizzera di aver colmato le lacune legislative esistenti, di aver valutato un primo *carbon budget*, di aver adottato o di stare preparando a livello federale e cantonale misure rivolte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, di aver creato la rete "Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera", di aver aggiornato il rapporto "Rischi e opportunità dei cambiamenti climatici" e di aver intrapreso, infine, delle iniziative per diffondere tra le autorità competenti gli esiti della sentenza, riguardo al diritto delle associazioni di adire un tribunale in caso di controversie relative ai cambiamenti climatici, diritto negato, si è visto, dal diritto svizzero.

---

*équitable octroyée par la Cour a été payée dans le délai et que l'association requérante ne s'est pas prévalu de la possibilité de demander la réouverture de la procédure interne»* e che le misure individuali sono strettamente legate a quelle generali, non essendo quindi necessaria nessuna ulteriore distinta azione, per quanto riguarda le misure del primo tipo.

<sup>16</sup>Cfr. <<https://en.klimaseniorinnen.ch>>.

Restano però delle cose da fare o almeno delle cose che il Comitato dei ministri, attraverso i suoi Delegati, vuole ulteriormente verificare, come la dimostrazione che «*la méthodologie utilisée pour concevoir, développer et mettre en oeuvre le cadre législatif et réglementaire pertinent répond aux exigences de la Convention, telles que détaillées par la Cour, et repose sur une quantification, par le biais d'un budget carbone ou d'une autre manière, des limitations nationales des émissions de gaz à effet de serre*» o l'aggiornamento sulle misure concretamente adottate per alleviare le conseguenze più gravi e imminenti dei cambiamenti climatici in Svizzera, comprese le eventuali esigenze particolari di protezione, soprattutto per le persone in situazioni vulnerabili, tra le quali – non lo dice il Comitato ma è intuitivo pensarlo – proprio le persone più anziane, come le signore facenti parte dell'Associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

### 5. Alcune prime conclusioni

La Svizzera “rimandata” a settembre, quindi, come accadeva per lo studente che non riusciva entro il mese di giugno a mettersi in pari con un voto sufficiente in tutte le materie scolastiche (oggi dovremo dire uno studente che “ha dei debiti” da dover recuperare)?

Al di là della metafora, emergono ancora due spunti su cui riflettere brevemente per poi concludere queste note.

Il 20 novembre 2024, in occasione della COP 29 di Baku, è stato pubblicato dai tre istituti indipendenti *Germanwatch*, *NewClimate Institute* e *Climate Action Network* il *Climate Change Performance Index* per l'anno 2025, strumento che misura per 63 paesi e per l'Unione europea, che insieme rappresentano oltre il 90% delle emissioni globali di gas serra, quanto effettivamente viene fatto ogni anno dagli Stati per rispondere alle sfide del cambiamento climatico. A parte la circostanza, tra realismo e pessimismo, per la quale nella graduatoria, anche quest'anno, i primi tre posti non sono occupati da nessun paese, a proposito della Svizzera è certo che la «scarsa accettazione politica della sentenza», rilevata dagli esperti nazionali che hanno lavorato per costruire il *report* – neppure convinti

dell'adeguatezza di tutte le discipline legislative approvate dalla Svizzera, anche oggetto della decisione dei Delegati dei Ministri d'Europa di cui si è appena parlato – ha contribuito a far retrocedere la Confederazione elvetica di ben dodici posizioni nel *ranking* dei Stati monitorati annualmente, insieme all'Unione europea, con un rendimento medio (al 33° posto) e comunque ben avanti alla collocazione dell'Italia (al 43° posto).

Sempre a novembre del 2024, il giorno 24, nel Cantone Vallese, ricco di montagne e di ghiacciai, è stata messa in votazione una legge cantonale sul clima, più severa di quella adottata in ambito federale, perché rivolta ad anticipare al 2040, di dieci anni, il raggiungimento della neutralità climatica, prevista al 2050 per l'insieme della Svizzera. La maggioranza dei cittadini del Cantone ha respinto quella legge con un *referendum*, come già nel 2021 aveva fatto tutto il popolo svizzero riguardo all'allora nuova legislazione sul clima. Sull'esito del voto<sup>17</sup> hanno pesato i finanziamenti a favore del comitato del no – promosso dalla già citata UDC e dalla potente Associazione delle piccole e medie imprese del Vallese – di un importante colosso petrolifero, *Avenergy Suisse*, leader nel paese per l'importazione di combustibili e carburanti, ma anche molti slogan di facile presa sui votanti, vere e proprie *fake news* in realtà, come quella secondo cui la legge avrebbe impedito il consumo della carne, quando il settore dell'agricoltura che è responsabile di una quota consistente delle emissioni di gas a effetto serra della Svizzera non era neppure preso in considerazione della legge<sup>18</sup>. La sconfessione da parte del popolo di quanto avevano deciso gli organi della democrazia rappresentativa a livello cantonale è stata completa, senza nemmeno che abbia avuto una qualche contraria influenza, nell'orientare il voto, la gravissima alluvione che ha colpito il Cantone nel giugno del 2024, lasciando isolata, per esempio, la notissima località turistica di Zermatt, evento difficilmente non riconducibile alle conseguenze più violente e disastrose del cambiamento climatico.

---

<sup>17</sup> Un'efficace ricostruzione della vicenda è in L. STAMME, *Democrazia diretta contro democrazia rappresentativa? In Svizzera per la seconda volta il popolo bocchia una legge sul clima*, in <[www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)>, 2025, pp. 1-7.

<sup>18</sup> Si veda per un resoconto, R.B. HÄUBI, *Loi climat: que valent les arguments des opposants?*, in <<https://www.heidi.news>>.

Il clima resta molto caldo, quindi, giocando con le parole, in Svizzera e altrove e sarà molto interessante vedere come si concluderà, nella riunione dei Delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa del 16-18 settembre 2025, l'esame del caso che ha portato la Corte EDU a condannare la Svizzera il 9 aprile 2024. La stessa ultima, singolare, vicenda del *referendum* svoltosi nel Cantone Vallese potrebbe, per esempio, essere un piccolo segnale negativo, se si ricorda che proprio nella decisione del 4-6 marzo 2025 i Delegati dei Ministri avevano elogiato «*les nombreuses mesures prises ou en cours de préparation aux niveaux fédéral et cantonal pour atteindre les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, définis dans la loi*» (corsivo di chi scrive).

ANDREA MOLFETTA

## “Giudizio Universale”, separazione dei poteri e carbon budget residuo: quali prospettive per il contenzioso climatico?

SOMMARIO: 1. Alcuni cenni introduttivi al contenzioso climatico. – 2. La vicenda “Giudizio Universale” in Italia: una sintesi. – 3. “Anatomia di una caduta”: la pronuncia del Tribunale romano e il richiamo alla separazione dei poteri. – 4. Emergenza climatica, *carbon budget* residuo e prospettive per il contenzioso italiano. – 5. Un monito finale.

### 1. Alcuni cenni introduttivi al contenzioso climatico

La “minaccia esistenziale” rappresentata dal cambiamento climatico spinge sempre più i giuristi ad interrogarsi sull’efficacia e sull’effettività degli strumenti (normativi e non) a disposizione degli Stati<sup>1</sup>. In un contesto composito, che dovrebbe realisticamente stimolare un’interazione attiva tra collettività e pubblici poteri, tra rappresentati e rappresentanti, «[...] è soprattutto la funzione giurisdizionale ad essere stata coinvolta» nell’arginamento del fenomeno emergenziale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Reg. UE 30 giugno 2021, n. 2021/1119 – usualmente definito “Legge europea sul clima” – al primo *Considerando* riconosce che «la minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un’intensificazione dell’azione per il clima da parte dell’Unione e degli Stati membri».

<sup>2</sup> Così, di recente, R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, fasc. 5, 2025, p. IV. L’A., tuttavia, ritiene che il cambiamento climatico non possa propriamente ricondursi alle tradizionali categorie del diritto costituzionale,

È innegabile, infatti, come il diritto pretorio sovente si sia trovato – e si trovi tutt’ora – a supplire alle carenze dei legislatori ordinari, che talvolta sembrano patire una cieca negligenza nell’opera di temperamento delle alterazioni metereologiche di origine antropica, talaltra non possiedono la capacità di incidere in misura apprezzabile su un fenomeno che travalica i confini territoriali e la dimensione strettamente presente.

Muovendo da questa riflessione, invero, si possono ben comprendere le ragioni che paiono condurre verso uno “scollamento” del cardine della tutela dei diritti legati alla stabilità climatica dai soggetti tradizionalmente deputati a promuovere gli interessi comuni – nella specie, le Assemblee elettive e i governi statali – agli organi giudicanti interni (giudici comuni<sup>3</sup> e Corti costituzionali<sup>4</sup>) o alle istituzioni sovraordinate. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all’impatto delle azioni strategiche del *Green Deal* nell’area eurounitaria<sup>5</sup> e, più

---

e in particolare a quella dello *stato di emergenza*, che ipoteticamente implicherebbe una sospensione/deroga dei diritti fondamentali e un’alterazione momentanea dei rapporti intercorrenti tra organi costituzionali. Viceversa, sulla qualificazione emergenziale del cambiamento climatico, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull’emergenza ambientale e climatica (2019/2930 (RSP)).

<sup>3</sup> Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 20 dicembre 2019, o ancora Tribunale Amministrativo di Parigi, *Oxfam France e al. v. Francia*, 3 febbraio 2021. Ancora, la controversia domestica soprannominata “La Giusta Causa”, con cui alcune associazioni (ReCommon APS, Greenpeace Italia) e dodici attori privati hanno chiesto di accertare la responsabilità di ENI S.p.a., Ministero dell’Economia e delle Finanze, Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. per i danni alla salute, all’incolumità e alla proprietà dei cittadini italiani derivanti dai mutamenti climatici. Tutti gli atti processuali sono liberamente consultabili su <www.greenpeace.org>.

<sup>4</sup> Si pensi, per esempio, alla decisione del Bundesverfassungsgericht nell’ambito del contenzioso *Neubauer e al. v. Germania*, 24 marzo 2021.

<sup>5</sup> Si rinvia, in proposito, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell’11 dicembre 2019, intitolata *Green deal europeo* (COM(2019) 640). Sul tema, *ex multis*, D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna 2024, p. 24, i quali sottolineano che «[...] il riferimento alla neutralità climatica, per quanto di solito ignorato nelle riflessioni sul Green Deal, è tutt’altro che scontato e merita la nostra considerazione. Perché è un obiettivo che ha un contenuto preciso e pone molto in alto l’asticella della strategia dell’Unione». Utile, altresì, D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Milano 2024.

in generale, delle posizioni assunte dalla Commissione von der Leyen in materia di contrasto ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, agli obiettivi scolpiti dall’ONU nell’*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*<sup>6</sup>, o ancora al ruolo che i Tribunali internazionali – dalla Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>7</sup> al Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS)<sup>8</sup>, finanche la Corte Internazionale di Giustizia<sup>9</sup>, – vanno progressivamente acquisendo nella

---

<sup>6</sup> Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015 (*Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*).

<sup>7</sup> Si rimanda, in particolare, alle pronunce della Corte Edu nei casi *Carême v. Francia, Duarte Agostinho e al. v. Portogallo e altri 32 e*, soprattutto, *Verein Klima-Seniorinnen Schweiz e al. v. Svizzera*, 9 aprile 2024. Recente, ma riconducibile al contenzioso più squisitamente ambientale, la decisione *Cannavacciuolo e al. v. Italia*, 30 gennaio 2025, con cui la Corte ha condannato lo Stato italiano per non aver adottato misure adeguate a proteggere la popolazione dagli effetti nocivi dell’inquinamento nella cosiddetta “Terra dei Fuochi”; per una breve disamina, v. L. MAZZA, *Terra dei Fuochi: prime suggestioni sulla pronuncia della Corte EDU che condanna l’Italia*, in *DPCE Online*, Osservatorio O.C.A., 2025; N. MAFFEI, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *Diritti Comparati*, 2025. Si attende, invece, l’esito delle vertenze *Uricchio v. Italia e altri 31 e De Conto v. Italia e altri 32*.

<sup>8</sup> Ci si riferisce, in particolare, all’opinione consultiva dell’ITLOS n. 31 del 21 maggio 2024 – recante “*Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*” –, con cui il Tribunale ha riconosciuto che l’obbligazione climatica è imputabile ai singoli Stati, in modo da prevenire pregiudizi irreparabili, anche sull’ecosistema marino; il testo del documento è disponibile in <www.itlos.org>. Sulla questione, M. BEDENDI, L. SCHIANO DI PEPE, *Il parere consultivo del tribunale internazionale per il diritto del mare in materia di cambiamento climatico*, in *DPCE Online*, Osservatorio O.C.A., 2024; A. LATINO, *Il parere consultivo n. 31 del Tribunale internazionale per il diritto del mare sul nesso fra gas climalteranti di origine antropica e tutela degli oceani*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 2, 2024, p. 1 ss.; ancora, di recente, A. SEBBIO, *Il paradigma One Health nel parere consultivo dell’ITLOS sul cambiamento climatico: proteggere gli oceani per tutelare la salute umana*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 3, 2024, p. 1115 ss.

<sup>9</sup> Il 29 marzo 2023, infatti, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione (A/77/L.58), con la quale è stata richiesta alla Corte Internazionale di Giustizia la formulazione di un parere consultivo circa gli obblighi degli Stati in termini di contrasto al cambiamento climatico e le conseguenze giuridiche nell’eventualità in cui, dalle azioni od omissioni degli stessi, siano derivati pregiudizi significativi al sistema climatico o ad altre componenti ecosistemiche. Il procedimento risulta ancora pendente.

salvaguardia delle situazioni giuridiche individuali e collettive<sup>10</sup>.

A tal proposito, non è possibile non osservare come le vertenze in materia siano germinate in misura crescente, se non addirittura esponenziale, tanto negli Stati Uniti – luogo di predilezione del confronto climatico, in ragione delle politiche assai antagonistiche condotte a livello federale<sup>11</sup> –, quanto nel resto del mondo<sup>12</sup>.

Risalendo agli albori del contenzioso strategico, infatti, fu la “terra dalle vaste praterie” a dare i natali alla c.d. *Climate change litigation*, la quale – come è stato rilevato dalla dottrina giuridica più accorta – «[...] non si presenta come un blocco monolitico, ma

<sup>10</sup> Sul punto, v. G. GRASSO, *La lotta contro il cambiamento climatico tra giudici e decisione politica*, in *Avvenire*, 21 febbraio 2025, p. 12, secondo cui il contenzioso climatico «[...] vede contrapporsi organi della decisione politica – parlamenti, governi, presidenti, lo stesso popolo quale organo costituzionale, a seconda della rispettiva forma di governo – e organi giurisdizionali, giudici comuni, Corti costituzionali o Corti internazionali, non mancando poi cause climatiche intentate contro soggetti economici privati, responsabili di produrre un volume di emissioni di gas serra analogo a quello di molti Stati...».

<sup>11</sup> A questo proposito, si rifletta su come il neo-eletto Presidente Donald Trump abbia ritirato gli Stati Uniti – il secondo maggior produttore di emissioni di gas serra a livello internazionale – dall’Accordo di Parigi del 2015, dopo che il suo predecessore, Joe Biden, aveva fatto rientrare il Paese nel medesimo trattato. Sul punto, G. DI DONFRANCESCO, *Così gli Usa voltano di nuovo le spalle all’Accordo di Parigi sul climate change*, in <www.ilsole24ore.com>, 2025. Sulla stessa scia si pone l’annuncio, sempre dell’attuale inquilino della Casa Bianca, di abbandono del fondo *Loss & Damage*, istituito durante la COP27 e reso operativo alla COP28, le cui risorse sono destinate ai Paesi in via di sviluppo per compensare perdite e danni derivanti dal cambiamento climatico; vedasi, in proposito, N. LAKHANI, *US exits fund that compensates poorer countries for global heating*, in <www.theguardian.com>, 2025. Più in generale, per una panoramica sulle altalenanti politiche portate avanti negli Stati Uniti in materia climatica, sebbene non aggiornata agli ultimi eventi, A. SANTESE, *Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale*, in C. TORNIMBENI, P. SOAVE (a cura di), *Democrazia, populismo e autoritarismo. Trasformazioni politiche in Asia, Africa, Europa centro-orientale e Americhe*, Milano 2023, pp. 52-65.

<sup>12</sup> Per un’analisi sommaria sui principali contenziosi climatici a livello globale, v. *Climate Change Litigation Databases*, in <www.climatecasechart.com>. Inoltre, per uno studio comparato, si rimanda, *ex multis*, a B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2021, p. 271 ss.; A. PISANO, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli 2022; L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino 2024.

piuttosto come una serie di cause iniziate da attori diversi con scopi eterogenei»<sup>13</sup>.

E proprio la consapevolezza – di ampia diffusione, oramai, nella società civile – circa l'impossibilità di ignorare o procrastinare ulteriormente l'opera di mitigazione del surriscaldamento globale sembra porsi a fondamento della cospicua “giustizia climatica”<sup>14</sup>, che vive oggi, appunto, il suo “secolo d'oro”<sup>15</sup>.

Invero, secondo l'ultimo *Global Climate Litigation Report*, curato dall'*United Nations Environment Programme* (UNEP), le occasioni di confronto giudiziario in materia climatica sarebbero repentinamente aumentate a livello mondiale, passando da 884 controversie registrate nel 2017 a 2.180 nel 2022<sup>16</sup>, sino a contarne, nel dicembre 2024, ben 2.895<sup>17</sup>.

Ed è altrettanto interessante rilevare come il 70% circa di questi giudizi sia stato radicato nelle competenti sedi proprio a partire dal

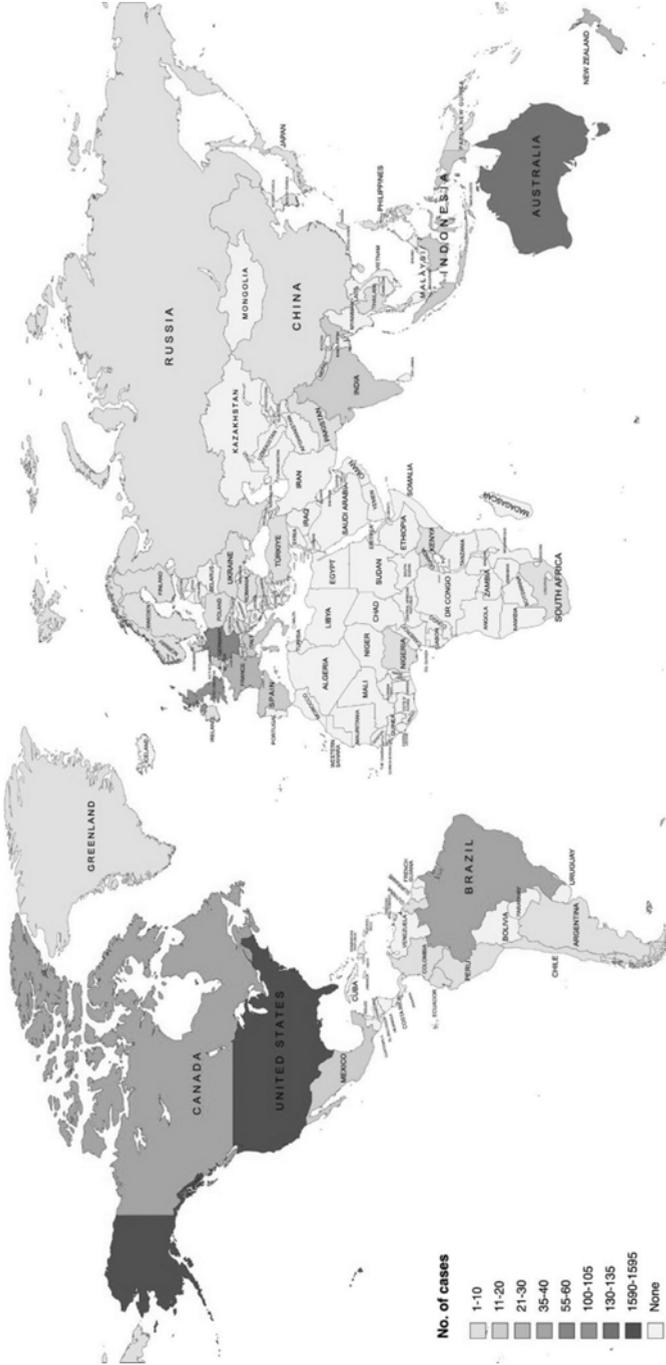
<sup>13</sup> Così B. POZZO, *Il contenzioso climatico nel prisma del diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 4, 2024, p. 988.

<sup>14</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *Giustizia climatica*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, Aggiornamento, 2022, p.198, il quale riconosce che «[...] il concetto di giustizia climatica rinvia alle concezioni della giustizia o come equità di accesso a beni o come compensazione di illeciti e danni o come distribuzione di opportunità...».

<sup>15</sup> Secondo S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2021, p. 78, «l'aumento della cosiddetta “scienza per tutti”, cioè di evidenze scientifiche tradotte in un linguaggio che consente alla comunità di comprendere i rischi e di essere a conoscenza delle cause del fenomeno è certamente rilevante per spiegare il motivo per cui il contenzioso climatico è tanto esteso. La crescita della consapevolezza del contesto e del danno attuale e imminente è certamente alla base del coinvolgimento civile che suscita liti strategiche in materia climatica». Segnatamente, come si evince dal cartogramma riportato, si assiste ad una maggiore concentrazione di casistiche nel continente americano (in particolare negli Stati Uniti), in Australia e nell'Europa occidentale; i valori, aggiornati alla prima metà del 2024, sono ripresi da J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation*, in <www.lse.ac.uk>, 2024, p. 11.

