

“AMBIENTE, CLIMA, SOSTENIBILITÀ”: RIFLESSIONI INTRODUTTIVE.

Di Antonio Iannarelli

| 387

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive sul titolo e sull'oggetto del saggio. - 2. “Globale, territoriale e locale” nei processi di intervento: una prima possibile differenziazione in termini di esperienza giuridica e di politica del diritto. - 3. A proposito del clima: globale e locale senza frontiere. - 3.1. La questione climatica ed il ruolo del diritto: i nuclei problematici. - 3.2. Il ruolo della società civile nella climate change litigation tra legittimazione all'azione e individuazione dei rimedi. - 3.3. Le azioni contro gli Stati a livello internazionale: un sintetico sguardo di insieme. - 3.4. Le azioni contro lo Stato nelle esperienze nazionali. - 3.5. Una prima traccia del contenzioso nella prassi giurisprudenziale nazionale: i limiti operativi della responsabilità civile extracontrattuale. - 4. L'ambiente tra globale e locale “dentro i confini”. - 5. L'insostenibile leggerezza della “sostenibilità”: la scommessa sul locale.

ABSTRACT. Il saggio affronta le problematiche relative alla lotta al cambiamento climatico, alla tutela ambientale e alla promozione della sostenibilità nell'ottica della loro rispettiva diversa incidenza a livello globale, nazionale e locale. Con riferimento, in particolare, alla questione climatica, su cui si sofferma in misura più ampia, il saggio mira ad illustrare, in una prospettiva comparata, i nuclei tematici più rilevanti incidenti sulla climate change litigation, sia internazionale sia nazionale, a partire dal rilievo del clima sul piano dei diritti fondamentali e delle tecniche di protezione applicate e applicabili nelle corti sovranazionali ed in quelle nazionali, nonché nei conflitti tra società civile e Stati e tra soggetti privati. In particolare, alla luce della distinzione tra property rules e liability rules e della prassi giurisprudenziale intervenuta in molte corti internazionali e nazionali, si sostiene l'inadeguatezza della tutela risarcitoria e l'uso improprio della responsabilità civile nelle climate litigations, emerse nella prima prassi del nostro paese, a fronte, viceversa, della necessità di attivare strumenti inibitori e di prevenzione. Quanto alla tutela dell'ambiente, il saggio si limita a segnalare la necessità di una più articolata dialettica normativa tra centro e periferia alla luce delle più rigorose esigenze di protezione che possono emergere a livello regionale. Infine, in ordine al più ambizioso progetto della sostenibilità, il saggio sostiene, nonostante il carattere olistico che si attribuisce alla sostenibilità in termini ambientali, economici e sociali con le conseguenti difficoltà di effettiva realizzazione di un progetto oltremodo ambizioso, la necessità di favorire un avvio dal basso di pratiche sostenibili con il coinvolgimento e il protagonismo della società civile.

This essay addresses issues relating to the fight against climate change, environmental protection and the promotion of sustainability, examining their respective impacts at global, national and local levels. With particular reference to the climate issue, which is discussed at greater length, the essay aims to illustrate, from a comparative perspective, the most significant thematic areas affecting climate change litigation, both international and national, starting with the importance of climate in terms of fundamental rights and the protection mechanisms applied and applicable in supranational and national courts, as well as in conflicts between civil society and states and between private individuals. In particular, in light of



the distinction between property rules and liability rules and the case law established in many international and national courts, the essay argues that the protection offered by compensation and the use of civil liability in climate litigation—as seen in the early case law of our country—are inadequate, whereas there is a need to activate injunctive and preventive measures. As regards environmental protection, the essay merely highlights the need for a more structured regulatory dialogue between central and local authorities, in light of the stricter protection requirements that may arise at regional level. Finally, with regard to the more ambitious project of sustainability, the essay argues that, despite the holistic nature attributed to sustainability in environmental, economic and social terms—and the consequent difficulties in effectively implementing such an exceedingly ambitious project—there is a need to encourage the bottom-up adoption of sustainable practices with the involvement and active participation of civil society.



1. Osservazioni introduttive sul titolo e sull'oggetto del saggio.

Le tematiche al centro del presente saggio, su “Ambiente, clima, sostenibilità”, rappresentano, nell’attuale, se non epocale, momento storico, la frontiera più problematica delle questioni economico-sociali di amplissimo respiro che si prospettano oggi per l’intera umanità sul pianeta terra: frontiera che si rivela drammatica non foss’altro perché l’urgenza delle risposte da fornire è in netto contrasto con l’acuirsi improvviso delle difficoltà con cui oggi esse vanno ricercate e praticate nella attuale realtà socio-politica dell’intero pianeta.

A prescindere per ora dalla verifica circa l’effettivo ruolo che il diritto può oggi assumere al riguardo, a livello microeconomico e macroeconomico, nazionale e sovranazionale se non globale, i mutamenti repentini nei rapporti tra la forza dei diritti e i diritti della forza emersi sul piano mondiale nei tempi a noi più vicini possono purtroppo accelerare processi in grado di condurre proprio a quella irreversibile “catastrofe” che molti decenni fa Hans Jonas¹ aveva lucidamente intravisto, nel segnalare, quale unico possibile antidoto, il ricorso, pur sempre affidato a scelte umane, al c.d. principio di responsabilità che ha fatto da battistrada a quello, oggi tendente a generalizzarsi, di precauzione.