<sup>16</sup> In attesa che l'UNEP pubblichi un *report* aggiornato, si rimanda a *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, disponibile su <www.unep.org>, 2023.

<sup>17</sup> Per i numeri relativi al 2024, vedasi M.A. TIGRE, M. BARRY, *Climate Change in the Courts: A 2024 Retrospective*, in *Columbia Law School Scholarship Archive*, fasc. 1, 2025, p. 3.



2015<sup>18</sup>, *annus mirabilis* per le politiche di settore in virtù dell’approvazione del noto *Accordo di Parigi*<sup>19</sup>, con cui gli Stati aderenti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)<sup>20</sup> – la principale intesa internazionale sull’azione per il clima – si sono vincolati (anche) a contenere l’incremento della temperatura media globale entro i 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l’impegno a perseguire una limitazione di tale rialzo a 1,5°C<sup>21</sup>.

Un’assunzione di responsabilità, quella appena illustrata, che ha visto un rinnovato interesse nel 2018, in occasione dell’adozione, da parte dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), dello *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, con cui è stata ribadita la necessità di mantenere detto aumento entro il grado e mezzo e, al contempo, di ridurre le dispersioni di *greenhouse gases* (GhGs) del 45% prima del 2030, in previsione di raggiungere la neutralità climatica – ossia l’equilibrio, in un dato intervallo di tempo, tra le emissioni antropogeniche di biossido di carbonio e il loro assorbimento – intorno alla metà del secolo (intervallo inter-quartile 2045-2055)<sup>22</sup>.

D’altra parte, quello in cui ci si muove è uno scenario a tinte fosche: nell’*Emission Gap Report 2024*, anch’esso predisposto dall’UNEP, si evidenzia come le emissioni di gas ad effetto serra, principali responsabili dell’innalzamento del termometro terrestre, abbiano subito una sensibile crescita nel corso degli ultimi decenni, arrivando a toccare, nel 2023 (anno di riferimento del

---

<sup>18</sup> Sul valore percentuale, di nuovo, J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation*, cit., p. 10, secondo cui «around 70% of these cases have been filed since 2015, the year the Paris Agreement was adopted».

<sup>19</sup> Adottato a Parigi il 12 dicembre 2015 e ratificato dall’Italia con legge 4 novembre 2016, n. 204, recante “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015”.

<sup>20</sup> La Convenzione, conclusa a New York il 9 maggio 1992, è stata ratificata dall’Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 65, avente ad oggetto “Ratifica ed esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con allegati, fatta a New York il 9 maggio 1992”.

<sup>21</sup> Così l’art. 2, comma 1, lett. a), dell’Accordo di Parigi.

<sup>22</sup> Per maggiori approfondimenti sui contenuti dello *Special Report* dell’IPCC si rinvia a *Riscaldamento Globale di 1.5*, in <[www.ipccitalia.cmcc.it](http://www.ipccitalia.cmcc.it)>.

rapporto), 57.1 Gt di CO<sub>2</sub>, contro le 37.8 Gt rilevate nel 1990<sup>23</sup>.

La criticità del contesto considerato affiora, altresì, dalle matrici elaborate da *Copernicus*, il servizio di osservazione della Terra dell'Unione Europea, che già nel bollettino dello scorso novembre aveva etichettato il 2024 come l'annata più calda mai registrata e la prima con una variazione della temperatura globale superiore a 1,5°C rispetto ai valori preindustriali<sup>24</sup>. E, in effetti, il resoconto annuale stilato dal medesimo programma nel gennaio 2025 ha avvalorato le drammatiche previsioni formulate solo qualche mese addietro<sup>25</sup>.

Come non menzionare, infine, i risultati del *Climate Change Performance Index* (CCPI), che periodicamente monitora le prestazioni – in termini di mitigazione delle alterazioni climatiche – di ben 63 Stati e della stessa Unione Europea<sup>26</sup>. Esaminando il *ranking* in questione, il dato che si scorge con immediatezza è la vacanza del podio, che naturalmente premia i più virtuosi, a testimonianza della circostanza – alquanto preoccupante, invero – che nessun Paese, al momento, si afferma come profusamente impegnato nell'opera di moderazione delle conseguenze pregiudizievoli del fenomeno climatico.

E mentre Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito occupano le prime posizioni utili, con uno sforzo mitigativo declinato *high*, l'Italia si accontenta del 43esimo posto<sup>27</sup>, tra gli Stati con una valutazione *low*, meglio solo, a livello unionale, di Polonia (47esima) e Bulgaria (50esima).

---

<sup>23</sup> *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please!*, in <www.unep.org>, 2024, p. 4 ss. Non deve stupire che tra i principali responsabili delle emissioni di gas serra su scala globale figurino proprio gli Stati Uniti; sul punto, si veda la tabella ES.1 riportata a p. XIII del rapporto.

<sup>24</sup> Sul punto, si rimanda a *Monthly climate bulletin. The year 2024 set to end up as the warmest on record*, in <www.climate.copernicus.eu>, 2024.

<sup>25</sup> *The 2024 Annual Climate Summary. Global Climate Highlights 2024*, in <www.climate.copernicus.eu>, ult. agg. 2025.

<sup>26</sup> In proposito, v. *Climate Change Performance Index 2025*, disponibile per la consultazione in <www.ccp.org>, 2024, spec. pp. 6-7.

<sup>27</sup> Secondo D. AMIRANTE, *L'ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate*, in *DPCE Online*, fasc. 4, 2024, p. V, «[...] l'Italia resta prigioniera di contraddizioni sostanziali. [...] paga il prezzo di un pragmatismo miope: il ritorno del mito del nucleare e delle tecnologie di cattura della CO<sub>2</sub> rischia di disperdere risorse preziose, mentre il potenziale delle rinnovabili non viene sufficientemente valorizzato».

Non stupisce, infine, come i maggiori produttori di emissioni climalteranti su scala mondiale – segnatamente, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Russia, Cina, Stati Uniti, Canada, Corea, Argentina, solo per citarne alcuni – siano anche i meno solerti ad adottare politiche sostenibili e oculate in termini di contenimento dei gas a effetto serra.

È alla luce di tale condizione, per così dire, “ossimorica” – che vede cioè i principali responsabili dell’emergenza climatica assumere posizioni marcatamente egoistiche, nella dimensione presente, e pilatesche, in prospettiva intertemporale – che si giustifica, dunque, la qualificazione del loro operato come *very low*<sup>28</sup>.

Ciononostante, per quanto d’indubbio interesse scientifico e dalle grandi implicazioni etico-morali, una disamina sulla disomogeneità operativa interstate nell’emissione di sostanze nocive non può trovare spazio in questa sede.

## 2. La vicenda “Giudizio Universale” in Italia: una sintesi

In questo contesto così fecondo per la *Climate change litigation* – e, al contempo, così critico per le sorti del sistema climatico<sup>29</sup> – si inserisce la vertenza italiana “Giudizio Universale”, sulla quale si è espresso, nel febbraio 2024, il Tribunale civile di Roma<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Di nuovo, *Climate Change Performance Index 2025*, cit., pp. 8-9.

<sup>29</sup> L’art. 1, comma 2, della menzionata Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici definisce il “sistema climatico” come «l’insieme dell’atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni». Segnatamente, nella Decisione UNFCCC 1/CP21 – che richiama precedenti decisioni di analogo tenore – si sottolinea come i cambiamenti climatici rappresentino «[...] *an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries, and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions*».

<sup>30</sup> Trib. Roma, sez. II civ., sent. n. 3552 del 26 febbraio 2024; il testo del provvedimento può essere liberamente consultato su <[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)>, 2024. Per una disamina a prima lettura, *ex multis*, cfr. M. CARDUCCI, *Le affinità “emissive”. La giurisprudenza comparata destinata a incidere sul contenzioso climatico italiano*, in *Diritti Comparati*, 2024; L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”*:

La causa, radicata nel giugno 2021 dinnanzi al Giudice capitolino, ha interessato ben 203 attori, di cui 24 associazioni, 162 adulti e 17 minori. Una controversia che, come si può ben comprendere, ha coinvolto una vasta platea di soggetti, persone fisiche e giuridiche, le cui domande processuali possono essere così sintetizzate<sup>31</sup>:

- a) In via principale, di accertare la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano (e per esso della Presidenza del Consiglio dei ministri) *ex art.* 2043 c.c. (“Risarcimento per fatto illecito”), per la mancata programmazione e attuazione delle misure necessarie a contenere l’aumento della temperatura globale entro i 2°C (preferibilmente entro 1,5°C) rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito in sede di adesione all’Accordo di Parigi e alla luce delle considerazioni emerse dallo *Special Report* dell’IPCC. Secondo la ricostruzione attorea, infatti, lo Stato italiano avrebbe leso il diritto al clima dei presenti – enucleabile dagli artt. 2 Cost., 6 TUE, 52 Carta di Nizza, e dal combinato disposto degli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU –, nonché le condizioni di vivibilità delle future generazioni. Per l’effetto, veniva domandata la condanna del convenuto, ai sensi dell’art. 2058, comma

---

*una decisione retriva*, in <www.lacostituzione.info>, 2024; G. PALOMBINO, *Il “Giudizio universale” è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in <www.lacostituzione.info>, 2024; F. CERULLI, *A Sud e altri c. Italia: brevi considerazioni sul primo contenzioso climatico in Italia*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 3, 2024, p. 335 ss.; incidentalmente anche F. GALLARATI, *L’obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, fasc. 2, 2024, p. 1457 ss. (segnatamente pp. 1476-1478). Particolarmente utili, per l’esame da una prospettiva più giusprivatistica, R.A. ALBANESE, *La via italiana al climate change. A margine della prima sentenza domestica in materia di responsabilità climatica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, fasc. 1, 2024, p. 123 ss.; C.M. MASIERI, *La causa “Giudizio Universale” e il destino della climate change litigation*, in *Nuova giur. civ. comm.*, fasc. 2, 2024, p. 313 ss. Si veda, infine, A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un’occasione mancata di “fare giustizia” climatica*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 5, 2024, p. 186 ss.

<sup>31</sup> L’atto di citazione, promosso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri e notificato il 4 giugno 2021, può essere liberamente consultato in <https://giudiziouniversale.eu>.

1, c.c. (“Risarcimento in forma specifica”), all’adozione di ogni iniziativa necessaria per l’abbattimento, entro il 2030, delle emissioni antropogeniche di CO<sub>2</sub> nella misura del 92% rispetto ai livelli preindustriali.

- b) In via subordinata, di vagliare un’ipotetica responsabilità *ex art.* 2051 c.c. (“Danno cagionato da cosa in custodia”), assimilando così lo Stato alla figura del custode, nella prospettiva di estendere al primo l’inadempienza astrattamente configurabile in capo a quest’ultimo. Nella lettura di parte, il lemma “cose” – della cui integrità dovrebbe premurarsi il soggetto che le detiene in custodia – ben si sarebbe potuto ricondurre al sistema climatico e alle singole unità che lo compongono. Secondo questa esegesi, infatti, l’evocata Convenzione quadro delle Nazioni Unite graverebbe gli Stati – e, nel caso di specie, quello italiano – di precipui doveri di conservazione delle componenti ambientali e climatiche, *anche* (ma non *solo*) nell’interesse delle future generazioni, obblighi a cui l’ordinamento domestico si sarebbe inusitatamente sottratto. Stanti le ingiustificate omissioni delle quali il Paese sarebbe rimproverabile, gli attori chiedevano nuovamente una pronuncia di condanna alla reintegrazione in forma specifica ai sensi dell’art. 2058, comma 1, c.c., nelle forme illustrate in precedenza.
- c) In via ulteriormente subordinata, su istanza di talune associazioni, di accertare la responsabilità statale per il mancato adempimento di un obbligo di protezione fondato sul cosiddetto “contatto sociale qualificato”, *ex artt.* 1173 e 1218 c.c., e assunto, in difetto di una specifica legge sul clima, con l’adozione del *Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima* (PNIEC). In proposito, la giurisprudenza di legittimità aveva in precedenza ravvisato la ricorrenza della menzionata teoria «[...] ogni qualvolta l’ordinamento imponga ad un soggetto di tenere un determinato comportamento, idoneo a tutelare l’affidamento riposto da altri soggetti sul corretto espletamento da parte sua di preesistenti, specifici, doveri di protezione che egli abbia volontariamente assunto»<sup>32</sup>. Contestualizzando il passo appena riportato, l’Italia, avendo fissato – nel menzionato Piano – obiettivi insufficienti a

---

<sup>32</sup>Cass. civ., sez. un., sent. n. 12477/2018.

limitare l'aumento della temperatura globale entro le soglie pre-stabilite dall'Accordo di Parigi, avrebbe tradito il legittimo affidamento riposto dalla collettività al corretto espletamento di politiche mitigatrici pienamente allineate a quei doveri di salvaguardia che si rintracciano già nella Costituzione italiana (artt. 2, 3, 32), nella CEDU (artt. 2, 8,14) e nella stessa UNFCCC, e che lo Stato avrebbe dovuto puntualmente assolvere. Infatti, mentre le azioni previste dal PNIEC verrebbero a limitare le emissioni di anidride carbonica al 2030 del 36% rispetto ai livelli preindustriali, la quota di riduzione necessaria alla soddisfazione degli obblighi assunti sarebbe pari, invece, al 92%. Per l'effetto, i ricorrenti chiedevano, quindi, la condanna dello Stato, *ex art.* 1453 c.c. ("Risolubilità del contratto per inadempimento"), all'esatto adempimento degli obblighi di protezione derivanti dal "contatto sociale qualificato", che si sostanzierebbero – nel caso di specie – nell'adeguamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima alle grandezze idonee al raggiungimento degli obiettivi di abbattimento prefissati.

- d) In via ancor più gradata, su iniziativa delle medesime associazioni, di accertare nuovamente la responsabilità da "contatto sociale qualificato" e di condannare lo Stato convenuto al risarcimento di un danno futuro ma immediatamente riparabile mediante reintegrazione in forma specifica, *ex art.* 2058, comma 1, c.c., attuabile ancora attraverso la conformazione del PNIEC a quanto illustrato in precedenza.
- e) Infine, di condannare la controparte al pagamento delle spese e dei compensi di giudizio.

### 3. *"Anatomia di una caduta": la pronuncia del Tribunale romano e il richiamo alla separazione dei poteri*

La testata del corrente paragrafo si ispira volutamente al pluripremiato lungometraggio *Anatomia di una caduta*<sup>33</sup>, in cui viene

---

<sup>33</sup> *Anatomie d'une chute*, J. TRIET, France 2023.

narrata la dipartita di un uomo – causata, appunto, da una caduta – e gli eventi che ne seguono, tra cui le accuse di omicidio mosse alla consorte e le relative indagini, in uno scenario montano e solitario nel quale l’unico testimone dell’accaduto sembra essere il figlio non vedente dei due.

Ma al di là dei plausi (soggettivi) che possono accordarsi al film, l’aspetto (oggettivo) d’interesse – per quanto attiene al presente scritto – concerne proprio la figura del bambino, che, avendo la possibilità di giocare un ruolo determinante nella risoluzione del giallo, per tutta la durata della storia affronta un dilemma morale, dal quale ne esce vincitore il profondo dubbio.

E, sebbene inusuale, non pare ardito associare idealmente la posizione del ragazzo a quella assunta dal Giudice capitolino: per utilizzare una metafora, quantunque immersi in due scenografie apparentemente distanti tra loro (eppure così simili), gli “attori” dell’ordito rinunciano entrambi a occupare il posto – assai decisivo, invero – che l’uditorio nel primo caso, la collettività nel secondo, si aspettano di scorgere sul finale.

Come si avrà modo di apprezzare a breve, il Tribunale di Roma, se da un lato è stato chiamato ad addentrarsi su un terreno mai “arato” dalla giurisprudenza domestica precedente, a esplorare sentieri mai battuti nel contesto italiano, dall’altro non si è dimostrato in grado di cogliere le indicazioni – tutt’altro che timide – ricavabili dalle “costellazioni” sovranazionali, né ha saputo leggere la bussola offerta dai principi insiti nel nostro sistema di tutela costituzionale.

Già dalle prime esternazioni nella sentenza di primo grado, invero, emerge come il Giudice abbia declinato la vicenda sin qui narrata come una fattispecie atipica, certamente inedita per il nostro ordinamento e, al contempo, non assimilabile alle casistiche sperimentate in altri Paesi europei in ragione delle peculiarità sistemiche che li contraddistinguono.

Questa considerazione, di per sé opinabile, si è rivelata cruciale per l’esito del giudizio, nella misura in cui, a differenza della maggior parte dei contenziosi climatici intentati in altre sedi (nazionali e sovranazionali), il Tribunale di Roma ha dichiarato l’inammissibilità delle molteplici doglianze contenute nell’atto introduttivo: segnatamente, mentre la terza e la quarta domanda sarebbero viziate da

difetto relativo di giurisdizione – stante l’attinenza delle richieste attoresche alla legittimità di un atto amministrativo (il PNIEC) e, dunque, la sindacabilità della vertenza da parte del giudice speciale –, per le prime due istanze, vale a dire quelle tese all’accertamento della responsabilità aquiliana dello Stato e, in via subordinata, *ex art.* 2051 c.c., l’organo giudicante ha rilevato un difetto assoluto di giurisdizione.

Lungi dal volersi dilungare sulle argomentazioni poste a fondamento del provvedimento decisorio, peraltro già ampiamente scandagliate dalla letteratura pubblicistica e no<sup>34</sup>, in questa sede ci si limiterà ad enunciarle sommariamente, ponendo l’accento, tuttavia, su una di esse, vale a dire il richiamo alla separazione dei poteri, da cui il titolo del presente contributo.

Glissando sulle richieste di parte suffragate dalla teoria del c.d. “contatto sociale qualificato” – la cui conoscibilità sarebbe rimessa, appunto, alla giurisdizione amministrativa – e focalizzando l’attenzione sulla prima e sulla seconda doglianza, il dispositivo nella sostanza appare sostenuto da due motivazioni cardinali.

Da una parte, il Tribunale romano ha constatato l’insussistenza «[...] di una obbligazione dello Stato (di natura civile coercibile da parte del singolo) di ridurre le emissioni nel senso voluto dagli attori», giacché «[...] l’interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria [...] non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati»<sup>35</sup>; dall’altra, è stato invocato il summenzionato principio, in virtù del quale le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del mutamento climatico di radice antropogenica rientrerebbero nella sfera di attribuzione degli organi politici, e dunque non potrebbero essere scrutinati dal Giudice adito.

In altri termini, stando alle conclusioni cui è giunto il Tribunale, un provvedimento che accogliesse le istanze così propugnate nell’atto di citazione si porrebbe «[...] in violazione di un principio cardine dell’ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri»<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Supra*, nota 29.

<sup>35</sup> Si veda p. 12 della pronuncia.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

È bene svolgere, in proposito, alcune considerazioni: quanto al primo motivo di rigetto, la ricostruzione del giudice capitolino è stata autorevolmente smentita dalla dottrina, che oramai è ampiamente concorde nel riconoscere *non solum* l’esistenza di un “diritto oggettivo climatico”, rappresentato dai principali accordi internazionali in materia – per inciso, Convenzione quadro delle Nazioni Unite, Protocollo di Kyoto, Accordo di Parigi, *etc.* –, *sed etiam* quella di un vero e proprio “diritto soggettivo al clima”, quale frutto di una «[...] “rivoluzione copernicana” che è apparsa e appare inevitabile»<sup>37</sup>.

Una posizione giuridica, quella appena menzionata, che si sostanzierebbe nella pretesa a non subire danni ingiusti o lesioni di diritti fondamentali a causa degli effetti pregiudizievoli del mutamento climatico antropogenico. Come è stato osservato, infatti, «il “diritto a un clima stabile”, come proposto dal Parlamento europeo<sup>38</sup>, il “diritto a un clima equilibrato”, il “diritto alla stabilizzazione e sicurezza del sistema climatico”, come propone la dottrina, appaiono tutte concezioni interpretative di un unico concetto più generale che esprime la necessità che il sistema climatico non sia *determinato* dall’uomo»<sup>39</sup>.

D’altra parte, è stata la stessa Corte di Strasburgo, nella più recente vertenza *KlimaSeniorinnen*, peraltro successiva alla pronuncia del Tribunale di Roma, a dedurre dall’art. 8 CEDU il diritto ad «[...] un’effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla vita, salute, benessere e qualità di vita»<sup>40</sup>.

A fronte di un diritto al clima dei presenti e di un – altrettanto meritevole di custodia – interesse dei posteri<sup>41</sup>, dunque, sullo Stato

<sup>37</sup> Di questo avviso, A. PISANÒ, *Diritto al clima*, in *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, Aggiornamento, I, 2022, p. 113.

<sup>38</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo, disponibile in <[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>.

<sup>39</sup> A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L’Ircocervo*, fasc. 2, 2021, p. 282.

<sup>40</sup> Vedasi il § 544 della pronuncia.

<sup>41</sup> Sul tema si rinvia, *ex multis*, a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008; A. D’ALIOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, p. 311 ss.; G. GEMMA, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Dir. e società*, fasc. 3, 2020, p. 427 ss.; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino*

graverebbero precipui doveri di protezione (*duty of care*), aventi ad oggetto, adottando una visione strettamente (ed egoisticamente) antropocentrica, la salvaguardia della salute collettiva dagli effetti pregiudizievoli del riscaldamento globale<sup>42</sup>.

Ma è proprio su questo frangente che si ravvisa una delle principali assenze nel ragionamento del Tribunale di Roma, vale a dire il richiamo alla revisione costituzionale n. 1/2022, quella cioè che ha canonizzato, all'interno della Carta, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Quantunque la riforma non menzioni espressamente il clima<sup>43</sup> – caratteristica peraltro comune a tutte le costituzioni europee, un silenzio forse riconducibile alla consapevolezza della portata globale della problematica in esame – e stante l'inopportunità di considerare componente ambientale e componente climatica come un *unicum* concettuale, non si scorgono convincenti motivazioni per non estendere la salvaguardia giuridica della prima alla seconda, ancor più in ragione della stretta interdipendenza che cinge le due dimensioni<sup>44</sup>.

---

*delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4, 2021, p. 212 ss.; A. MOLFETTA, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2023, p. 222 ss.

<sup>42</sup> Come rileva R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2023, p. 145, «[...] può ben dirsi che senza garanzie su adeguate riserve di acqua e cibo, senza la tutela dei cicli vitali delle risorse naturali, senza la conservazione della biodiversità e delle funzioni e dei servizi svolti dagli ecosistemi, vengono meno le precondizioni materiali delle principali libertà e diritti. È qui che si radica il dovere di tutela dello Stato».

<sup>43</sup> F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, fasc. 2, 2022, p. 1085 ss.; o ancora 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*, fasc. 3, 2022, in particolare p. 49 ss.

<sup>44</sup> R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 138-139, sostiene che, «per quanto non possano identificarsi clima e ambiente, è però indiscutibile che esiste una relazione di strettissima interdipendenza tra ambiente e clima. Il sistema climatico, sia a livello locale che a livello globale, dipende ed è influenzato dai fattori ambientali, quali l'acqua, l'aria, ecc. e dalla loro quantità; allo stesso tempo, questi stessi fattori ambientali possono persistere e conservarsi a condizione che persistano le condizioni climatiche che hanno permesso la loro formazione ed esistenza. La straordinaria varietà di ecosistemi esistenti sulla Terra è notoriamente dovuta al diverso clima presente nelle aree

Nella tragedia che si va delineando, infatti, è il tempo, non lo spazio, a rappresentare la variabile determinante<sup>45</sup>. Lo stesso Giudice delle leggi, in una recente sentenza del 2024, ha ulteriormente arricchito il già denso significato della disposizione costituzionale citata, sostenendo che «[...] la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale [...] non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»<sup>46</sup>.

E se ad essere in discussione fosse, secondo la ricostruzione sin qui operata, il diritto dei presenti – ovvero l’interesse di coloro che verranno a esistere – alla sicurezza climatica e, di riflesso, alla salute, allora non si può non convenire con l’esegesi che riconduce l’oggetto del contenzioso ad una posizione giuridica soggettiva pacificamente conoscibile e sindacabile dal giudice ordinario<sup>47</sup>.

---

geografiche. Ciò implica che il clima, un certo clima, è determinante per il venire in essere di un certo ambiente, meglio di un certo ecosistema». Ancora, 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 Online*, Osservatorio O.C.A., 2024, p. 6, evidenzia che «[...] il sistema climatico non è altro che il contenitore geo-fisico e bio-fisico di tutte le componenti ambientali, in qualsiasi modo esse siano identificate e tematizzate...».

<sup>45</sup> Si rinvia, in proposito, a P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 3, 2024, segnatamente pp. 11-12.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. n. 105/2024, § 5.1.2. Per una disamina della pronuncia, 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*, cit., pp. 1-7; M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell’ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti Comparati*, 2024.

<sup>47</sup> Da ultimo, Cass. civ., sez. un., ord. 23 febbraio 2023, n. 5668, in cui si legge che, «nel caso specifico, [...] l’attore ha agito [...] lamentando sì, da parte degli enti

Con riguardo al secondo motivo di rigetto, e quindi all'evocazione del canone della separazione dei poteri quale asse portante della sentenza, la lettura offerta dal Tribunale di Roma non può essere parimenti condivisa, e questo per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, è risaputo che il decisore pubblico, nell'esprimere il proprio orientamento, è assoggettato a vincoli di ordine costituzionale, sovranazionale e internazionale, in conformità a quanto prescritto dall'art. 117, comma 1, Cost. Ma non solo: nel pensiero giuridico è ampiamente diffusa la consapevolezza che alle decisioni politiche *stricto sensu* dovrebbero accompagnarsi rilievi di natura più squisitamente scientifica, in ossequio a quella che è stata definita – in dottrina<sup>48</sup> e giurisprudenza<sup>49</sup> – una “riserva di scienza”, e che, secondo alcuni, assurgerebbe addirittura a parametro interposto di legittimità costituzionale<sup>50</sup>.

---

convenuti, un'inerzia amministrativa relativa all'emissione dei provvedimenti necessari per la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, ma chiedendo, nella sostanza, il risarcimento del danno alla salute e alla vita di relazione da lui subiti in conseguenza di quella inerzia. Al fondamento della domanda, quindi, sta una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale – quello, appunto, alla salute – e che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo, con conseguente devoluzione della causa alla giurisdizione del giudice ordinario» (p. 6).

<sup>48</sup>D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa 2019.

<sup>49</sup>Ci si riferisce, in particolare, alla notissima Corte cost., sent. n. 282/2002, in cui si affermò che, «salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione» (parag. 4 del *Considerando in diritto*). E ancora: «[...] un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'“essenziale rilievo” che, a questi fini, rivestono “gli organi tecnico-scientifici”» (parag. 5 del *Considerando in diritto*).

<sup>50</sup>Secondo C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2016, p. 8, «[...] una legge che non tenga conto o,

In secondo luogo, come rilevato sin dal caso *Urgenda*<sup>51</sup>, le scelte politiche dovrebbero essere sempre sindacabili da un apparato giudiziario indipendente laddove si concretizzasse un pericolo per i diritti umani convenzionalmente riconosciuti<sup>52</sup>, tanto è vero che le Corti, nel delineare il perimetro della discrezionalità statale in materia di cambiamento climatico, si attengono in prevalenza a tre parametri: evidenze scientifiche, obblighi di tutela dei diritti umani e impegni assunti dagli Stati a livello nazionale e internazionale<sup>53</sup>.

Con ciò, naturalmente, non si vuole certo sostenere la necessità di una cieca sottrazione all'apprezzamento proprio del decisore pubblico, che in caso contrario rimarrebbe privo della propria essenza di custode del bene comune. Al contrario, come pure è stato evidenziato dalla Corte di Strasburgo nel contenzioso contro la

---

peggio, contraddica i risultati medici più accreditati (imponendo un trattamento nocivo o vietandone uno efficace) risulterebbe incostituzionale non perché (direttamente) in contrasto con la scienza ma perché tale contrasto svelerebbe (indirettamente) una violazione, questa sì incostituzionale, del diritto alla salute. Ecco che la scienza, [...] oltre che assumere la funzione di indicatore della “ragionevolezza scientifica” di una legge, giungerà a svolgere un ruolo, appunto, di parametro interposto di costituzionalità». Dello stesso tenore anche L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull’“Affaire du Siècle”*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, fasc. 1, 2021, p. 334, la quale sostiene che «studi e rapporti di organismi tecnico-scientifici divengono [...] parametri sulla cui base è valutata la sufficienza o meno delle misure adottate. Si parla a riguardo della scienza come “fonte del diritto”, “limite alla discrezionalità politica” o “parametro interposto di legittimità”».

<sup>51</sup> Infatti, secondo la Corte Suprema dei Paesi Bassi, in presenza di potenziali violazioni dei diritti umani, lo “stato di diritto” impone che anche le scelte politiche e legislative possano essere sottoposte al controllo giudiziario.

<sup>52</sup> Lo spiega bene L. SALTALAMACCHIA, *Il contenzioso climatico strategico ed il principio della separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 2024, secondo cui, «spesso, i decisori politici tendono a “leggere” e ad applicare questo principio per ridurre la sfera di intervento del potere giudiziario, presentandosi come unica “incarnazione” e unica espressione dello Stato [...]. Va tuttavia rilevato che anche il potere giudiziario è un “potere dello Stato”: il principio della separazione dei poteri, così come dovrebbe evitare indebite invasioni della Magistratura nelle prerogative tipiche della politica, così dovrebbe evitare che il decisore politico rivendichi una totale impunità ed insindacabilità da parte del potere giudiziario, quando le sue scelte incidono sui diritti fondamentali».

<sup>53</sup> Cfr. L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull’“Affaire du Siècle”*, cit., p. 332 ss.

Confederazione elvetica<sup>54</sup>, alle autorità statali si deve sì riconoscere un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi, ma non nella determinazione dei fini, che nel contesto *de quo* sono il risultato di accordi internazionali sul clima – ai quali l’Italia ha aderito – e che devono (*rectius*, dovrebbero) restare fermamente vincolati, per una proficua tutela dei diritti fondamentali, a quella “riserva di scienza” di cui si è detto poc’anzi.

E allora, quale spazio residuerebbe per il principio della separazione dei poteri? Ebbene, la dottrina pubblicistica si è interrogata anche su questo particolare aspetto, giungendo a rilevare come il quadro nel quale detto canone ha visto la luce – il riferimento va, evidentemente, al XVIII sec., e alle opere di Locke<sup>55</sup> e Montesquieu<sup>56</sup>, sebbene alcune elaborazioni possano rinvenirsi già negli scritti di epoca classica<sup>57</sup> – in larga parte non esiste più, «[...] soprattutto là dove a venire in gioco non è più tanto il diritto di libertà dell’individuo (la libertà di) ma il suo *prius* logico: la sua stessa sopravvivenza»<sup>58</sup>.

Se, dunque, quel principio era stato originariamente ideato

<sup>54</sup> Al § 543 della sentenza *KlimaSeniorinnen* si legge, infatti, che, «sulla base del principio secondo cui gli Stati devono godere di un certo margine di apprezzamento in questo settore, [occorre] distinguere l’ampiezza del margine di apprezzamento, a seconda che esso riguardi, da un lato, l’impegno dello Stato nella necessaria lotta contro il cambiamento climatico e i suoi effetti nocivi, e la fissazione degli obiettivi e delle finalità necessarie al riguardo, e, dall’altro, la scelta da parte dello Stato dei mezzi appropriati per raggiungere tali obiettivi. Per quanto riguarda il primo punto, la natura e la gravità della minaccia, nonché il consenso generale sulla posta in gioco per raggiungere l’obiettivo prioritario di un’efficace protezione del clima attraverso la fissazione di obiettivi globali di riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli impegni assunti dalle Parti contraenti per la neutralità del carbonio, richiedono un ridotto margine di discrezionalità per gli Stati. Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la scelta dei mezzi, comprese le scelte operative e le politiche adottate per raggiungere gli obiettivi e gli impegni fissati a livello internazionale, tenendo conto delle priorità e delle risorse, agli Stati dovrebbe essere concesso un ampio margine di discrezionalità» (traduzione nostra).

<sup>55</sup> J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, 1689.

<sup>56</sup> C.L. DE MONTESQUIEU, *De l’esprit des lois*, 1748.

<sup>57</sup> Si pensi, per esempio, a *La Repubblica* di Platone o alla *Politica* di Aristotele.

<sup>58</sup> Così 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*, fasc. 17, 2021, p. 86.

affinché i poteri dello Stato potessero «[...] bilanciare con freni e contromisure [...] la tendenza – che ciascuno di essi può a un certo punto manifestare – di prevalere sugli altri»<sup>59</sup>, secondo il noto meccanismo di *checks and balances* e, dunque, una lettura strettamente negativa, con la vicenda del contenzioso climatico si assiste ad un cambio di paradigma, in virtù del quale ogni potere non è tenuto solo a limitare le possibili derive dell’altro, ma anche e soprattutto a stimolarlo attivamente nell’adozione di iniziative che possano assicurare il raggiungimento di obiettivi costituzionalmente tutelati (come il diritto al clima, appunto)<sup>60</sup>.

È da questa angolatura – sostitutiva del tradizionale modello di separazione dei poteri con uno più *costruttivo* e *proattivo* – che si può e si deve auspicare una “alleanza” autentica tra giudici e decisori politici<sup>61</sup>, nell’interesse della collettività presente e futura.

#### 4. *Emergenza climatica, carbon budget residuo e prospettive per il contenzioso italiano*

Al netto delle osservazioni avanzate nel precedente paragrafo, ciò che emerge con indiscutibile chiarezza è un complessivo, se non radicale, disallineamento tra le risultanze cui è giunta la Corte EDU (ma non solo, si ribadisce) e la (insoddisfacente) decisione del Tribunale capitolino. Una distanza, quella tra Strasburgo e Roma, che ci restituisce un quadro assai articolato, all’interno del quale la

---

<sup>59</sup> F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1967, p. 477. Sul tema, tra i molteplici menzionabili, si segnala anche G. GRASSO, R. MANFRELLOTTI, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in *Historia constitucional*, fasc. 8, 2007, p. 143 ss.

<sup>60</sup> Di nuovo, E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato*, cit., p. 86 ss.

<sup>61</sup> Si rinvia alle considerazioni di S. CATALANO emerse nel Convegno “Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica”, in questo *volume*. Sul tema, di particolare pregio, R. BALDUZZI, *Politica e magistratura. Lezioni ad uso degli studenti del corso di Diritto pubblico comparato*, Milano 2021, p. 159, ove l’A. sostiene che «in uno Stato democratico-costituzionale non c’è un titolare del *dernier mot*, in quanto è dall’interazione tra i poteri costituzionali che si traggono le risposte istituzionali».

riflessione sul rapporto antitetico tra decisori politici e organi giurisdizionali, anzitempo postulata, non solo sembra uscirne profondamente avvalorata, ma addirittura acuita – e forse è questo l'aspetto di maggior apprensione – dalla reticenza del giudice italiano nel riconoscere una qualche forma di responsabilità statale.

In altri termini, con la controversia in commento si è assistito ad un latente distacco – o quanto meno ad una effimera e labile scissione – dalla tutt'altro che peregrina tendenza, sviluppatasi anche nelle giurisprudenze europee, a suffragare le proprie decisioni attraverso richiami puntuali ai provvedimenti degli omologhi stranieri (c.d. *transjudicial dialogue*), una pratica che la dottrina comparatistica ha osservato, nell'alveo del più ampio fenomeno relativo alla circolazione di modelli e soluzioni giuridiche, già da lungo corso<sup>62</sup>.

Ma restituendo spazio alla vicenda domestica, l'associazione soccombente *A Sud Ecologia e Cooperazione ODV*, a distanza di pochi mesi dalla sentenza in primo grado, ha commissionato al Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali dell'Università del Salento (CEDEUAM) la redazione di un rapporto che valutasse convergenze e divergenze tra le novità giurisprudenziali in materia climatica (nella specie, le sentenze della Corte Edu *Klima-Seniorinnen* e *Duarte Agostinho*, e l'opinione consultiva dell'ITLOS n. 31/2024) e le informazioni disponibili sulla piattaforma italiana *climadat*, attivata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)<sup>63</sup>.

Per rispondere esaurientemente al quesito così formulato, il

---

<sup>62</sup> Per una sintesi della questione, G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso uno Ius Climaticum Europeum? Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell'Unione Europea*, in *Comparative Law Review*, Special Issue, 2024, p. 36 ss., ma nello specifico p. 46 ss. Un'analisi più generale è, invece, di B. MAKOWIECKY SALLES, P. MÁRCIO CRUZ, N. BASIGLI, *Attivismo giudiziale e dialoghi transgiudiziali: parametri per l'interazione tra decisioni nazionali e straniere*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2021, p. 220 ss., in particolare p. 227 ss.

<sup>63</sup> Si rimanda al report commissionato al Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali dell'Università del Salento (CEDEUAM) dal titolo *Le «lacune critiche» della mitigazione climatica italiana nelle informazioni ISPRA su Carbon Budget e quota storica di responsabilità emissiva dello Stato*, liberamente consultabile in <www.asud.net>.

Centro salentino – nella figura del suo direttore (Prof. Michele Carducci) – ha presentato, l’8 luglio 2024, istanza di accesso civico generalizzato (F.O.I.A.) ai dati sulle emissioni italiane di gas climalteranti conservati presso MASE e ISPRA<sup>64</sup>.

Tra le molteplici richieste avanzate, si segnalano, in particolare, quella tesa ad accertare l’esistenza e l’eventuale collocazione di «[...] “Linee guida” di definizione e quantificazione della c.d. “quota equa” (*fair share*) di riduzione delle emissioni di gas serra dell’Italia alla luce delle sue responsabilità storiche nell’incremento delle concentrazioni dei [...] gas in atmosfera...»<sup>65</sup>, e quella volta ad appurare la determinazione della porzione di emissioni cumulative nette di anidride carbonica di origine antropica ancora a disposizione dell’Italia per non compromettere i parametri fissati dall’Accordo di Parigi (c.d. *carbon budget* residuo)<sup>66</sup>.

A fronte della mancata risposta dei destinatari entro i termini prescritti dalla legge<sup>67</sup> – un difetto di per sé motivo di riflessione –, il 14 agosto 2024 è stata presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell’ISPRA domanda di riesame dell’istanza<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> In particolare, il richiamato istituto è tenuto per legge a conservare i dati sulle emissioni di gas serra dello Stato italiano; si veda, in proposito, l’art. 28 del d.l. 25 giugno 2008, n. 122 (recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Per maggiori approfondimenti sul ruolo dell’Istituto si rinvia, inoltre, al sito internet <[www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)>.

<sup>65</sup> Così il punto n. 1 dell’istanza.

<sup>66</sup> Punto n. 5, lett. a).

<sup>67</sup> Il comma 6 dell’art. 5 (“Accesso civico a dati e documenti”) del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”) – così come modificato dall’art. 6 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”) – prevede che «il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati».

<sup>68</sup> Il comma 7 della menzionata disposizione riconosce, infatti, che, «nei casi di

Nel riscontro, pervenuto infine il 19 agosto 2024, due sono i nodi di eminente interesse: da un lato, l'ammissione della mancata quantificazione della quota-equa di emissioni prodotte dall'Italia nel corso del tempo<sup>69</sup>; dall'altro, l'omesso calcolo del *carbon budget* residuo<sup>70</sup>, che proprio la Corte Edu, nella ricordata vertenza *KlimaSeniorinnen*, non teme di apostrofare come una "lacuna critica"<sup>71</sup>.

Preso atto delle carenze informative, l'associazione *A Sud Ecologia e Cooperazione ODV* ha interpellato un gruppo di climatologi<sup>72</sup> al fine di determinare i dati assenti negli archivi di MASE e ISPRA.

Lo studio – sintetizzato nel *dossier* "Stime dei carbon budget inerenti alla quota equa dell'Italia", del quale si illustreranno solo alcuni passaggi – provvede, anzitutto, a calcolare le emissioni storiche del nostro Paese: tra il 1990 e il 2022 (ossia l'ultimo anno per il quale il Governo ha comunicato i dati ufficiali sulle emissioni globali), l'Italia ha emesso circa 13,99 Gt di CO<sub>2</sub>, di cui 2,75 registrate tra il 2015 e il 2022<sup>73</sup>.

---

diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza [...] che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni».

<sup>69</sup>Nel responso dell'ISPRA – che può essere visionato all'interno del report commissionato al CEDEUAM – si legge che, «circa l'esistenza di Linee guida per la definizione e quantificazione della c.d. "quota equa" (*fair share*) di riduzione delle emissioni di gas serra, [...] non è nota l'esistenza di detto atto».

<sup>70</sup>«Circa l'esistenza delle informazioni relative ai requisiti indicati dal § 550 della Sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso "Verein KlimaSeniorinnen" (53600/20), si segnala che non risulta essere stato definito il budget complessivo di carbonio rimanente, né altro metodo equivalente di quantificazione dello stesso».

<sup>71</sup>Al § 573 della sentenza, infatti, si rimarca che «[...] *there were some critical lacunae in the Swiss authorities' process of putting in place the relevant domestic regulatory framework, including a failure by them to quantify, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations*». Sul punto, L. CARDELLI, *Se Strasburgo smentisce Roma su Carbon Budget e fattore tempo nell'emergenza climatica*, in <www.lacostituzione.info>, 2024; A.T. COHEN, *Carbon Budget e "lacuna critica" nella decisione CEDU "KlimaSeniorinnen"*, in <www.lacostituzione.info>, 2024.

<sup>72</sup>Composto da Setu Pelz, Yann Robiou du Pont e Zebedee Nicholls.

<sup>73</sup>Si veda il parag. 4, lett. d), del rapporto, consultabile in <www.asud.net>.

Muovendo da questo riscontro, la ricerca giunge a stimare la quantità massima di carbonio compatibile con il contenimento della temperatura globale a +1,5°C. In particolare, il gruppo di climatologi ha impiegato gli approcci metodologici già utilizzati dal Comitato scientifico consultivo europeo sui cambiamenti climatici (ESABCC), che nel giugno 2023 aveva pubblicato un importante rapporto in materia<sup>74</sup>, del quale la Commissione europea si è successivamente servita per raccomandare una riduzione del 90% delle emissioni nette di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040<sup>75</sup>.

Il risultato a cui sono pervenuti gli scienziati è che il *budget* italiano di CO<sub>2</sub> residuo, calcolato sulla base della migliore scienza disponibile, oscillerebbe tra -9,74 e 1,22 Gt, a seconda della metodologia – più o meno permissiva – impiegata.

Invero, adottando il criterio dell'*uguaglianza*, espresso attraverso un'equa divisione *pro capite* del *carbon budget* globale a partire dal 2015<sup>76</sup>, all'Italia residuerebbero tra 1,22 e 1,20 Gt di anidride carbonica.

Utilizzando il modello della *responsabilità*, espresso mediante un'equa distribuzione *pro-capite* del bilancio di carbonio complessivo a partire dal 1990, invece, il risultato sarebbe compreso tra -1,47 e -1,50 Gt di CO<sub>2</sub>, rivelandosi quindi esaurito già nel 2017.

Ancora, ricorrendo al criterio della *capacità*, espresso considerando il PIL relativo *pro-capite* italiano a partire dal 2015, il totale di emissioni residue, aggirandosi tra -0,82 e 0,83 Gt di anidride carbonica, sarebbe nuovamente negativo, con esaurimento nel 2019.

Infine, combinando le metodologie *responsabilità* e *capacità*, e

---

<sup>74</sup> *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*, disponibile in <<https://climate-advisory-board.europa.eu>>, 15 giugno 2023.

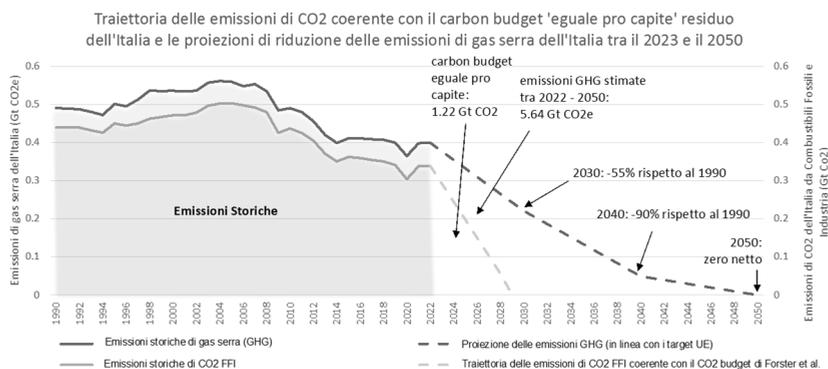
<sup>75</sup> COM(2024)63 final, avente ad oggetto “Un futuro sicuro. Il traguardo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 all'insegna di una società giusta, prospera e sostenibile”.

<sup>76</sup> La scelta di considerare il 2015 come momento a partire dal quale calcolare il *carbon budget* residuo non è casuale, ma si deve alla rilevanza che quell'anno assunse in materia climatica per la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi; sul punto, si veda, *supra*, il primo paragrafo. Lo stesso Rapporto ESABCC del 2023, nel calcolare la quota-equa del bilancio di carbonio rimanente per l'UE, ha utilizzato il 2015 come annata di riferimento.

dunque considerando il PIL relativo *pro-capite* dell'Italia a partire dal 1990, il *carbon budget* residuo, mostrando valori compresi tra -9,73 e -9,74 Gt di CO<sub>2</sub>, sarebbe terminato già nel 1998.

Da tali considerazioni è possibile dedurre che l'unico metodo di allocazione in grado di fornire all'Italia un *budget* di carbonio positivo è quello dell'eguaglianza *pro-capite*<sup>77</sup>.

Il dato di maggiore preoccupazione, tuttavia, concerne l'attuazione delle politiche di mitigazione, perché, per rimanere all'interno della soglia così determinata, lo Stato italiano avrebbe dovuto diminuire le proprie emissioni annue del 13,9% (circa 47 Mt di CO<sub>2</sub>) già dal 2023, in maniera tale da permettere il raggiungimento della neutralità climatica con ampio anticipo rispetto alle scadenze fissate a livello sovranazionale.



Infatti, come si evince chiaramente dalla rappresentazione grafica riportata<sup>78</sup>, mentre la c.d. *Legge europea sul clima* vincola gli Stati membri ad abbattere la produzione di gas a effetto serra del 55% (rispetto ai livelli del 1990) entro il 2030 e conseguire emissioni nette pari a zero intorno alla metà del secolo<sup>79</sup>, l'Italia – per restare

<sup>77</sup> Al paragrafo 6 del rapporto “Stime dei carbon budget inerenti alla quota equa dell'Italia” si rimarca che «solo l'approccio dell'uguaglianza pro capite [...] fornisce all'Italia un carbon budget residuo di 1,2-1,22 GT CO<sub>2</sub> dall'inizio del 2023».

<sup>78</sup> Il grafico è ripreso da p. 19 del rapporto.

<sup>79</sup> Reg. UE 30 giugno 2021, n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della

nel perimetro del *carbon budget* quantificato dallo studio *de quo* senza disattendere, al contempo, gli obiettivi enucleati dall’Unione Europea – dovrebbe verosimilmente anticipare il raggiungimento dello zero netto al 2029<sup>80</sup>.

Eventuali rilasci aggiuntivi sul piano nazionale, concludono i climatologi, necessiterebbero di una compensazione attraverso le attività di rimozione forzata del carbonio dall’atmosfera (CDR), ovvero mediante la riduzione e l’assorbimento di emissioni da parte di Paesi terzi.

Alla luce delle considerazioni emerse dai *report* esaminati e delle decisioni *medio tempore* pronunciate in materia climatica, le parti soccombenti del giudizio di primo grado hanno notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 24 settembre 2024, appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma<sup>81</sup>.

Senza addentrarsi nell’esposizione dei contenuti dell’atto, ci si limita a segnalare che, alle richieste già avanzate di fronte al giudice di prime cure, i *claimers* hanno anteposto una domanda di accertamento della giurisdizione della Corte adita – se necessario, anche sperando un previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione – in riforma della sentenza impugnata, che si era arrestata, si rammenterà, ad una declaratoria di carenza assoluta di giurisdizione.

L’unica speranza affinché i decisori politici nazionali prendano in seria considerazione l’emergenza climatica è che il procedimento

---

neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

<sup>80</sup> Al già richiamato paragrafo 6 del rapporto, infatti, si legge quanto segue: «(s) e l’Italia riducesse le sue emissioni del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990), in linea con l’obiettivo di riduzione delle emissioni dell’UE, è probabile che l’Italia superi considerevolmente il suo carbon budget residuo “eguale pro capite” anche entro il 2030. Per rimanere all’interno del suo budget [...] sulla base di una riduzione lineare, l’Italia dovrebbe raggiungere lo zero netto di emissioni di CO<sub>2</sub> da combustibili fossili e industriali nel 2029. Ciò richiederebbe una riduzione annuale delle emissioni equivalente al 13,9% delle emissioni del 2022 ogni anno fino allo zero netto. Dal 2030 in poi l’Italia dovrebbe avere emissioni nette di CO<sub>2</sub> pari a zero per rispettare il suo carbon budget».

<sup>81</sup> Per una lettura del contenuto integrale dell’atto di appello si veda “Giudizio Universale”: *documenti del contenzioso – Atto di citazione in appello*, in <www.contenziosoclimaticoitaliano.it>, 2024. Una sintesi dell’atto può, inoltre, essere consultata su <www.asud.it>.

in appello – del quale si è già svolta la prima udienza (non partecipata<sup>82</sup>) il 29 gennaio 2025 – si concluda con un provvedimento che tenga conto sì delle peculiarità della questione invocata, ma che al contempo si distanzi dalle fallacie argomentative in cui il Tribunale di Roma è irrimediabilmente inciampato<sup>83</sup>.

Tuttavia, nell'*età dell'ansia*, in cui la collettività prende coscienza della portata globale del mutamento climatico e della necessità di uno sforzo comune che prescindia dalla ricchezza o dalla posizione geografica dei singoli Paesi<sup>84</sup>, il rischio che va profilandosi all'orizzonte è quello di assistere a pronunce favorevoli per i ricorrenti (e, indirettamente, per il termometro terrestre) ma aride di effetti o comunque poco incisive sul fenomeno "meteorologico" complessivamente inteso.

Come è stato autorevolmente scritto, infatti, «[...] il ricorso alla

<sup>82</sup> *Ivi*.

<sup>83</sup> Pare interessante notare, tuttavia, come la Corte d'Appello di Roma, I sez. civ., investita del giudizio di secondo grado, abbia fissato – con un provvedimento alquanto austero e sbrigativo – l'udienza di rimessione della causa al 21 ottobre 2026, dimostrando così un certo cinismo verso l'urgenza della questione climatica.

<sup>84</sup> Così B. POZZO, *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epiche del diritto dell'ambiente*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD – Trento, 24-26 settembre 2015*, Napoli 2016, p. 291 ss., ma in particolare pp. 307-309 (la periodizzazione, tuttavia, è ripresa da G. GILMORE, *The Ages of American Law*, 1977). Nel saggio, l'A. riconosce che la c.d. *età dell'ansia* si caratterizza per una triplice presa di coscienza: anzitutto, «[...] che i problemi ambientali non sono più cosa di cui si devono occupare solo i Paesi Occidentali, ma che con lo sviluppo industriale, soprattutto di Cina e India, il problema è di tutti e che è difficile imporre standard severi di qualità ambientale a Paesi che vedono nello sviluppo economico la chiave di accesso ad un benessere diffuso, che fino ad ora era stato precluso ai loro cittadini. Una seconda presa di coscienza è che i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale nel vero senso della parola. Non si tratta più solamente di prendere in considerazione l'effetto potenzialmente *transboundary* dell'inquinamento ambientale, ma piuttosto di ammettere – con maggior ansia – che l'inquinamento provocato in Paesi lontani può produrre effetti deleteri per noi e per il nostro ambiente. Infine, una terza presa di coscienza concerne il rilievo che i cambiamenti climatici riguardano i Paesi ricchi così come i Paesi poveri e mettono a repentaglio la qualità della vita, per non dire la sopravvivenza stessa su questo pianeta, di tutti quanti». Il ragionamento è successivamente ripreso da L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, cit., p. 8 ss.

*litigation strategy* in materia climatica, [...] se rappresenta uno strumento incentivante per gli Stati e per la stessa comunità internazionale, non può però costituire l’unico elemento per l’attuazione delle politiche ambientali e climatiche, sia per i suoi tempi relativamente lunghi che per la parzialità delle soluzioni che propone, applicabili ad un numero ristretto di casi»<sup>85</sup>.

*Rebus sic stantibus*, per quanto sia possibile ottenere rimedi giurisdizionali in astratto efficaci, quegli stessi provvedimenti risentirebbero di limiti congeniti e fisiologici ascrivibili alla ridotta effettività e alle modeste conseguenze realisticamente attendibili.

Per meglio chiarire questo passaggio è sufficiente rammentare ciò che, in letteratura giuridica, è stato argutamente definito il “paradosso delle sentenze vuote”<sup>86</sup>, ossia di quei verdetti che, pur essendo di indiscusso valore per l’accertamento di posizioni di responsabilità (anche statale), rischiano di avere sulla questione climatica – e nella maggior parte delle controversie *hanno* – lo stesso impatto «[...] di un moscerino che si infrange sul parabrezza di una vettura lanciata in corsa sull’Autostrada del Sole»<sup>87</sup>.

È il caso della sentenza della Corte Suprema olandese nella nota vicenda *Urgenda*, che nel dicembre 2019 aveva condannato le autorità statali a ridurre, entro la conclusione dell’anno successivo, le emissioni carboniche del 25% rispetto alle determinazioni registrate nel 1990.

---

<sup>85</sup> D. AMIRANTE, *L’ambiente nel 2024: la COP 29 di Baku e un anno vissuto fra grandi speranze e delusioni annunciate*, cit., p. VIII.

<sup>86</sup> Cfr. A. PISANÒ, *L’impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 1, 2024, p. 114, secondo cui «il “paradosso delle sentenze vuote” [...] consisterebbe proprio in questo: la ratifica di un trattato in tema di diritti non avrebbe alcun effetto diretto (o potrebbe avere addirittura effetti negativi) in tema di diritti umani, definendo dunque quella che, da un punto di vista strettamente giuridico, appare una “promessa vuota”. Paradossalmente, però, la ratifica avrebbe comunque un effetto positivo indiretto, legittimando “politicamente” ragioni e argomenti a favore dei diritti utilizzati dagli attivisti per i diritti umani o dalla comunità internazionale, con effetti comunque migliorativi nel medio-lungo termine in tema di human rights practices». L’espressione *de qua*, evidenzia l’A., è stata tuttavia coniata da E.M. HAFNER-BURTON, K. TSUTSUI, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, in *American Journal of Sociology*, fasc. 5, 2005, p. 1373 ss.

<sup>87</sup> A. PISANÒ, *Ivi*, pp. 111-112.

Senonché, «l'adozione delle misure mitigative, su ingiunzione giudiziaria, [...] non ha dato nessun contributo diretto alla soluzione della questione climatica, perché l'Olanda, nel 2022, è stata responsabile dello 0,31% delle emissioni globali di gas serra nell'atmosfera»<sup>88</sup>.

Ma se è vero che le pronunce, valutate individualmente, non hanno un influsso decisivo sul contenimento della temperatura terrestre, nondimeno alle stesse sarebbe possibile riconoscere un effetto “palla di neve”, in funzione del quale una singola decisione a monte, per quanto connotata da limitata effettività sul fenomeno complessivamente inteso, produrrebbe a valle delle frizioni sui decisori politici, incalzati così a definire strategie globali di contrasto alla crisi climatica di origine antropogenica<sup>89</sup>.

## 5. *Un monito finale*

Se da un lato, l'auspicio è che, nel prossimo avvenire, la Corte d'Appello – ovvero la Cassazione, qualora appositamente interpellata – riconosca anzitutto la giurisdizione del giudice ordinario, così da permettere la formazione di un precedente che sia in grado di offrire all'ordinamento domestico un primo inquadramento pretorio in materia di cambiamento climatico<sup>90</sup>, dall'altro, e in via subordinata, l'accoglimento delle domande attoree, per quanto suscettibile di una

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 113. A ben vedere, la medesima problematica si è posta con riguardo alla sentenza *KlimaSeniorinnen*; v. G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 2, 2024, p. 571 ss., segnatamente p. 589.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>90</sup> Un auspicio condiviso anche da L. PANZERI, *Sull'avvenuta costituzionalizzazione dell'ambiente: riflessioni interlocutorie a tre anni dalla Legge cost. n. 1 del 2022*, in corso di pubblicazione, secondo cui «resta [...] auspicabile un'evoluzione dell'atteggiamento dei giudici – costituzionale e non – nei confronti del novellato parametro costituzionale e che, già nel caso del giudizio d'appello promosso nei confronti del *non liquet* del Tribunale di Roma, si possa giungere ad un esito processuale diverso da quello definito dal giudice di prime cure».

limitata portata in termini di effettivo contenimento del riscaldamento terrestre, parrebbe nondimeno vantaggioso sotto plurimi profili.

Difatti, aldilà delle concrete ripercussioni sul fenomeno degenerativo in discorso, che sarebbero evidentemente circoscritte per le ragioni appena enucleate, una nutrita sequenza di decisioni favorevoli ai *claimers* potrebbe auspicabilmente indurre lo Stato italiano all’adozione di politiche ponderate e più accorte alle componenti ambientali e “metereologiche”.

Non solo: l’eventuale riconoscimento di un precipuo diritto al clima – del quale parti attrici invocano la tutela – inaugurerebbe una nuova stagione di contenzioso, certamente nei riguardi delle autorità pubbliche, ma anche verso i grandi complessi societari impegnati nella produzione e distribuzione di fonti di energia non rinnovabile (per lo più combustibili fossili), notevolmente dannose per il benessere del Pianeta e di chi lo abita<sup>91</sup>.

Occorre prendere coscienza che è in corso una partita pericolosa, in cui la posta in gioco è la sopravvivenza stessa della specie umana, e la perdurante inerzia degli Stati – ovvero l’occultamento dei rilevamenti scientifici (c.d. negazionismo climatico<sup>92</sup>) – produrrebbe solo un’accelerazione della corsa verso il profondo e ineluttabile baratro.

---

<sup>91</sup> Un timore, quello per le emissioni climalteranti, che lo stesso monarca inglese, Carlo III, non ha mancato di rievocare nel suo ultimo viaggio in Italia e, in particolare, in occasione del discorso tenuto a Montecitorio a Camere congiunte: «Così come siamo uniti nella difesa dei nostri valori, lo siamo anche nella difesa del nostro pianeta. [...] Entrambi i nostri Paesi stanno già sperimentando gli effetti sempre più devastanti del cambiamento climatico». E continua: «(l’)ultima volta che parlai in questo edificio del Parlamento fu in occasione di una riunione speciale dedicata al cambiamento climatico [...]. Spero quindi mi perdonerete se dico che gli avvertimenti che lanciai allora sull’urgenza della sfida climatica si stanno tristemente realizzando. Tempeste estreme che un tempo si verificavano una sola volta per generazione sono ormai una realtà annuale. Innumerevoli specie vegetali e animali preziose rischiano l’estinzione nel corso della nostra vita. È in gioco moltissimo». Si veda, in proposito, *Il discorso integrale di re Carlo a Montecitorio*, in <[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)>, 2025.

<sup>92</sup> In proposito, la dottrina giuspubblicistica si è interrogata circa l’esistenza di un “diritto alla verità climatica”; vedasi M. CARDUCCI, *Il diritto alla verità climatica*, in *BioLaw Journal*, fasc. 2, 2023, p. 349 ss.

Come ebbe a scrivere, con sguardo lungimirante, Massimo Severo Giannini, «[...] l'uomo, in ogni momento, crea, modifica distrugge il proprio ambiente, il proprio patrimonio culturale, il proprio patrimonio naturale: la sua opera è continua creazione così come è continua distruzione»<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup>M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1971, p. 1122.

VALENTINA BARONCINI, CLAUDIA ONNIBONI

*L'azione inibitoria collettiva  
contro il Ponte sullo Stretto*<sup>\*</sup>

SOMMARIO: 1. L'azione inibitoria collettiva *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c. – 2.  
L'azione inibitoria collettiva contro il Ponte sullo stretto di Messina

1. *L'azione inibitoria collettiva ex art. 840-sexiesdecies c.p.c.*

Con la legge 12 aprile 2019, n. 31 è stato introdotto nel Libro IV del c.p.c. il nuovo titolo VIII-*bis* rubricato “*Dei procedimenti collettivi*” che comprende gli artt. da 840-*bis* a 840-*sexiesdecies*, tutti in vigore dal 19 maggio 2021. Dette disposizioni si applicano alle condotte illecite poste in essere successivamente alla data di entrata in vigore.

In particolare, l'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. raccoglie la nuova disciplina dell'azione inibitoria collettiva precedentemente contenuta negli artt. 139 e 140 del codice del consumo (ora abrogati), norme queste che agganciavano fortemente il rimedio collettivo in esame alle sole controversie in tema di diritti dei consumatori. La nuova collocazione sistematica ovvero il passaggio dal codice del consumo al codice di rito, con conseguente abbandono dello specifico settore consumeristico, attribuisce alla nuova azione inibitoria collettiva la caratteristica di strumento generale di reazione ad atti e comportamenti posti in essere in pregiudizio degli interessi collettivi omogenei

---

<sup>\*</sup> Il paragrafo 1 è attribuibile a Claudia Onniboni, il paragrafo 2 a Valentina Baroncini.

facenti capo ad una pluralità di individui o enti e rivela, nella sua nuova versione codicistica, un perimetro oggettivo di operatività decisamente assai ampio e maggiormente fruibile<sup>1</sup>. Con l'azione inibitoria collettiva la tutela giurisdizionale interviene in via preventiva per garantire l'osservanza e l'attuazione di obblighi sostanziali a tutela sia di soggetti singoli che di collettività indifferenziate.

Più in generale, l'azione collettiva civilisticamente intesa altro non è che lo strumento processuale con cui si deduce in giudizio una controversia di dimensione non meramente individuale, ma collettiva, ove assumono rilevanza, quanto alla struttura e alla funzione del rimedio giurisdizionale, la natura sovraindividuale dell'interesse tutelato e la plurioffensività delle violazioni censurate<sup>2</sup>.

Ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies*, comma 1, c.p.c., l'azione collettiva inibitoria può essere esercitata da «chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti» e altresì dalle «organizzazioni o le associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendono la tutela degli interessi pregiudicati dalla condotta» lesiva e plurioffensiva. In ragione di quanto previsto dalla norma in esame si assiste dunque ad un ampliamento del novero dei legittimati ad agire che possono essere sia gli enti esponenziali (seppure in possesso dei requisiti previsti dall'art. 840-*bis*,

---

<sup>1</sup> Per un approfondito esame delle nuove norme di cui agli artt. 804-*bis* ss., si rinvia a C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, Milano 2019, p. 1 ss.; A. CARRATTA, *I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura*, in *Giur. it.*, fasc. 10, 2019, p. 2297 ss.; in particolare, sull'azione inibitoria collettiva, v., I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Giur. it.*, fasc. 10, 2019, p. 2329 ss.; G. BASILICO, *L'inibitoria collettiva secondo la legge 12 aprile 2019, n. 31*, in *Giusto proc. civile*, fasc. 1, 2020, p. 123 ss.; A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 1, 2021, p. 230 ss.; A.D. DE SANTIS, *L'azione inibitoria collettiva*, in D. DALFINO (a cura di), *Le nuove forme di tutela collettiva (l. 12 aprile 2019, n. 31)*, in *Foro it.*, V, fasc. 9, 2019, c. 387 ss.

<sup>2</sup> Per i relativi riferimenti dottrinali nonché per la distinzione fra interessi diffusi e interessi collettivi, si rinvia a R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli 2008, p. 158 ss. e p. 255 ss.; sul punto, v. altresì, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 2, 2024, p. 342 nonché, A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 230 ss. anche per le indicazioni bibliografiche.

comma 2, c.p.c.<sup>3)</sup> portatori e difensori istituzionali dell'interesse collettivo sia singoli individui portatori di un interesse individuale ma comune, condiviso e omogeneo rispetto a quello degli altri individui o di indeterminate collettività<sup>4</sup>.

Si tratta di un rimedio esperibile da un singolo o una pluralità di individui o enti pregiudicati dalla medesima condotta plurioffensiva, in grado cioè di manifestare la propria lesività rispetto a una serie non determinata di soggetti, diretto a porre fine alla situazione lesiva in atto o a scongiurare in via preventiva che essa si realizzi; il rimedio inibitorio potrà dunque essere diretto contro atti e comportamenti in grado di arrecare un pregiudizio ad una pluralità di soggetti per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva, con ripristino, ove possibile, della *status quo ante*<sup>5</sup>.

Con l'inibitoria collettiva gli effetti dell'azione proposta si estenderanno anche a vantaggio di tutti gli altri soggetti che pure non abbiano partecipato al processo in ragione del fatto che l'interesse tutelato è superindividuale e collettivo<sup>6</sup>. Posto che l'interesse del singolo è un interesse collettivo e dunque condiviso da una determinata collettività, la tutela inibitoria erogata sarà in grado di salvaguardare sia il singolo, su un piano individuale, sia quella determinata collettività.

Siamo dunque sul piano dei rimedi giurisdizionali di natura collettiva che vedono proprio quale ambito privilegiato di applicazione

---

<sup>3</sup> Quanto agli enti esponenziali, si deve trattare di organizzazioni e associazioni che siano iscritte nell'elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia: v. art. 7 del d.m. 17 febbraio 2022 n. 27.

<sup>4</sup> V., quanto alla legittimazione attiva, C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, cit., p. 57; A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 237 ss.; E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 4, 2022, p. 1114; A.D. DE SANTIS, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., p. 389.

<sup>5</sup> Cfr. C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, cit., p. 55 ss.

<sup>6</sup> Sul problema dell'efficacia *ultra partes* del provvedimento inibitorio, v. A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 238 ss.; R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 358.

la giustizia ambientale e climatica<sup>7</sup> e che, più in generale e con visione prospettica, sono comunque chiamati a confrontarsi con la sempre maggiore complessità della gestione dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, delle pandemie, delle crisi, economiche e non, ricorrenti e permanenti<sup>8</sup>.

Pur rimanendo nel campo della tutela dichiarativa, un tale inquadramento della tutela inibitoria collettiva sembra suggerire, ad operatori e studiosi del diritto, la necessità di prendere le distanze dalla tradizionale concezione bilaterale del rapporto giuridico e dell'azione con cui si deduce in giudizio un diritto soggettivo individuale, che fa capo al singolo nei confronti di un altro singolo e che l'attore deduce in giudizio in quanto lo afferma lesa, violata, inadempita<sup>9</sup>.

Nozioni come, ad esempio, quella dell'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c. richiedono senza dubbio di essere rimodulate e aggiornate con riferimento ai nuovi rimedi collettivi messi a disposizione per la tutela degli interessi collettivi omogenei.

Con specifico riferimento alla inibitoria collettiva, abbiamo visto trattarsi di azione (atipica<sup>10</sup>) ammessa ed esperibile in relazione ad atti o comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti: il comportamento (nella norma in esame l'azione e l'omissione sono equiparate) che si chiede di inibire o far cessare è in grado di arrecare ad una pluralità di soggetti un pregiudizio omogeneo e pertanto comune e condiviso dai soggetti lesi. Il comma 2 dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. individua i legittimati passivi alla proposizione dell'azione che potranno essere unicamente «imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità» in relazione ad

---

<sup>7</sup> Sul punto, v. le riflessioni di E. GABELLINI, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, cit., p. 1105 ss.; nonché R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 344 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, si rinvia a R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 331 ss.; nonché con specifico riferimento al contenzioso climatico, sempre R. TISCINI, *Contenzioso climatico e processo civile. Considerazione a margine di alcune recenti pronunce*, in *Judicium*, 2024.

<sup>9</sup> Sul punto v. la convincente riflessione di A.M. TEDOLDI, *Next generation e rimedi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 2, 2024, p. 367 ss.; sul fenomeno dei c.d. diritti in veste di azione, si rinvia a R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 331 ss.

<sup>10</sup> Cfr. R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 356.

atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività<sup>11</sup>.

La norma non definisce la condotta produttiva di pregiudizio come “illecita”, né utilizza il termine “danno” né fa riferimento a un’ingiustizia di questo, come prevede l’art. 2043 c.c., né agli stati soggettivi del dolo o della colpa. Non vi è nessuna tipizzazione delle situazioni giuridiche tutelabili e questo, secondo la dottrina, è un indice normativo di grande rilevanza, poiché sembra trovare conferma sul piano positivo l’affrancamento della tutela inibitoria collettiva dai requisiti del danno e della colpa e più in generale dal sistema della responsabilità civile<sup>12</sup>.

Ancora. Secondo autorevole dottrina, se si concepisce l’azione inibitoria come strumento di prevenzione del danno, si potrebbe ritenere che la nuova disposizione, riferendosi alla generica nozione di “pregiudizio”, abbia voluto rendere possibile un arretramento della soglia per l’accesso alla tutela giurisdizionale collettiva non solo ad un momento anteriore al verificarsi del danno ma ad un momento che precede addirittura il verificarsi dello stesso pregiudizio. Un rimedio dunque idoneo a neutralizzare il pregiudizio quando questo è, seppure concreto, solo potenziale e non in atto<sup>13</sup>. Questa opzione interpretativa, che pare senza dubbio preferibile, e che per vero sembra essere ostacolata dalla lettera della legge che fa espresso riferimento ad atti e comportamenti “posti in essere”, avrebbe il merito di conferire maggior incisività alla tutela inibitoria quando azionata in via preventiva allorché gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi collettivi dedotti in giudizio siano solo minacciati, purché

---

<sup>11</sup> V. quanto al profilo della legittimazione passiva, C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, cit., p. 56 s.; A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 240 ss.

<sup>12</sup> V. in tal senso, A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 241; v. altresì, A.M. TEDOLDI, *Next generation e rimedi collettivi*, cit., p. 372 ss.; R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 347 ss.

<sup>13</sup> Così, A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 241 ss., cui si rinvia anche per le indicazioni bibliografiche. Con specifico riferimento al contenzioso climatico, v. altresì le riflessioni di R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 350 ss. con riferimento alla distinzione fra inibitoria cautelare e inibitoria dichiarativa.

ovviamente, si ripete, il pregiudizio abbia assunto una connotazione oggettiva e concreta. Decisivo sarà, con riferimento a questo tema, il ruolo dei giudici che potranno o meno far prevalere interpretazioni e applicazioni delle norme coinvolte orientate alla valorizzazione della azione inibitoria collettiva come rimedio preventivo di realizzazione di un pregiudizio imminente. La tensione verso un risultato di effettività della tutela giurisdizionale dell'interesse collettivo oggetto del giudizio potrebbe sicuramente dipendere da una rivisitazione, da parte del giudice, dei suoi processi decisionali, delle categorie e delle nozioni utilizzate in un'ottica tesa a privilegiare il valore degli interessi collettivi pregiudicati che, con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente, ricevono dagli artt. 9 e 41 della Costituzione una garanzia esplicita e salda.

L'equilibrio tra condotta, pregiudizio, pericolo di pregiudizio e nesso di causalità andrà misurato caso per caso, in relazione alla pericolosità del comportamento lesivo minacciato o in essere ed alla irreversibilità del pregiudizio nel senso che quanto più sarà grave ed irreversibile il pregiudizio, tanto più occorrerà anticipare la tutela inibitoria.

Quanto al rito applicabile alle controversie in esame, di esso si occupano i commi da 3 a 5 dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., laddove si prevede l'applicabilità, con clausola di compatibilità, del rito dettato per i procedimenti in camera di consiglio dagli artt. 737 ss. c.p.c., con competenza esclusiva attribuita alle sezioni specializzate in materia di impresa del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede il convenuto. Il ricorso introduttivo viene notificato al pubblico ministero la cui partecipazione non è tuttavia obbligatoria. Il procedimento, che non è soggetto a nessun filtro di ammissibilità e/o procedibilità, oltre che dal rito camerale, riceve disciplina anche, sempre in quanto compatibile, dall'art. 840-*quinquies* c.p.c., dettato per l'azione risarcitoria di classe.

Si è sottolineato come la scelta, da parte del legislatore, di adottare il rito camerale sia stata fortemente criticata dalla dottrina sul presupposto della asserita incompatibilità del procedimento in camera di consiglio con la decisione su diritti in materie contenziose<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Così, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 362 ss. Sulla idoneità del rito camerale a disciplinare tale tipologie di controversie v. in senso critico, C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-*

In realtà, che il rito in camera di consiglio possa trovare applicazione quando viene esercitata la funzione giurisdizionale decisoria (in materie contenziose) è un dato che possiamo considerare acquisito in virtù di esplicite scelte, tanto legislative, quanto giurisprudenziali: è indubbia l'utilizzabilità di tale rito per la soluzione di situazioni contenziose, alla condizione che siano assicurate le garanzie del giusto processo<sup>15</sup>.

Quanto ai possibili contenuti del provvedimento conclusivo e decisorio, che, in ragione dell'applicazione del rito camerale, ha la forma del decreto motivato, essi possono consistere nella condanna alla cessazione della condotta omissiva o commissiva e nella condanna ad adottare le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate; si prevede altresì espressamente la possibilità per il giudice di pronunciare, su istanza di parte, provvedimenti contenenti misure di coercizione indiretta *ex art. 614-bis c.p.c.*, anche fuori dei casi ivi previsti, nonché la condanna della parte soccombente a dare diffusione del provvedimento mediante l'utilizzo dei mezzi di comunicazione ritenuti più appropriati<sup>16</sup>.

## *2. L'azione inibitoria collettiva contro il Ponte sullo stretto di Messina*

Con ricorso depositato lo scorso 13 giugno 2024, l'azione inibitoria collettiva disciplinata dall'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. è stata proposta da 104 ricorrenti nei confronti della società "Stretto di Messina s.p.a." allo scopo di inibire la realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina in considerazione del «danno irreversibile che il territorio

---

*sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, cit., p. 57 ss.; I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., p. 2331 ss.; A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 243 ss.

<sup>15</sup> In tal senso e condivisibilmente, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 363.

<sup>16</sup> Sul regime impugnatorio del provvedimento finale si rinvia a C. CONSOLO, *Codice di procedura civile. Commentario. Artt. 840-bis – 840-sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, cit., p. 59; A.M. TEDOLDI, G.M. SACCHETTO, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.*, cit., p. 248 ss.

subirebbe dalle attività poste in essere» a tal fine. Un aspetto dirimente nell'economia dell'iniziativa processuale proposta, come si avrà modo di mettere in luce, è rappresentato, in primo luogo, dall'identità dei soggetti ricorrenti.

Come risulta dal ricorso introduttivo, i 104 istanti sono tutti soggetti che «vivono o soggiornano o comunque amano le due sponde dello stretto di Messina»: alcuni di essi «sono attivisti di associazioni ambientaliste di rilievo nazionale, regionale o locale, di associazioni di protezione ambientale riconosciute e di comitati spontanei», altri «sono proprietari di immobili sottoposti a vincolo di esproprio» apposto per realizzare il ponte, oppure, ancora, «sono esposti al rischio/verrebbero danneggiati dalla realizzazione del ponte».

Dalle allegazioni svolte nel ricorso introduttivo emerge, dunque, la titolarità, in capo a tali soggetti, di posizioni differenziate e variegate, ancorché il ricorso medesimo si premuri, sin dal principio, di evidenziare come le rispettive posizioni siano comunque accomunate dal «medesimo interesse sovraindividuale alla protezione dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, del patrimonio storico e archeologico, oltre che al rispetto dei principi di legalità e di sostenibilità ambientale ed economica tutelati dagli artt. 9 e 41 Cost.», interesse comune posto a fondamento dell'esercizio dell'azione inibitoria collettiva.

Può senz'altro apparire utile ricordare il contesto in cui si cala la proposizione dell'azione inibitoria collettiva in discorso.

La vicenda attinente alla realizzazione del Ponte sullo stretto, come noto, ha radici oramai remote, avendo preso avvio nel lontano 1971, quando fu emanata la disciplina per la realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente, e in esecuzione della quale, nel 1981, fu costituita la società "Stretto di Messina s.p.a.", avente ad oggetto sociale "lo studio, la progettazione e la costruzione di un'opera per il collegamento stabile ferroviario e viario e dei pubblici servizi tra la Sicilia e il continente"; nel 1985 la società è divenuta concessionaria di tali attività.

La società è rimasta sostanzialmente silente sino ai primi anni 2000, sino a conoscere un apparente punto di svolta nel luglio del 2011, quando la società approvò il progetto definitivo del ponte, per un valore economico complessivo pari a 8,5 miliardi di euro.

È parimenti noto a tutti cosa accadde di lì a pochi mesi, quando alla trasmissione al Governo italiano della lettera Trichet-Draghi

(nota anche come lettera della BCE all'Italia) fecero seguito le dimissioni dell'esecutivo Berlusconi IV e l'insediamento del governo tecnico Monti, il quale, con la legge di stabilità per il 2012 revocò i finanziamenti precedentemente assegnati per la realizzazione del ponte. Nel 2013, la società "Stretto di Messina s.p.a." fu quindi messa in liquidazione, con conseguente caducazione, tra l'altro, di tutti gli atti regolanti i rapporti di concessione.

Il quadro è nuovamente (e forse definitivamente) mutato con l'approvazione della legge di bilancio 2023, recante disposizioni dirette a revocare lo stato di liquidazione della società, ridare efficacia alla concessione affidata per la realizzazione e la gestione del Ponte, e a riavviare l'attività di progettazione dell'opera, qualificata di preminente interesse nazionale.

Di lì a poco, la società "Stretto di Messina s.p.a." ha presentato il "Progetto definitivo 2024", e ha richiesto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (c.d. MASE) l'avvio della procedura di aggiornamento e completamento della valutazione di impatto ambientale. All'esito della stessa, la Commissione VIA-VAS ha richiesto ben 239 integrazioni, sostanzialmente ritardando il complessivo iter di realizzazione dell'opera.

È esattamente in questo momento temporale che s'inserisce il ricorso in esame: nelle more della decisione dello stesso sono tuttavia intervenuti alcuni ulteriori sviluppi, dei quali è senz'altro opportuno dar conto. In primo luogo, la Commissione VIA-VAS ha da ultimo espresso parere positivo, con integrazioni, sulla compatibilità ambientale del progetto definitivo del Ponte sullo stretto: formalmente, per l'inizio dei lavori manca solamente l'ultimo tassello, ossia l'autorizzazione del CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), inizialmente attesa entro il 31 dicembre 2024 ma, alla data in cui si scrive (marzo 2025) non ancora pervenuta. Ciò nonostante, il MIT (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ha recentemente annunciato l'imminente approdo del progetto al CIPESS, conseguentemente pronosticando, d'intesa con la società "Stretto di Messina s.p.a.", l'inizio dei lavori per la seconda metà del 2025.

Venendo al contenuto del ricorso *ex art. 840-sexiesdecies* proposto, diverse censure articolate dai ricorrenti attengono, specificamente, a profili ambientali e climatici.

È il caso, anzitutto, della denunciata violazione delle direttive Habitat (92/43/CEE) e Uccelli (2009/147/CE), in considerazione dell'incidenza negativa che il progetto di ponte andrebbe ad arrecare alla sosta e al transito degli uccelli migratori; sul punto, il ricorso richiama altresì l'art. 3-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente), dove è previsto che «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche giuridiche pubbliche e private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio chi inquina paga».

I ricorrenti hanno denunciato, poi la violazione (oltreché delle corrispettive disposizioni sovranazionali): dell'art. 9 Cost. (come modificato dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1), in materia di tutela del paesaggio, dell'ambiente e della biodiversità che, tramite il riferimento effettuato «anche all'interesse delle future generazioni» sembra aver imposto un onere di prudenza rafforzata in capo al legislatore ordinario e alle amministrazioni procedenti; e dell'art. 117, lett. s), Cost., che in materia di esercizio della potestà legislativa richiama il dovuto rispetto alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (oltreché, come parametro interposto, delle norme europee e convenzionali sul paesaggio).

Dunque, già dalle argomentazioni di merito spese all'interno del ricorso introduttivo emerge, con evidenza, la volontà dei ricorrenti di sensibilizzare il giudice adito sui temi ambientali, e di porli a fondamento dell'ambito accoglimento dell'azione inibitoria collettiva proposta.

Ma la sensibilizzazione del giudice sulle tematiche ambientali emerge anche in punto di riconosciuta sussistenza dell'interesse ad agire *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c., il quale, come già chiarito, (oltre a dover essere concreto, effettivo e attuale) non può atteggiarsi generico, ma deve essere specifico e omogeneo.

In particolare, per ritenere sussistente, in capo al singolo, l'interesse ad agire *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c. occorre accertare il carattere diffuso dell'interesse sotteso alla sua iniziativa: l'azione intrapresa, cioè, anche se individuale deve soddisfare un interesse generale (superindividuale), nel senso che l'interesse individuale del singolo che agisce deve essere comune a un gruppo.

Il ricorso introduttivo, come accennato, ha cercato di dimostrare sin dal principio l'esistenza di un interesse sovraindividuale – collettivo, diffuso e omogeneo – pregiudicato dalle attività poste in essere dalla società “Stretto di Messina” al fine di realizzare il ponte: al suo interno, infatti, è possibile leggere come tutti i ricorrenti siano accomunati «dal medesimo interesse sovraindividuale alla protezione dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, del patrimonio storico e archeologico oltre che al rispetto dei principi di legalità e di sostenibilità ambientale ed economica tutelati dagli artt. 9 e 41 Cost.».

All'interno del primo atto difensivo, la società convenuta non ha mancato di eccepire, in via preliminare, proprio il difetto di interesse ad agire dei ricorrenti, rilevando, in particolare, l'assoluta genericità (e, dunque, la mancanza di specificità) dell'interesse sovraindividuale allegato. Secondo la società convenuta, l'interesse allegato sarebbe inoltre risultato privo del carattere della omogeneità, in considerazione dell'eterogeneità delle posizioni vantate dai singoli ricorrenti: in tale ottica, evidentemente, anche il pregiudizio dagli stessi patito non potrebbe essere il medesimo per tutti, in considerazione delle diverse situazioni soggettive di cui sono titolari.

Non è superfluo rilevare, inoltre, come a monte di tale censura la società convenuta abbia altresì eccepito il difetto di giurisdizione in capo all'adito Tribunale di Roma, giudice ordinario investito dell'azione inibitoria collettiva *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c.: nel caso di specie, infatti, i ricorrenti hanno invocato una tutela che, anticipando l'emanazione dei provvedimenti amministrativi indispensabili perché il progetto di ponte veda il suo primo inizio, spetterebbe al solo giudice amministrativo, ma, beninteso, solo dopo che tali provvedimenti siano stati emanati.

Con provvedimento datato 18 dicembre 2024, il Tribunale di Roma – Sezione specializzata in materia di impresa ha dichiarato inammissibile il ricorso *ex art. 840-sexiesdecies* c.p.c. presentato.

I giudici di merito non hanno tanto negato la sussistenza di un interesse sovraindividuale (collettivo, diffuso e omogeneo) in capo ai ricorrenti: gli stessi, anzi, vengono tutti riconosciuti come interessati a tutelare, tramite l'iniziativa giudiziaria esperita, il diritto all'ambiente, sì da superare la contestazione sollevata da parte convenuta circa la disomogeneità degli interessi per cui si è richiesta

tutela. Con riguardo a tale profilo, non pare irragionevole affermare come, in effetti, il valore della tutela dell'ambiente si sia inserito all'interno della valutazione offerta dal giudice romano sulla sussistenza di una condizione dell'azione in modo evidentemente dirimente.

In punto di giurisdizione, poi, il provvedimento rileva come l'azione proposta non abbia ad oggetto l'esercizio di un potere autoritativo, bensì risulti volta a censurare l'illiceità di una condotta (quella della società convenuta) sul presupposto della illegittimità delle norme che la sostengono: ne risulta confermata, conseguentemente, la giurisdizione del giudice ordinario.

La ragione fondante la pronuncia d'inammissibilità del Tribunale di Roma si è identificata, tuttavia, in altro e differente motivo ostativo.

Come affermato nella parte motiva della decisione, «la condizione fattuale soggettiva legittimante l'esercizio dell'azione inibitoria collettiva a tutela del diritto a un ambiente salubre è quella di risiedere o dimorare nei luoghi coinvolti dalla costruzione del ponte, o comunque di avere in questi luoghi specifici interessi che potrebbero subire un diretto nocumento per effetto del danno ambientale eventualmente derivante dalla realizzazione dell'infrastruttura di cui trattasi»: condizione, tuttavia, di cui i ricorrenti non hanno dato alcuna prova nel caso di specie, non avendo offerto alcuna dimostrazione della «titolarità di concreti interessi localizzati nelle zone in cui il ponte dovrebbe essere costruito».

Da ultimo – ma con argomento che, dal punto di vista logico, precede quello appena esposto –, i giudici romani hanno evidenziato la carenza, in capo ai ricorrenti, di un interesse concreto, effettivo e attuale, che, come ampiamente noto, sempre deve sostenere qualsiasi iniziativa giudiziale. Pur espressamente sposando quell'interpretazione maggiormente estensiva dell'interesse che deve essere posto a fondamento dell'azione inibitoria collettiva *ex art. 840-sexiesdecies c.p.c.* – ritenendo a tal fine sufficiente un mero pericolo di pregiudizio, derivante da condotte potenzialmente offensive –, i giudici romani richiedono, infatti, la presenza di «un pregiudizio imminente, il rischio del quale sia concretamente e palesemente apprezzabile»: nel caso di specie, all'opposto, i ricorrenti hanno prospettato il pregiudizio in termini del tutto evanescenti e ipotetici.

Da ciò è derivata una dichiarazione di “prematurità” dell’azione inibitoria collettiva proposta, in quanto avanzata «non solo in assenza di alcun effettivo danno ambientale che si sia iniziato a produrre in conseguenza di una condotta illecita, ma addirittura senza che il pregiudizio all’ambiente sia stato prospettato come imminente [essendo] ancora in corso ulteriori procedimenti istruttori e valutativi», con particolare riferimento all’attesa approvazione del CIPRESS<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Note, infine, sono le polemiche scaturite dalla disposta condanna al pagamento delle spese processuali posta a carico dei 104 ricorrenti, liquidate in € 238.143,00 per compensi professionali, oltre oneri di legge.



ANDREA G. MELANI

*Crisi climatica e giurisdizione civile.*  
*In particolare, il diritto d'asilo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Crisi climatica e responsabilità civile. – 3. Crisi climatica e diritto d'asilo. – 4. Considerazioni finali sul ruolo del giudice di fronte alle crisi.

1. *Introduzione*

Il rapporto tra crisi climatica e giurisdizione civile è l'oggetto dell'intervento<sup>1</sup>.

Occorrono alcune precisazioni di carattere contenutistico.

La crisi climatica non è sinonimo di crisi ambientale, come del resto si desume dal titolo del convegno.

Ambiente e clima hanno significati diversi per il linguaggio comune e, di riflesso, per quello giuridico<sup>2</sup>; è tra l'altro discusso se il

---

<sup>1</sup>Lo scritto riproduce fondamentalmente l'intervento compiuto al convegno, previe doverose emende, di qui la struttura più colloquiale. Poche invece sono le integrazioni degli argomenti esposti. Saranno citate, e per onestà e per la natura dell'intervento, solo le fonti effettivamente consultate, a costo di implicitamente denunciare un'indagine monca, che pare comunque vada esente da colpa di fronte ad una letteratura sterminata che consente di invocare l'impossibilità oggettiva della prestazione. Sulla "dannosità" di un certo modo di fare le citazioni, v. il monito del Croce, in L. AVITABILE (a cura di), *Carteggi di Benedetto Croce con i giuristi*, vol. I, Bologna 2024, p. 60.

<sup>2</sup>Sul significato (normativo) di paesaggio e ambiente, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Comm. Cost. Bifulco Celotto Olivetti*, vol. I, Torino 2006, p. 224 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2005, p. 16 ss.

clima sia parte dell'ambiente o viceversa<sup>3</sup>.

Tuttavia, per esigenze di semplificazione, in questa sede, si assume la tendenziale equivalenza tra le due espressioni.

In senso etimologico, crisi significa forza distintiva, separazione, scelta, giudizio, ma anche contestazione, lotta, contesa, lite<sup>4</sup>; da qui, il significato esteso di trasformazione decisiva di uno o più aspetti sociali<sup>5</sup>.

Il mutamento (patologico) delle condizioni sociali, dipendente dalla crisi climatica, ha riflessi anche sulla giurisdizione.

Il primo riflesso attiene al piano del modo di esercitare la giurisdizione (civile).

La crisi può generare una trasformazione, più o meno radicale, dell'organizzazione del lavoro e del processo.

Se è vero che la digitalizzazione del processo civile risponde anzitutto all'obiettivo di realizzare una giustizia più efficiente, quindi economica, e più celere, quindi efficace<sup>6</sup>, è anche vero che può indirettamente costituire un contributo a migliorare la situazione ambientale in termini di minore dispendio di (determinate) risorse inquinanti; si pensi ad esempio alla possibilità di celebrare le udienze a mezzo di trattazione scritta o da remoto, la cui introduzione, poi messa a regime (artt. 127-*bis*, 127-*ter* c.p.c.), è stata ed è fonte di grande dibattito, tra l'altro perché, incidendo significativamente sul principio processuale dell'oralità<sup>7</sup>, da tempo per la verità messo in

<sup>3</sup> L'ambiente è parte del clima secondo R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 2, 2024, p. 346.

<sup>4</sup> Definizioni di “κρίσις” reperibili sul vocabolario del Rocci. Si rammenta che “κρίσις” è un derivato di “κρίνω”, che significa appunto distinguere, scegliere, giudicare; decidere deriva dal latino “caedere”, che significa anche tagliare, provenienza che si coglie anche in tedesco ove la sentenza o il giudizio si esprime con la parola “Urteil”. Tra i più recenti richiami alla parola tedesca, a partire però dal greco “νόμος” e “νέμειν”, A.M. TEDOLDI, «Come anche noi li rimettiamo ai nostri debitori». *Il Pater noster secondo Francesco Carnelutti e la responsabilità del debitore*, Bologna 2021, p. 14.

<sup>5</sup> N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, Torino 2019, p. 245.

<sup>6</sup> Basta ricordare che il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in legge 17 dicembre 2012, n. 221, fondamentale in tema di giustizia digitale, ha quale rubrica “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”.

<sup>7</sup> In argomento, v. P. SPAZIANI, *Chiovenda e il computer. Il processo “da remoto” e la teoria dell'azione*, in <www.giustiziainsieme.it>, 2020. Si parla più in generale

discussione dal legislatore<sup>8</sup>, evoca una crisi del processo, cioè una sua trasformazione.

Il secondo riflesso attiene al piano dell'oggetto della giurisdizione civile.

Siccome la crisi rimanda ad una situazione patologica, e della patologia dei rapporti si occupa (anche) il giudice civile, immediatamente il pensiero va rivolto al contenzioso, nuovo (per l'emersione di nuovi interessi meritevoli di tutela) o diverso (per le nuove forme di tutela di interessi che già sostanziano posizioni soggettive regolate), che la prima può determinare.

Questo in quanto la crisi climatica può assurgere a ragione di pregiudizio, danno o pericolo di danno, di beni giuridici, in modo diretto o indiretto.

Merita approfondimento questo secondo riflesso, con riguardo a due ambiti.

Il primo, sorta di macroarea, nonché categoria ordinante del diritto civile, è quello della responsabilità extracontrattuale.

Il secondo, una microarea di rilevanza pubblicistica, è quello del diritto d'asilo.

È bene sin da subito precisare il diverso ruolo che assume la crisi climatica nei due ambiti.

In quello della responsabilità extracontrattuale, la crisi rileva in forma mediata: deve pur sempre individuarsi un soggetto che, in violazione del divieto di ledere le posizioni giuridiche altrui, abbia cagionato per commissione od omissione un danno ingiusto.

In quello del diritto d'asilo, invece, la crisi climatica (o ambientale) rileva in sé, come evento naturale, indipendentemente dal concorso dell'attività umana nella sua causazione.

Siccome il contributo verte in particolare sul tema del diritto d'asilo, saranno fatte solo semplici considerazioni con riguardo alla responsabilità civile.

---

di "despazializzazione della giustizia", v. A. GARAPON, *La despazializzazione della giustizia*, Milano-Udine 2021. Il pensiero va poi naturalmente rivolto al fenomeno dell'intelligenza artificiale.

<sup>8</sup> In merito, v. S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 4, 2023, p. 1356 ss.

## 2. Crisi climatica e responsabilità civile

Ciò che interessa è considerare la riforma costituzionale del 2022, segnatamente con riguardo all'art. 41, comma 2, Cost., al fine di registrare eventuali novità in materia e sul piano sostanziale e su quello processuale.

Registrare le novità richiede una breve sintesi dello stato delle cose.

Il referente è in questa sede più che il clima, l'ambiente.

L'ambiente è un valore costituzionale, la cui tutela è un principio.

L'ambiente è una materia rilevante nel riparto di competenza Stato-Regioni.

L'ambiente si traduce anche in termini di posizioni giuridiche: come equilibrio dei fattori che lo connotano merita una conservazione.

Alla conservazione tende la collettività, ma anche il singolo individuo.

L'alterazione dell'equilibrio ambientale può infatti esporre al rischio di pregiudizio beni giuridici personali, quali la vita e la salute, e patrimoniali, quali la proprietà.

L'interesse alla conservazione dell'equilibrio è stato assunto, con il tempo, a diritto.

Si parla di diritto all'ambiente salubre, da alcuni considerato come declinazione del diritto alla salute, da altri in termini autonomi, come diritto della personalità<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>In argomento, anche per la letteratura di riferimento, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Milano 2002, vol. I, p. 209; v. anche B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 17 ss. In giurisprudenza, il diritto all'ambiente salubre è stato sì colto come derivazione da quello alla salute, ma è stato inteso successivamente come posizione autonoma da esso, esito confermato dalla riforma costituzionale del 2022; v. Corte cost., sent. 13 giugno 2024, n. 105: «già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività” alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso “comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le

Il diritto all'ambiente salubre trova tutela extracontrattuale *ex artt.* 2043 ss. c.c.

Ci si deve chiedere se la riforma costituzionale del 2022 abbia accolto questi esiti o abbia apportato delle novità.

La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 è intervenuta sull'art. 9 Cost., ai commi 2 e 3<sup>10</sup>, e sull'art. 41, comma 2, Cost., con l'aggiunta dei termini "alla salute" e "all'ambiente", oltretutto sul comma 3 della medesima disposizione<sup>11</sup>.

Siccome ciò che rileva in questa sede è il conflitto tra interessi, ci si deve occupare dell'art. 41, comma 2, Cost., perché ivi trova conformazione: l'iniziativa economica privata «(n)on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Tre sono i profili di novità emergenti.

In primo luogo, all'ambiente è attribuita rilevanza autonoma, mentre prima ricadeva nella categoria dell'utilità sociale.

In secondo luogo, l'ambiente è un valore menzionato accanto a beni personali.

Ci si chiede se l'ambiente sia stato quindi "soggettivizzato".

Detto altrimenti, ci si chiede se l'ambiente agli effetti dell'art. 41, comma 2, Cost. esprima il solo diritto all'ambiente salubre oppure comprenda anche il paesaggio, la biodiversità e l'ecosistema *ex art.* 9 Cost., cioè entità oggettive; in caso negativo, queste ultime

---

specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale", intesi tutti quali "valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)" [...]. La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

<sup>10</sup> La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. è la seguente: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. || Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. || Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

<sup>11</sup> La formulazione attuale dell'art. 41, comma 3, Cost. è la seguente: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

potrebbero rilevare come espressione di utilità sociale di cui alla prima parte della disposizione<sup>12</sup>.

L'accostamento ai beni personali farebbe propendere per la prima soluzione.

L'ambiente sarebbe allora da intendere, secondo i risultati già acquisiti, come diritto all'ambiente salubre, giustiziabile anche dal singolo<sup>13</sup>.

In continuità con il diritto convenzionale – nel senso di sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali –, quindi con il connotato personalistico che lo informa, l'ambiente assumerebbe rilievo quale profilo del diritto alla vita privata e familiare<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Sulle due prospettive, v. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, fasc. 2, 2024, p. 234 ss.

<sup>13</sup> Secondo l'impostazione soggettivistica, l'ambiente è da intendere come insieme delle «condizioni ecologiche che consent(ono) di salvaguardare la salute umana», così U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 236.

<sup>14</sup> Sia sufficiente il richiamo alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 gennaio 2019, nella causa “Cordella e altri c. Italia” (ricorsi nn.), in cui si legge: «La Corte rammenta che dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata (López Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, serie A n. 303-C, § 51, e Guerra e altri c. Italia, 19 febbraio 1998, § 60, Recueil 1998 I). A questo proposito, la Corte rammenta anche che, nelle cause in cui la nozione di soglia di gravità è stata specificamente esaminata in materia di ambiente, la Corte ha ritenuto che una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 possa sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato (Fadčeva, sopra citata, §§ 68 e 69, Dubetska e altri c. Ucraina, n. 30499/03, § 105, 10 febbraio 2011, e Grimkovskaya c. Ucraina, n. 38182/03, § 58, 21 luglio 2011). [...] L'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso, sia che si affronti la questione dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'articolo 8, che dal punto di vista di una ingerenza di un'autorità

In terzo luogo, l'ambiente ricade nella parte seconda della disposizione: l'iniziativa economica non può recare danno al diritto all'ambiente salubre.

Ne deriva una maggiore o diversa tutela?

In particolare, la norma costituzionale è direttamente invocabile?

La risposta dovrebbe rimanere negativa.

La tutela del bene ambiente, personalisticamente declinato, non è diretta, ma è pur sempre mediata dalla discrezionalità legislativa<sup>15</sup>.

---

pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili. In entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento (López Ostra, sopra citata, § 51, e Guerra e altri, sopra citata, § 58). [...] Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa (si vedano, *mutatis mutandis*, Oneryıldız c. Turchia, [GC], n. 48939/99, § 90, CEDU 2004-XII, e Brincat e altri c. Malta, nn. 60908/11 e altri 4, §§ 101-102, 24 luglio 2014). [...] Infine, è spesso impossibile quantificare gli effetti di un inquinamento industriale importante in ciascun caso singolo e distinguere l'influenza di altri fattori quali, ad esempio, l'età e la professione. Lo stesso vale per quanto riguarda il peggioramento della qualità di vita derivante dall'inquinamento industriale. La "qualità di vita" è un concetto molto soggettivo che non si presta a una definizione precisa. Pertanto, ai fini dell'accertamento delle circostanze di fatto delle cause che le vengono sottoposte, la Corte non ha altra scelta che quella di basarsi anzitutto, sebbene non esclusivamente, sulle conclusioni delle giurisdizioni e delle altre autorità interne competenti (Lediaïeva e altri c. Russia, nn. 53157/99 e altri 3, § 90, 26 ottobre 2006, e Jugheli e altri c. Georgia, n. 38342/05, § 63, 13 luglio 2017)».

<sup>15</sup> Cfr. a questo proposito anche il comma 3 dell'art. 41 Cost. Ricorda U. SALANITRO, in *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 237 ss., che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale «il bilanciamento di interessi di tutte le regole poste dall'art. 41 Cost., è rimesso alla discrezionalità legislativa e non si configura [...] una differenza tra il trattamento evocato dall'utilità sociale e quello derivante dalla rilevanza degli interessi personalistici». L'A. critica questa giurisprudenza per difetto di argomentazione circa l'indistinzione di trattamento delle due fattispecie, quella dell'utilità sociale e quella dei beni personalistici, ne afferma il superamento in forza della riforma costituzionale, sicché mentre la prima delle due «regole del capoverso dell'art. 41 Cost. [...] rinvia implicitamente alla discrezionalità del legislatore; la seconda, in cui si indicano

Spetta al legislatore, nel contemperamento degli interessi, determinare quale è la misura di danno rilevante<sup>16</sup>, da intendersi quale soglia di tollerabilità di pregiudizio al bene ambiente in favore della promozione dell’iniziativa economica<sup>17</sup>.

In questo modo, l’ambiente non si manifesterebbe un valore tiranno<sup>18</sup>.

A questo punto, la questione dell’incidenza della riforma costituzionale va posta sul piano processuale.

La dottrina di settore ravvisa nel contenzioso climatico (c.d. “*climate change litigation*”) per lo più un contenzioso strategico e ne riconosce il carattere multiforme<sup>19</sup>.

Le forme di tutela del diritto all’ambiente salubre sono due: quella risarcitoria e quella inibitoria.

La prima è un rimedio al danno cagionato da una condotta altrui illecita.

La seconda è un rimedio preventivo, che mira al contrasto del

espressamente gli interessi da salvaguardare, presuppone, almeno in linea di principio, una tutela diretta in forza del disposto costituzionale» (*ibid.*). Nella sent. n. 105/2024, sopra citata, appare che, nel considerare la tutela dell’ambiente quale «*limite esplicito alla [...] libertà di iniziativa economica*» e nel vagliare caso per caso il rispetto del limite, la Corte costituzionale abbia inteso seguire la prospettiva della tutela mediata.

<sup>16</sup> U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 239.

<sup>17</sup> Ferma restando la tutela risarcitoria del diritto alla salute ex artt. 32 Cost., 2043 c.c., in caso di prova che l’attività economica abbia cagionato un danno all’integrità psico-fisica, indipendentemente dalla soglia che rileva soltanto in ragione del diritto all’ambiente salubre, quale posizione la cui tutela anticipa quella del diritto alla salute.

<sup>18</sup> Cfr. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 243. Se fosse un “valore tiranno” – espressione chiaramente riferita al saggio schmittiano “*La tirannia dei valori*”, così radicata da essere diffusamente menzionata (cfr., di recente, in tema di abusivo frazionamento del credito, Cass. civ., sez. un., sent. 19 marzo 2025, n. 7299) –, la libertà economica privata sarebbe soppressa ogniqualvolta si pone un problema di tutela dell’ambiente. Si può parlare allora di “subordinazione” della prima alla seconda; così, ancorché con riguardo ai diritti di libertà e di tutela del lavoro, A. PROTO PISANI, *Significati ed equivoci della «tutela giurisdizionale differenziata»*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 4, 2023, p. 1334.

<sup>19</sup> R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 332 ss., per cui il carattere multiforme si manifesta nella pluralità di tutele che il contenzioso reclama: amministrativa, civile e penale.

pericolo di danno; qui sfuma la rilevanza dell'elemento soggettivo della fattispecie<sup>20</sup>.

Si parla efficacemente di arretramento della tutela<sup>21</sup>.

L'inibitoria appare il rimedio più adeguato in questo settore, sia esso preventivo (art. 700 c.p.c.), sia esso finale.

Si è discusso in passato sul carattere del rimedio inibitorio, se tipico (il rimedio è conformato specificamente a tutela, tra gli altri, dei beni: nome, pseudonimo, immagine, concorrenza sleale, condotta antisindacale, immissioni, etc.), o atipico, quindi generale<sup>22</sup>.

La discussione ha riguardato anche la prospettiva di soluzione, se quella del diritto sostanziale o processuale<sup>23</sup>.

Il legislatore ha introdotto una forma di tutela inibitoria generalizzata, all'art. 840-*sexdecies* c.p.c.<sup>24</sup>, puntualmente trattata dalla professoressa Claudia Onniboni.

L'azione inibitoria ivi conformata ha dimensione però collettiva.

Anche se l'art. 41, comma 2, Cost. non è direttamente invocabile,

---

<sup>20</sup> Su queste caratteristiche della tutela inibitoria, R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 352.

<sup>21</sup> Così condivisibilmente si esprime R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, cit., p. 353. La protezione dei beni giuridici dal pericolo di pregiudizio è in generale (o in termini sistematici) intesa come anticipazione della tutela; nel diritto penale essa è rappresentata dalla categoria dei reati di pericolo, v. per tutti M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano 1990, a partire dalla premessa.

<sup>22</sup> Sulla questione, per tutti, C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. V, Milano 2012, p. 789 ss.

<sup>23</sup> Questione che, pur nell'indubbia autonomia normativa e scientifica del diritto processuale civile, si rivela in realtà come il tema del sistema, considerata la strumentalità del processo rispetto all'attuazione del diritto materiale.

<sup>24</sup> I cui commi 1 e 2 così prevedono: «(c)hiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti, può agire per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva. Le organizzazioni o le associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela degli interessi pregiudicati dalla condotta di cui al primo periodo sono legittimate a proporre l'azione qualora iscritte nell'elenco di cui all'articolo 840-bis, secondo comma. || L'azione può essere esperita nei confronti di imprese o di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività».

fonda comunque una tutela individuale del diritto all'ambiente salubre.

Pertanto, nei limiti in cui questo è giustiziabile, lo sarà anche attraverso il rimedio dell'inibitoria, tenuto conto che la peculiarità dell'interesse protetto richiede quella che si è definita una forma anticipata di tutela<sup>25</sup>.

Ciò si pone in modo coerente a quella massima chiovendiana, che ancora riscuote successo, secondo cui il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire<sup>26</sup>; nel processo può dunque chiedersi l'attuazione di qualunque volontà di legge che garantisca un bene<sup>27</sup>.

### 3. Crisi climatica e diritto d'asilo

Ancorché sinteticamente occorre fare una ricognizione del diritto d'asilo prima di affrontarne il rapporto con la crisi climatica.

L'art. 10, comma 3, Cost. dispone che «(l)o straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Queste condizioni hanno conformazione internazionale e/o interna.

Le posizioni giuridiche previste sono due *status*, di rilevanza

<sup>25</sup> Evidenzia che si danno casi di diritti che necessitano di forme particolari di tutela, A. PROTO PISANI, *Significati ed equivoci della «tutela giurisdizionale differenziata»*, cit., p. 1339.

<sup>26</sup> G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli 1965, p. 81; sull'attualità del pensiero chiovendiano – la cui opera «capitale ed esemplare rimane e rimarrà sempre, anche per il suo valore “formativo”» (E. REDENTI, *Diritto processuale civile. I – Nozioni e regole generali*, Milano 1957, p. 259) –, v. A. PROTO PISANI, *Principi e valori ancora attuali del sistema di Giuseppe Chiovenda*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 2, 2023, p. 526 ss., v. in particolare, la conclusione di cui a p. 534.

<sup>27</sup> Di qui l'atipicità del diritto all'azione, da tradursi ora come canone di effettività della tutela giurisdizionale, A. PROTO PISANI, *Principi e valori ancora attuali del sistema di Giuseppe Chiovenda*, cit., p. 530. In argomento, a commento dell'art. 24 Cost., L.P. COMOGLIO, *Rapporti civili*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna 1981, p. 5 ss.

pubblicistica, rifugiato e protezione sussidiaria, e il diritto soggettivo al soggiorno per protezione complementare, o interna o ancora speciale (ex umanitaria).

Allo stato sembra corretto affermare che l'asilo più che un diritto costituzionale, nel senso di posizione giuridica autonomamente giustiziabile, è un istituto (nella prospettiva scientifica), una materia (nella prospettiva disciplinare), un valore (nella prospettiva assiologica).

La Corte di cassazione ha affermato che «il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo “status” di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007, ed all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, cosicché non v'è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost.»<sup>28</sup>.

Sembra dunque, secondo questa massima, che l'asilo sia un diritto-etichetta, sintesi delle posizioni giuridiche che lo esprimono.

La conclusione non convince perché evoca l'idea dell'asilo come un grande *status*, di natura pubblicistica, da cui deriverebbero le tre posizioni intermedie sopra citate, due delle quali sono a loro volta *status*, quindi contenitori di altre posizioni giuridiche<sup>29</sup>.

Interessa per sintesi riprendere i requisiti delle singole posizioni giuridiche, attraverso la citazione del solo dato legislativo.

Lo *status* di rifugiato è riconosciuto (o attribuito<sup>30</sup>) al cittadino straniero, il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore,

---

<sup>28</sup> Cass. civ., sez. VI-1, ord. 4 agosto 2016, n. 16362.

<sup>29</sup> Il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 annovera i diritti dei rifugiati ovvero dei titolari dello *status* di protezione sussidiaria: protezione dall'espulsione (art. 20), unità familiare (art. 22), accesso al lavoro (art. 25), accesso all'istruzione (art. 26), assistenza sanitaria e sociale (art. 27), libera circolazione, integrazione e alloggio (art. 29).

<sup>30</sup> «Poiché è solo per il tramite dell'ordinamento giuridico che i diritti dell'uomo acquisiscono una possibilità di tutela», così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova 2003, p. 5.

non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno (art. 2, comma 1, d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, art. 2, parag. 1, lett. d), direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, cosiddetta “direttiva qualifiche”, art. 1 Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722).

Gli atti di persecuzione devono essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, ovvero costituire la somma di diverse misure, tra cui le violazioni dei diritti umani (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 251/2007<sup>31</sup>), e devono essere sorretti da uno dei motivi di cui all’art. 8, d.lgs. n. 251/2007 (razza, religione, nazionalità, particolare gruppo sociale, opinione politica).

Lo *status* di protezione sussidiaria spetta al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se

---

<sup>31</sup>L’art. 7 cit. così definisce gli atti di persecuzione: «(a) i fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell’articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente: a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell’articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell’Uomo; b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). 2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l’altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all’articolo 10, comma 2; e-bis) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l’infanzia».

ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, corrobberebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e che non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese (art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 251/2007, art. 2, parag. 1, lett. f), direttiva qualifiche).

Agli effetti della norma citata, sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte, b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (artt. 14, d.lgs. n. 251/2007 e 15 direttiva qualifiche<sup>32</sup>).

Il diritto al soggiorno per protezione speciale è stato oggetto di plurime novelle.

Con riguardo a quelle più recenti, occorre rammentare che l'art. 1, comma 1, lett. e), d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. in legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha modificato l'art. 19, comma 1.1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u. imm.), con le seguenti disposizioni: «(n)on sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5, comma 6 [t.u. imm.]. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di

---

<sup>32</sup> Il conflitto armato interno «ricorre in situazione in cui le forze armate governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati antagonisti, o nella quale due o più gruppi armati si contendono tra loro il controllo militare di un dato territorio, purché detto conflitto ascenda ad un grado di violenza indiscriminata talmente intenso ed imperversante da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile rinvio nella regione di provenienza – tenuto conto dell'impiego di metodi e tattiche di combattimento che incrementano il rischio per i civili, o direttamente mirano ai civili, della diffusione, tra le parti in conflitto, di tali metodi o tattiche, della generalizzazione o, invece, localizzazione del combattimento, del numero di civili uccisi, feriti, sfollati a causa del combattimento – correrebbe individualmente, per la sua sola presenza su quel territorio, la minaccia contemplata dalla norma» (Cass. civ., sez. I, ord. 29 agosto 2022, n. 25442; cfr. anche CGUE, sent. 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Elgafaji*).

una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, [...], e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

Questa novella ha conformato il diritto d'asilo *ex art. 10, comma 3, Cost.*, nel rispetto dei vincoli costituzionali, a partire dai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della comunità verso i cittadini stranieri (art. 2, comma 2, Cost.), e di quelli europei ed internazionali *ex art. 117, comma 1, Cost. (artt. 19, paragrafo 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 3 e 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)*.

L'art. 7, comma 1, lett. c), n. 1, d.l. 10 marzo 2023, n. 20, conv. in legge 5 maggio 2023, n. 50, ha tuttavia soppresso il terzo e il quarto periodo dell'art. 19, comma 1.1, cit.<sup>33</sup>.

Si rammenta anche che è fatto divieto di respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati (art. 19, comma 1-*bis*, t.u. imm.) e non è consentita l'espulsione, salvo che in caso di motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nei confronti (art. 19, comma 2, t.u. imm.): a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi, b) degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, c) degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana, d) delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono, d-*bis*) degli stranieri che

---

<sup>33</sup> Il legislatore ha dettato una disposizione di diritto intertemporale (art. 7, comma 2, d.l. cit.), prevedendo che continua ad applicarsi la disciplina previgente per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del decreto-legge, intervenuta l'11 marzo 2023 (cfr. art. 12, d.l. cit.).

versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine.

Come anticipato più sopra, la crisi climatica in questo settore va intesa come evento indipendente dalla natura dei fattori causativi; detto altrimenti, è irrilevante accertare chi l'abbia causata, nell'ipotesi in cui il fattore umano abbia anche solo concorso ad alterare l'equilibrio climatico o ambientale.

Il migrante che chiede protezione perché il Paese di provenienza presenta rischi per l'incolumità da fattore ambientale non deduce una responsabilità altrui, non agisce cioè nei confronti dell'autore del danno (o del pericolo di danno).

Chiaro è che ciò non significa che la pretesa del migrante sia avulsa da un rapporto, la pretesa va infatti azionata nei confronti dello Stato di arrivo.

Il campo privilegiato di indagine in materia è quello giurisprudenziale<sup>34</sup>.

Nell'ambito della materia d'asilo, gli interessi potenzialmente pregiudicati dalla crisi climatica o dal fattore ambientale che assumono rilievo sono solo quelli di dimensione individuale<sup>35</sup>, e sostanziano sia beni personali (diritto alla vita, all'incolumità, alla salute) sia beni

---

<sup>34</sup> La rilevanza della giurisprudenza è evidente, se si considera che, in disparte il problema della natura di fonte del diritto (almeno nel sistema interno), con essa la volontà di legge si fa concreta. In merito, cfr. la definizione del Capograssi del giudizio come determinazione particolare, cioè capacità di conoscere il diritto in concreto (citazione in F. MARINELLI, *Giuristi abruzzesi tra Ottocento e Novecento*, L'Aquila 2015, p. 62). Secondo un'altra impostazione, è sbagliato «svaluta[re] la norma quale regola generale ed astratta (cioè per tipi), preesistente al giudizio, per assegnare al giudice il compito di porla nel caso concreto: [...] quella regola si concreta all'insorgere di ogni fattispecie reale, e non con l'eventuale, successivo intervento del giudice», così E. FAZZALARI, *Introduzione alla giurisprudenza*, Padova 1984, p. 43.

<sup>35</sup> Si precisa che qui, per interesse, si intende la sostanza della posizione giuridica soggettiva, quale tensione verso un'utilità, da conservare o acquisire (cfr. F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli 2017, p. 56 ss., C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. VI, Milano 1999, p. 2). Cfr. invece la posizione di Verde, nella sua nota sull'anticoncettualismo: «non esistono i "diritti soggettivi", ma gli interessi, le pretese, le aspettative, i bisogni che l'ordinamento riconosce e tutela, fissandone anche i limiti. I diritti soggettivi sono il condensato concettuale di una disciplina», in *Divagazioni sulla disciplina degli atti processuali (leggendo SU n. 36595 del 2021)*, in G. VERDE, *Sul potere giudiziale e sull'inganno dei concetti (Soliloqui del crepuscolo 2021-2023)*, Torino 2023, p. 130.

patrimoniali (diritto alla proprietà o altri diritti di godimento delle cose).

Il pregiudizio al bene patrimoniale (ad esempio la distruzione della casa a causa di un evento naturale) può riverberarsi sulla dimensione personale perché il primo, anche in concorso con altri fattori (ad esempio la povertà, la disoccupazione), può generare una condizione di esistenza non dignitosa, o, se non si vuole “scomodare” il grave tema della dignità umana, se principio o bene giuridico (nel senso di diritto alla dignità o all’esistenza dignitosa), si può dire che il pregiudizio può compromettere l’accesso al lavoro, e con esso la formazione di un’identità professionale, il diritto alla salute e financo il diritto alla vita.

Il fattore ambientale, e con esso le calamità che si accompagnano, ha assunto una dimensione più evidente negli ultimi anni a causa del cambiamento climatico.

Al punto che, in materia, è stata individuata una categoria particolare, quella del migrante ambientale.

La categoria non ha natura normativa come altre (ad esempio quella dei soggetti vulnerabili<sup>36</sup>), bensì giurisprudenziale e scientifica.

A quale tutela può aspirare il migrante ambientale in materia di asilo<sup>37</sup>?

Attesa la prospettiva assunta, la risposta va ricercata tramite l’esame di un caso, di cui per l’appunto si è occupata la giurisprudenza.

Una figura nota di migrante ambientale è il bengalese<sup>38</sup>.

L’intero Bangladesh è caratterizzato da una grave situazione

---

<sup>36</sup>V., tra gli altri, l’art. 19, d.lgs. n. 251/2007 e l’art. 2, comma 1, lett. h-bis), d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, secondo cui sono considerate persone vulnerabili queste categorie: «minori; minori non accompagnati; disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali; persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali».

<sup>37</sup>In tema, v. il contributo di C. SCISSA, *The principle of non-refoulement and environmental migration: a legal analysis of regional protection instruments*, in *Dir. imm. citt.*, fasc. 3, 2022.

<sup>38</sup>Si potrebbero citare altre calamità naturali. Ad esempio, l’area del Delta del Niger (Nigeria), sottoposta ad esame giurisdizionale; il riferimento è a Cass. civ., sez. II, ord. 24 febbraio 2021, n. 5022, decisione contenente anche rinvii a casi di diritto internazionale.

ambientale a causa delle frequenti calamità naturali, segnatamente inondazioni<sup>39</sup>.

Il rischio di pregiudizio ambientalmente motivato non integra le fattispecie degli *status* di protezione internazionale.

Avuto riguardo allo *status* di rifugiato, manca la persecuzione, che è pur sempre una condotta umana, mentre la calamità ambientale, si è detto, rileva nella sua essenza di fenomeno naturale.

Si possono formulare alcuni esempi, collegati al tema ambientale, che richiamano invece gli elementi dello *status* di rifugiato: la criminalizzazione o comunque la repressione della manifestazione di una determinata posizione a tutela dell'ambiente – quale quindi opinione latamente politica – o la repressione dell'appartenenza ad un gruppo sociale che mira a proteggere il contesto ambientale in cui vive.

È chiaro che qui non è il tema ambientale ad integrare la fonte di rischio; vale a dire che il fattore ambientale non integra la ragione dell'espatrio in sé, ma soltanto la qualifica secondariamente.

Il migrante ambientale bengalese non può invocare lo *status* di rifugiato.

Non constano decisioni anche a livello europeo di segno contrario.

Si parla dunque impropriamente di rifugiati climatici.

Con riguardo alla protezione sussidiaria, apparentemente il rischio di pregiudizio alla vita e all'incolumità da esposizione a fattori ambientali può integrarne i presupposti.

Se è vero che il rischio consiste nella condanna a morte o all'esecuzione della pena e nei trattamenti disumani, è altresì vero che questi sono stati intesi in senso lato, come condotte che pregiudicano la vita o l'integrità psico-fisica.

Può essere utile il raffronto con il migrante affetto da precarie condizioni di salute che non si può curare nel Paese di provenienza per indisponibilità di adeguati presidi.

Il raffronto si spiega perché l'integrità della salute può essere compromessa da eventi ambientali.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha negato la ricorrenza

---

<sup>39</sup>In argomento, è sufficiente rinviare al rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo di luglio 2024 dedicato alle informazioni generali sul Bangladesh, reperibile al sito *internet* <coi.euaa.europa.eu>.

degli estremi della protezione sussidiaria, giustamente evidenziando che il rischio di danno grave agli effetti normativi deve derivare da un comportamento intenzionale e afflittivo<sup>40</sup>.

Per questo, cioè per la mancanza di intenzionalità di cagionare il rischio (sorta di dolo intenzionale), non può trovare sostegno la suggestiva posizione, secondo cui potrebbe riconoscersi lo *status* di protezione sussidiaria al migrante ambientale, nella misura in cui lo Stato di provenienza non abbia adottato, oppure non l'abbia fatto efficacemente, presidi utili a prevenire il rischio di danno grave da fenomeni ambientali (*mutatis mutandis* il discorso potrebbe valere per il fenomeno della povertà, mentre sappiamo che il migrante economico è l'esempio paradigmatico di persona non meritevole di *status* di protezione internazionale).

Anche in questo caso non si registrano decisioni di segno positivo per il migrante bengalese, vittima delle inondazioni.

Resta allora da esaminare la protezione interna.

Come già esposto, nel recepire il divieto internazionale di c.d. "*refoulement*", non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5, comma 6, t.u. imm.; nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

L'art. 5, comma 6, cit., non toccato dalla novella del 2023, dispone che «(i)l rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Tra gli obblighi internazionali spiccano quelli conformati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per cui non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato, qualora

---

<sup>40</sup>CGUE, sent. 18 dicembre 2014, causa C-542/13, *M'Body*; v. anche S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino 2019, p. 73 ss.

esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare (art. 8).

Se si riscontra, in base alle informazioni acquisite, che a causa del fattore climatico o ambientale il richiedente possa subire la compromissione della vita o dell'incolumità, anche indirettamente, cioè attraverso il pregiudizio di altri interessi, si attiva il divieto di respingimento.

Questa è la soluzione adottata con riguardo al migrante bengalese<sup>41</sup>.

È utile infine fare cenno ad altre forme di protezione degli interessi del migrante ambientale.

La prima, di natura internazionale, è la protezione prevista per gli sfollati.

Si tratta di una protezione temporanea a carattere collettivo<sup>42</sup>.

La direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi<sup>43</sup>.

A livello interno, vanno menzionate le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali ai sensi dell'art. 20 t.u. imm., a mente del quale possono stabilirsi le misure di protezione temporanea a fronte di rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

---

<sup>41</sup> Tra le tante decisioni, v. Trib. Milano, ord. 17 marzo 2023.

<sup>42</sup> S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 78.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 2 della direttiva, per protezione temporanea, si intende «la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione».

Sempre a livello interno, questa volta sul piano individuale, è conformato un altro titolo di soggiorno per calamità.

L'art. 20-*bis* t.u. immig. prevede che, «quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità».

Il regime del permesso di soggiorno per calamità differisce da quello per protezione speciale.

Anzitutto, come osservato in letteratura<sup>44</sup>, il presupposto è quello della calamità contingente ed eccezionale, sicché il permesso non potrebbe essere richiesto, quando il rischio ambientale si sia ormai stabilizzato.

In secondo luogo, il permesso per protezione speciale ha durata biennale ed è rinnovabile (art. 32, comma 3, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25); a seguito della novella del 2023, i permessi di soggiorno già rilasciati, in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza, e resta ferma la convertibilità del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge.

Diversamente, il permesso di soggiorno per calamità ha la durata di sei mesi, è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi, se permane la situazione di calamità, e non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Forse, anche solo per questi due motivi, il ricorso a questo permesso è ancora limitato<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup>C. SCISSA, *Il permesso di soggiorno per calamità: un aggiornamento sulla sua applicazione, numeri e beneficiari*, in *Quest. giust.*, 2024, secondo cui «la qualificazione della calamità come “contingente ed eccezionale” suggerisce che questa comprenda eventi improvvisi e singolari – quali terremoti, valanghe o inondazioni – ed escluda di conseguenza dal suo ambito di applicazione sia i processi di degrado ambientale, come la desertificazione o l'erosione costiera, sia gli eventi a lenta insorgenza, come la siccità».

<sup>45</sup>V. ancora C. SCISSA, *Il permesso di soggiorno per calamità*, cit.: «(d)al 2018 al 2024 sono state acquisite 311 richieste di PdS per calamità, di cui 69 presentate da donne e 242 da uomini. Tali richieste sono pervenute a 84 Questure. Bari ha ricevuto il maggior numero di domande (47), seguita da Ancona (28), Novara (15), Messina (11), Genova, Lecce e Gorizia (9). Il numero di domande ricevute non sembra collegato alla grandezza della città a cui la Questura si riferisce. Ad esempio,

#### 4. Considerazioni finali sul ruolo del giudice di fronte alle crisi

Gli interventi degli altri relatori hanno poi affrontato il tema, decisamente di grande rilievo, del ruolo del giudice di fronte alle crisi.

Il tema evoca gravi questioni di fondo, sintetizzabili nella definizione del rapporto tra legge e giudice nello stato di diritto contemporaneo<sup>46</sup>: se sia un rapporto di stretta subordinazione del secondo alla prima (art. 101, comma 2, Cost.), oppure un rapporto paritario, qualora si riconosca al giudice il potere di produrre diritto<sup>47</sup>.

Il tema è l'occasione per definire nuovamente il ruolo del giudice: più in generale, i periodi di crisi sono segnati dalla tendenza a dare nuovo ordine, quindi anche a creare<sup>48</sup>.

La questione è all'evidenza esaltata ogniqualvolta la materia è fortemente connotata da una disciplina per principi, che può, anche fisiologicamente, attivare in modo potente la sensibilità valoriale del giudice persona fisica<sup>49</sup>.

---

Roma ha registrato solamente 3 richieste nel periodo di riferimento, ossia l'80% in meno rispetto a quelle ricevute da città più piccole come Novara. Le richieste di protezione ex Art. 20bis sono state presentate da 30 nazionalità differenti, in particolare modo da Pakistan (73 richieste), Albania (59), Turchia (32), Bangladesh (27), Nigeria (26), Cina (21), India (9). In sei anni, 181 PdS per calamità sono stati riconosciuti (o il 58.2%), 28 permessi in più rispetto alla precedente rilevazione. Ciò significa che 130 richieste (o il 41.8%) non sono state accolte. Se guardiamo al dato disaggregato per sesso, 43 beneficiari del PdS per calamità sono femmine, mentre 138 sono maschi. La maggior parte di beneficiari provengono da Pakistan (60 permessi), Turchia (19), Bangladesh e Albania (16), Nigeria (15), Cina (12)».

<sup>46</sup>Un saggio di diritto comparato ormai classico è quello di M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano 1984, così come, ancorché con riguardo alla figura generale del giurista, quello di L. LOMBARDI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano 1967.

<sup>47</sup>Il concetto di diritto vivente appartarrebbe alla prima impostazione, in quanto costante interpretazione del dato normativo, la cui stabilità è garanzia di certezza del diritto (Corte cost., sent. 17 dicembre 2024, n. 203), mentre quello di diritto giurisprudenziale sarebbe espressione della seconda impostazione.

<sup>48</sup>Tentazione, quella di creare, evidenziata nei periodi di crisi del diritto, cioè «*dei contenuti dei valori positivi di una certa società*», così E. FAZZALARI, *Introduzione alla giurisprudenza*, cit., p. 47.

<sup>49</sup>Di recente, evidenzia il passaggio dal “giudice della fattispecie”, quale “giudice tradizionale”, al “giudice dei valori”, M. VIETI, *A proposito di un libro di Giovanni Verde («Sul potere giudiziale e sull'inganno dei concetti»)*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 4, 2024, p. 957. In tema, non si può omettere di citare il pensiero di

Così è anche in materia d'asilo (e d'immigrazione), il cui impatto socio-politico è fatto notorio.

Si pensi alla posizione radicata nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui, per ottenere tutela è sufficiente per il ricorrente l'allegazione dei fatti storici, senza sforzo deduttivo, poiché è compito del giudice accertare se ricorra almeno uno degli *status* di protezione internazionale, a prescindere dalla limitazione della domanda ad uno solo di essi<sup>50</sup>: questa compressione del principio della domanda (artt. 2907, comma 1, c.c., 99, 112 c.p.c.) trasforma il dovere legale del giudice di cooperazione sul solo piano istruttorio<sup>51</sup> in un vero e proprio dovere di supplenza difensiva<sup>52</sup>.

Ancora si pensi, al tentativo, qui più dell'interprete che non è giudice, di superare il dato normativo dell'intenzionalità che connota la fonte del rischio di danno grave per riconoscere al migrante ambientale protezione sussidiaria.

È dunque sempre questione attuale il confronto tra concezioni della giurisdizione, in modo efficace sintetizzato nella contrapposizione tra giudice classico e romantico<sup>53</sup>.

Concordo con la dottrina che, in larga parte, denuncia forme di

Irti; per tutti, v. N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, fasc. 1, 2014, p. 36 ss.

<sup>50</sup> Il riferimento è all'ordinanza della Corte di cassazione del 12 maggio 2020, n. 8819, citata, come "pietra miliare", nelle rassegne annuali elaborate dall'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione. Il principio enunciato nel testo evoca, in tema di domanda giudiziale, la c.d. teoria della sostanziazione, in base alla quale «alle parti spetterebbe la mera deduzione in giudizio dei fatti, mentre al giudice la loro qualificazione giuridica, secondo lo schema (...) da *mibi factum, dabo tibi ius*», A. CHIZZINI, *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, Milano 2018, p. 22; teoria ormai superata, poiché nel processo, «*si muove dall'effetto e in base a questo si sezionano i fatti che si ritengono rilevanti per dimostrare la fondatezza della domanda, quindi dell'affermazione del diritto*» (*ibidem* e p. 23).

<sup>51</sup> Il dovere verte sull'acquisizione delle informazioni relative alla situazione del Paese di provenienza, v. artt. 27, comma 1-*bis*, 35-*bis*, comma 9, d.lgs. n. 25/2008.

<sup>52</sup> Il che non è garanzia di espansione della tutela giurisdizionale della posizione del richiedente protezione internazionale, il quale si può ritrovare con una decisione di rigetto, idonea al giudicato, ancorché *rebus sic stantibus*, in relazione ad uno *status* di cui non aveva chiesto la benché minima tutela.

<sup>53</sup> L'espressione è mutuata da M.A. GLENDON, *Giudici e giudici romantici*, in P.G. CAROZZA, M. CARTABIA (a cura di), *Tradizioni in subbuglio*, Catanzaro 2007, p. 175 ss.

attivismo giudiziale ormai sempre più diffuse in nome della “missione” della tutela dei diritti: l’“attaccamento” alla Costituzione ha senso se si traduce nella sua integrale osservanza, quindi anche nel primario rispetto della separazione dei poteri.

È altresì vero però che il diritto per principî (o anche per clausole generali), ritenuto anni fa come forma migliore di legislazione<sup>54</sup>, perché in grado di assicurare l’adattamento dell’ordinamento giuridico alle esigenze della comunità, oltre a rischiare di compromettere la stabilità delle soluzioni, quindi la certezza del diritto, mette alla prova anche il rigoroso dovere del giudice di non sconfinare nell’attribuzione altrui.

---

<sup>54</sup> Il pensiero ha in particolare segnato il periodo di adeguamento del diritto sostanziale alla sopravvenuta Costituzione. In argomento, v. per tutti S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, fasc. 1, 1967, p. 84 ss.



GIOVANNA LIGUGNANA

## *Conclusioni. La crisi ambientale e climatica e le sfide per il giudice amministrativo*

SOMMARIO: 1. Tutela ambientale e giudice amministrativo: complessità e creatività. – 2. L'ambiente nella dimensione "spazio". Sfide e soluzioni. – 3. Dallo spazio al tempo: ambiente e clima di fronte al giudice nella prospettiva intergenerazionale. – 4. Il giudice amministrativo protagonista della sfida. Qualche riflessione conclusiva.

### *1. Tutela ambientale e giudice amministrativo: complessità e creatività*

Che l'ambiente sia un tema sfidante per il giudice (ordinario o amministrativo che sia) è cosa ormai da decenni assodata e tale è perché l'ambiente è concetto talmente ampio e multidimensionale da essere difficilmente governabile attraverso lo strumentario del giurista<sup>1</sup>.

L'ambiente è inoltre un concetto "in espansione", non solo per il suo estendersi nello spazio e nel tempo, ma anche per le sue correlazioni con concetti contigui (biodiversità, ecologia, sviluppo sostenibile, clima) che talora appaiono come parti di esso, talaltra risultano distinti ma a questo agganciati<sup>2</sup>. Ne emerge una sorta di sistema

---

<sup>1</sup> Si vedano, in tal senso, le considerazioni di F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Archivio giuridico*, 1982, p. 255.

<sup>2</sup> Come emerge dal testo dell'art. 9, comma 3, Cost. Per una rassegna delle distinzioni utilizzate in materia si rinvia a P. DURET, *Sindacato giurisdizionale e crisi ambientale e climatica: uno sguardo d'insieme*, in questo volume, p. 7 ss. e all'ampia bibliografia ivi riportata.

complesso e mobile, ad ampiezza variabile, che la normazione riesce ad intercettare solo in modo parziale cosicché anche la sua tutela giurisdizionale tende a frammentarsi nella continua ricerca di soluzioni riconoscibili dalle strutture processuali vigenti.

E tuttavia, la consapevolezza della necessità di una preservazione del contesto naturale in cui l'uomo vive e che costituisce anche una condizione di sopravvivenza nel futuro, spinge da decenni verso la ricerca di soluzioni, da parte del legislatore, dell'amministrazione, del giudice.

È forse il giudice, e in particolare il giudice amministrativo, ad aver aggiornato il proprio strumentario nel senso più "creativo", adattandolo alla rinnovata sensibilità della/e collettività nei confronti della conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali. Non sorprende, dunque, che la "crisi ambientale e climatica", progressivamente più estesa e pervasiva, sia divenuta uno dei terreni maggiormente sfidanti, in cui il giudice amministrativo ha dovuto misurarsi per garantire, al contempo, la tutela di un interesse particolarmente esposto alle aggressioni e la tenuta delle regole proprie del processo amministrativo.

## *2. L'ambiente nella dimensione "spazio". Sfide e soluzioni*

L'ambiente non è imbrigliabile entro confini precisi. I fenomeni che lo intaccano sono idonei a varcare i confini geografici e politici, invadendo lo "spazio della vita" di collettività diverse.

Le norme sulla sua protezione sono stratificate e interconnesse a cominciare dal livello internazionale, poi sovranazionale e infine nazionale. Vi si trovano norme di principio e di dettaglio e vincoli di diversa intensità. Soprattutto in materia di ambiente, le norme internazionali sembrano scontare il loro carattere pattizio e la soggezione alla volontà (talora mutevole) degli Stati firmatari delle convenzioni che stanno alla loro base<sup>3</sup>.

Sono però le norme internazionali che, all'inizio degli anni

---

<sup>3</sup> Emblematico è il caso del Protocollo di Kyoto del 1997 non ratificato dagli Stati Uniti e, ancor più dell'Accordo di Parigi del 2015, dal quale gli Stati Uniti si sono ritirati rispettivamente nel 2017 e nel 2025 (dopo una ri-adesione nel 2021, in corrispondenza della presidenza Biden).

Settanta dello scorso secolo, hanno iniziato a portare all'attenzione generale il tema della tutela ambientale e a renderla, così, l'oggetto di un dibattito sociale crescente e del conseguente interesse del legislatore<sup>4</sup> che ha infine istituito un apposito Ministero alla metà del decennio successivo<sup>5</sup>.

Con la stessa legge è stato formalmente riconosciuto il ruolo delle associazioni ambientaliste (seppure solo di quelle iscritte in appositi elenchi tenuti dal Ministero<sup>6</sup>) quali soggetti legittimati a proporre ricorso al giudice amministrativo contro i provvedimenti illegittimi lesivi dell'integrità dell'ambiente. La legittimazione *ex lege* supplisce così – come è noto – alla difficoltà di accedere al giudice amministrativo per i portatori di interessi diffusi, ritenuti privi di un titolare in senso proprio<sup>7</sup>.

È tuttavia altrettanto noto che la giurisprudenza si era nel frattempo mossa per garantire tutela all'interesse ambientale, anche se incardinato in capo ad associazioni non riconosciute, la cui legittimazione processuale veniva riconosciuta se, secondo la valutazione del giudice, da compiersi caso per caso, fossero presenti determinati elementi, quali la stabilità dell'organizzazione, il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela ambientale, la sua rappresentatività e lo stabile collegamento con il territorio interessato dall'attività lesiva dell'amministrazione. Il giudice sfruttava così il concetto di *vicinitas*, quella prossimità, o collegamento spaziale, già individuato come “posizione differenziata” al fine di consentire l'ingresso nel processo ai singoli componenti delle collettività interessate dal provvedimento.

---

<sup>4</sup>Cfr. in proposito, E. FISHER, *Environmental Law. A Very Short Introduction*, Oxford 2017, p. 43 ss.

<sup>5</sup>Si tratta della legge n. 349/1986.

<sup>6</sup>I requisiti per l'iscrizione negli elenchi ministeriali, sono previsti dall'art. 13 della legge n. 346/1986 secondo il quale «(l)e associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono 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».

<sup>7</sup>Gli studi sull'interesse diffuso non possono essere citati in modo esaustivo. Per una disamina recente si veda G. MANFREDI, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, 2014, p. 513 ss.

Emergeva, dunque, ad opera del giudice, il criterio del c.d. “doppio binario” che ancora oggi risulta un caposaldo della tutela degli interessi diffusi e della legittimazione ad agire delle associazioni, tanto da far equiparare all’Adunanza Plenaria l’interesse diffuso all’interesse legittimo dell’associazione e dunque ad una titolarità vera e propria della relativa posizione soggettiva<sup>8</sup>.

Con un’operazione discutibile, il giudice amministrativo ha anche riconosciuto all’ente territoriale comunale – specialmente in materia ambientale – una posizione legittimante per il ricorso a tutela dei propri cittadini contro gli atti ritenuti lesivi degli interessi di questi ultimi, emanati da altri enti, attraverso un “adattamento” del criterio della *vicinitas*<sup>9</sup>.

Il giudice amministrativo, dunque, è riuscito ad adeguare il proprio strumentario creando categorie che consentissero il sindacato (e l’annullamento) degli atti dell’amministrazione incidenti sull’ambiente ed estendendo così la legittimazione ad agire, prima e indipendentemente dall’intervento del legislatore del 1986.

Vale anche la pena di osservare come la relazione spaziale di prossimità che incarna la *vicinitas* possa interpretarsi in modo “estensibile”: così, il giudice amministrativo ammette la legittimazione a ricorrere anche in capo all’associazione ambientale straniera, riconoscendo una prossimità “transfrontaliera” e basandosi sulle norme (di diritto internazionale) sull’accesso alla giustizia in materia ambientale contenute nella Convenzione di Aarhus<sup>10</sup>. In dottrina si è parlato di *vicinitas* globale proprio per indicare una legittimazione a ricorrere «direttamente ricondotta alla previsione di garanzia dell’effettività di tutela giurisdizionale sancita da una fonte di diritto globale, qual è appunto la Convenzione di Aarhus»<sup>11</sup>.

Sempre la dottrina offre spunti ulteriori per un superamento (più che un ampliamento) del concetto di *vicinitas*, in cerca di linee più

---

<sup>8</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza 20 febbraio 2020, n. 6, p.to 6.2.

<sup>9</sup> Cfr. le osservazioni critiche di M. DELSIGNORE, *L’amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Torino 2020, pp. 30-31.

<sup>10</sup> Cons. Stato, sez. VI, sentenza 22 settembre 2014, n. 4775, p.to 9.2.

<sup>11</sup> Così S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano 2018, p. 269.

avanzate della tutela giurisdizionale<sup>12</sup> agganciandosi, ancora, a pronunce del giudice amministrativo che si potrebbero definire quasi “di frontiera”. Si tratta, ad esempio, dei casi di riconoscimento della legittimazione ad agire a favore di soggetti collettivi (comitati, associazioni) costituiti *ad hoc*<sup>13</sup> eliminando così la necessità del requisito della stabilità temporale in capo all’associazione<sup>14</sup>. Emerge, inoltre, l’idea di una *vicinitas* “assiologica”, legata al dissolvimento del collegamento materiale-spaziale tra il ricorrente e il luogo ove l’impatto della decisione cade<sup>15</sup> con un conseguente, significativo ampliamento dell’accesso alla tutela giurisdizionale.

Se la giurisprudenza non si è spinta ancora verso questo punto, che si troverebbe al limitare dell’azione popolare, è pur vero che un’estensione della legittimazione (o il riconoscimento di una “posizione legittimante”<sup>16</sup>) è avvenuta, specialmente in materia ambientale, con soluzioni creative da parte del giudice amministrativo che, occorre riconoscere, scontano anche una qualche incertezza (ad esempio, la valutazione caso per caso che il giudice fa dei requisiti di legittimazione dei comitati e delle associazioni non riconosciute), puntualmente e recentemente rilevata in una comunicazione all’Aarhus Convention Compliance Committee da parte di un comitato italiano<sup>17</sup>.

### 3. *Dallo spazio al tempo: ambiente e clima di fronte al giudice nella prospettiva intergenerazionale*

L’ingresso del tema del cambiamento climatico e dei suoi effetti negativi, in grado di espandersi oltre ogni confine interessando

---

<sup>12</sup> Sul punto P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli 2021, p. 145 ss.

<sup>13</sup> Cfr. V. TOFFALETTI, *Riflessioni sulla figura del ricorrente ad hoc in materia ambientale nel processo amministrativo*, in *Nuove autonomie*, fasc. 1-2, 2024, p. 343 ss.

<sup>14</sup> Cons. Stato, sez. V, sentenza 25 agosto 2023, nn. 7952, 7953, 7954 e 7956; Cons. Stato, sez. I, sentenza 22 maggio 2019, n. 1601.

<sup>15</sup> Ancora, P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff*, cit., p. 154.

<sup>16</sup> S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere*, cit., p. 179 ss.

<sup>17</sup> ACCC/C/2023/200 in <[www.unece.org](http://www.unece.org)>.

l'intero globo, ha portato alla luce nuove sfide per la giurisdizione.

Si tratta di un intreccio di temi, talvolta difficilmente districabile, legati alle ricadute negative del riscaldamento globale sulle popolazioni, all'aumento dei rischi per la salute, alla progressiva desertificazione di territori molto vasti, fino allo spostamento di intere collettività a causa delle sempre più difficili condizioni di vita (migrazioni ambientali)<sup>18</sup>.

Questi temi, che in parte rientrano nel c.d. contenzioso climatico, una tipologia di liti emersa in tempi recenti – e che finisce nel coinvolgere diritti umani fondamentali – fanno emergere una serie di elementi nuovi per la giurisdizione<sup>19</sup>. *In primis*, la scelta del giudice (internazionale o nazionale e, in quest'ultimo caso, ordinario o amministrativo). In secondo luogo, la varietà delle parti: si annoverano, infatti, ricorsi proposti da individui o associazioni nei confronti delle istituzioni pubbliche e degli Stati per il mancato raggiungimento degli obiettivi climatici pattuiti a livello internazionale, liti giudiziali tra enti pubblici ed anche ricorsi presentati dalla società civile o da enti pubblici avverso soggetti privati.

Alla forza espansiva dei fenomeni naturali che incidono sulla vita umana e alla correlativa domanda di tutela si aggiunge il tema dell'intertemporalità, cioè della proiezione verso il futuro delle scelte pubbliche che incidono sull'ambiente e sul clima. L'interesse delle generazioni future – oggi presente in modo esplicito nella nostra Costituzione<sup>20</sup> – pare, infatti, essere uscito dalla sua condizione “statica” di principio cardine delle più note convenzioni internazionali in tema di ambiente e, al contempo, di fondamento della costruzione giuridica del concetto di sviluppo sostenibile, per entrare in una dimensione più concreta e legata alla possibilità di una sua tutela giurisdizionale.

Tutto ciò si riflette, però, sul fronte della legittimazione a ricorrere (chi può agire per tutelare le future generazioni, cioè soggetti che ancora non esistono?). Il tema investe sia la giurisdizione

---

<sup>18</sup> Su cui A.G. MELANI, *Crisi climatica e giurisdizione civile. In particolare, il diritto di asilo*, in questo volume, p. 237 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 2, 2022, p. 265 ss. e, da ultimo, M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, Torino 2025.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 9, comma 3, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 1/2022.

ordinaria, sia quella amministrativa e diviene “sfidante” dal momento che le categorie concettuali del processo non sono costruite per le situazioni future ma per quelle attuali<sup>21</sup>.

Senza voler ritornare sulle varianti del contenzioso climatico, già ben descritte in questo volume<sup>22</sup> vale forse la pena effettuare qualche riflessione sul ruolo del giudice di fronte a richieste di tutela nuove e derivanti dalla diffusa consapevolezza sociale di un problema (quello del riscaldamento globale) la cui presa in carico non è ulteriormente rinviabile.

Mai come in questo frangente il giudice (internazionale o nazionale che sia) funge da “supplente” per una tutela che si scosta dalle sue sedi naturali, cioè la politica e la legislazione, apparentemente incapaci di fornire risposte (sotto forma di impegni concreti), *in primis*, a livello internazionale<sup>23</sup>. Il giudice si utilizza allora per ragioni “strategiche”<sup>24</sup>, chiamando in giudizio lo Stato, al fine di spingere le sedi competenti ad interessarsi del problema e ad intervenire, secondo un adattamento della nota formula *regulation through litigation*<sup>25</sup>. E, sebbene il giudice spesso non si trovi nelle condizioni di decidere nel merito tali controversie, la lite diviene l’occasione per ribadire l’esigenza di un intervento di tutela necessario e impellente.

#### 4. Il giudice amministrativo protagonista della sfida. Qualche riflessione conclusiva

Se il tema della tutela ambientale e climatica è in grado di coinvolgere tutte le corti, il giudice amministrativo appare, comunque,

---

<sup>21</sup> Cfr. V. TOFFALETTI, *Giudizio amministrativo e tutela delle future generazioni in materia ambientale: riflessioni sull’accesso alla giustizia tra ius conditum e ius condendum*, in questo volume, p. 137 ss.

<sup>22</sup> Cfr. P. DURET, *Sindacato giurisdizionale*, cit., p. 9 ss.

<sup>23</sup> Come ricordato da S. CATALANO nell’*Introduzione* a questo volume.

<sup>24</sup> Cfr. S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2021, p. 293 ss.

<sup>25</sup> Sul tema si veda W.K. VISCUSI (ed.) *Regulation through Litigation*, Washington 2002.

in una posizione di rilievo, sia a causa del naturale rifluire della materia ambientale nell'alveo dell'attività dell'amministrazione, sia grazie allo "spazio di manovra" che da sempre contraddistingue tale giudice nella costruzione degli istituti del diritto amministrativo sostanziale e processuale. E così, se per la tutela ambientale il giudice ha aperto progressivamente le maglie della legittimazione ad agire, per la tutela climatica, in cui l'attività dell'amministrazione si trova a confrontarsi con i diritti fondamentali dell'individuo, nuove esigenze di adattamento degli istituti processuali potrebbero emergere.

Sembra, infatti, farsi strada l'idea che esista un'obbligazione climatica a carico degli Stati che comporterebbe il dovere (e la relativa responsabilità) di questi ultimi di raggiungere il risultato pattuito a livello internazionale e sovranazionale. Le domande giurisdizionali in tal senso non dovrebbero più, quindi, condurre a pronunce in cui si affermi il "difetto assoluto di giurisdizione" – come accaduto nel noto caso italiano ribattezzato "Giudizio Universale" – perché veritieri su un oggetto appannaggio del potere politico e dunque lesive del principio di separazione dei poteri<sup>26</sup>.

In questo senso, si rileva, la stessa Corte costituzionale ha condizionato gli spazi della discrezionalità politica ai «vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio» ed è indubbio che le norme dei trattati sul clima a cui lo Stato ha aderito siano idonee a costituire un tale vincolo<sup>27</sup>. Non sarebbe perciò utilizzabile, in tal caso, l'argomento della assoluta insindacabilità, da parte del giudice, delle decisioni politiche sulla base del fatto che ciò costituirebbe una violazione del principio di separazione dei poteri.

Del resto, se un tale argomento pare preoccupare il giudice ordinario, non altrettanto sembra potersi affermare in relazione al Consiglio di Stato e, in particolare, alla sua Adunanza Plenaria, che non

---

<sup>26</sup> Trib. Roma, sez. 2 civ., 26 febbraio 2024, n. 3552. In relazione a tale caso è stato rilevato dal giudice il difetto assoluto di giurisdizione (per la domanda volta a sollevare la responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure atte a fronteggiare la crisi climatica) e la giurisdizione del giudice amministrativo (per la domanda volta ad ottenere la modifica del PNIEC).

<sup>27</sup> Si vedano, sul punto, le considerazioni del Presidente del TAR Veneto, L. PASANISI, *Brevi osservazioni sulla giurisdizione in materia di tutela climatica*, p. 8 ss., in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2025.

è stata, talora, estranea, ad operazioni “invasive” del potere legislativo<sup>28</sup>.

Il giudice amministrativo appare perciò meno restio, non solo alle incursioni negli altri poteri della Stato ma anche all’innovazione e all’adattamento degli istituti processuali, tanto più se si manifestano esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di fronte all’azione dell’amministrazione, con soluzioni che potrebbero anche essere innovative laddove si tratti di garantire una tutela anche all’interesse delle generazioni future. Un tema, questo, che pur non definito (e, forse, talora sopravvalutato) non può comunque essere ignorato, facendo oggi parte esplicita del dettato costituzionale. E, così, potrebbe non escludersi, per il giudice amministrativo, l’idea di ammettere una legittimazione ad agire in capo ad associazioni e/o organizzazioni che si facciano portatrici di un interesse ambientale futuro, “attualizzando” il pregiudizio prospettico dell’azione odierna dell’amministrazione.

Certo, allo stato attuale, il giudice si trova in una condizione di *work in progress*, prospetta soluzioni diverse e spesso non soddisfattive della pretesa dei ricorrenti. È, comunque, la manifestazione di una volontà di agire e i ricorsi che cominciano ad interessare le Corti sono il sintomo di una richiesta di tutela che probabilmente diverrà ineludibile negli anni a venire. La storia del rapporto giudice-ambiente rivela che spesso il primo si è dimostrato più lungimirante ed efficiente degli altri poteri pubblici. Sembra che, ancora una volta, si vada in questa direzione.

---

<sup>28</sup> Ancora, emblematica (pur con le peculiarità del caso), è la vicenda delle decisioni dell’Adunanza Plenaria nn.17 e 18 del 9 novembre 2021, in tema di concessioni balneari, su cui le osservazioni critiche di M.P. CHITI, *Juger l’administration c’est aussi légiférer?*, *L’Adunanza Plenaria sulle concessioni demaniali marittime*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 5-6, 2021, p. 869 ss.



## *Notizie sugli Autori*

VALENTINA BARONCINI è *Professoressa associata di Diritto processuale civile, Università degli Studi di Verona*

STEFANO CATALANO è *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Verona*

MONICA DELSIGNORE è *Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano-Bicocca*

PAOLO DURET è *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona*

GIAMPIETRO FERRI è *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Verona*

GIORGIO GRASSO è *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi dell'Insubria*

GIOVANNA LIGUGNANA è *Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona*

ANDREA G. MELANI è *Consigliere della Corte d'appello di Torino*

ANDREA MOLFETTA è *Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Genova*

CLAUDIA ONNIBONI è *Ricercatrice in Diritto processuale civile, Università degli Studi di Verona*

VITTORIO TOFFALETTI è *Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona*

GIOVANNI TULUMELLO è *Consigliere di Stato*







Finito di stampare nel mese di settembre 2025  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220