Invero, le questioni sottese alle parole “ambiente e clima”, pur nella differenza oggettiva che già le sole espressioni linguistiche presentano², vogliono segnalare, con urgenza, un complessivo ben più generale degrado delle condizioni di vita sul pianeta terra. A sua volta, l’altro tema, quello della sostenibilità, appare evocare, quale risposta a questo complessivo degrado, un diverso generale modello di sviluppo, assai ambizioso quanto difficile da praticare, che si prospetta alternativo rispetto a quello più radicale della c.d. decrescita, ovvero dell’economia c.d. stazionaria: un modello, il primo, che vorrebbe correggere, senza contraddirlo, quello proprio dello sviluppo capitalistico affermatosi in maniera egemonica nelle società post-industriali, anche nella versione più avanzata legata al primato del mondo techno-finanziario: di qui la dialettica, non certo nuova ma indubbiamente più

¹ Il riferimento è a H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica* (1979), Torino, 1990. Non è un caso, del resto, che il pensiero del filosofo sia ricorrente quanto all’approccio all’attuale problematica della crisi climatica: si v. *ex multis* P.D. FARAH e A. LO GIUDICE, *Climate Justice in the Anthropocene and Its Relationship with Science and Technology: The Importance of Ethics of Responsibility*, in 55 *Connecticut L. Rev.*, 2023, 819 ss.

² Invero, come si preciserà nel testo, è diffusa la percezione che, “pur essendo strettamente connessi, il diritto ambientale e la giustizia climatica si riferiscano a contesti concettuali differenti, che non possono essere sovrapposti né esauriti l’uno nell’altro, nemmeno da un punto di vista strettamente normativo”: così T.G. TASSO, *La transizione giuridica nella transizione climatica. Dall’antropocentrismo del diritto soggettivo all’antropocentrismo del dovere in un rinnovato sistema di fonti*, in *Ircocervo*, 2025, 221 ss, in part. 227. Ciò, in quanto, a ben vedere, il sistema climatico costituisce per certi versi da un lato il contenitore geo-fisico e bio-fisico di tutte le componenti ambientali, dall’altro, a sua volta, è, per quanto autonomamente individuabile, pur sempre organicamente condizionato e condizionante la complessa articolata realtà ambientale.



drammatica, tra sviluppo quantitativo e progresso qualitativo, tra *growth* e *development*³.

Sul piano del diritto, in particolare, l'approccio alla ricerca di regole e tecniche adeguate non può non fare i conti con l'inevitabile diversità dei livelli su cui intervenire, da quello globale a quello locale, da quello istituzionale a quello sociale, ossia mediante il coinvolgimento delle molteplici sfere di giustizia presenti nell'esperienza giuridica⁴. Il tutto, per di più, nella consapevolezza che la concreta riuscita dell'operazione, per alcuni aspetti urgente e non rinviabile, esige, perché possa già soltanto avviarsi, un'effettiva nuova condivisione di valori che parta dal basso, sia all'interno delle singole società, sia delle istituzioni pubbliche e private operanti anche a livello sovranazionale e mondiale.

Sotto questo profilo, come ho avuto occasione di osservare già in altre sedi, la vicenda del covid19 può essere considerata come un significativo e, per fortuna, circoscritto segnale di allarme che ci è stato dato per cogliere i mutamenti che la stessa esperienza giuridica può subire a fronte di fenomeni drammatici, quanto repentini ed imprevisi: fenomeni in grado di coinvolgere le vite umane sull'intero pianeta con mutamenti capaci, a tacer d'altro, di alterare, nel bene e nel male, gli assetti istituzionali e giuridici vigenti, nonché di provocare spinte innovative, quanto contraddittorie, nel segno sia di una possibile rinnovata solidarietà e condivisione di un comune destino per l'intera umanità, sia, all'opposto, di una generalizzata lotta fratricida per la sopravvivenza a scapito dei più deboli, con esiti nefasti per tutti.

Prospettiva, quest'ultima, che, per di più, ha seriamente ripreso nuova linfa per via da un lato dell'erosione generale dei legami sociali, a favore della debole e frantumata connettività dei *social networks*, indotta da un individualismo anarchico che sempre più ha preso piede nella realtà sociale alle soglie del nuovo millennio, a spese del solidarismo e del welfarismo, e che si autolegittima nell'attuale era dell'incompetenza trionfante⁵; dall'altro, paradossalmente, per via della crisi che oggi coinvolge la stessa globalizzazione dei mercati. Infatti, quest'ultima crisi, a ben vedere, lungi dal correggerne gli aspetti negativi, muove a favore di una nuova stagione mercantile, tecnologica e tecnocratica, che, nel mortificare in primo luogo il diritto internazionale, porta con sé al declino delle strutture internazionali emerse all'insegna del multilateralismo nella seconda metà del Novecento; spinge a favore sia di un rinnovato bilateralismo fondato su rapporti di forza tra gli Stati, con il rilancio dei nazionalismi e del protagonismo velleitario delle

³ Sul punto si rinvia a quanto richiamato in termini più analitici nel nostro, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, 3 ss., ivi ampi riferimenti bibliografici.

⁴ Sulle peculiarità, in tale prospettiva, della giustizia climatica., anche alla luce della distinzione tra danno ambientale e danno climatico, si rinvia a M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online* 2020, 1345 ss. e a V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, ivi, 2023, 669 ss.

⁵ E si v. la lucida analisi di T. NICHOLS, *L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma 2017, sulla scia della risalente indagine edita nel lontano 1963 da R. HOFSTADTER, *L'odio per gli intellettuali in America*, Roma 2024.

piccole patrie, sia della rafforzata compresenza di nuovi signori dell'economia-finanziaria e della tecnologia che, quali poteri nuovi⁶, si posizionano con crescente forza a livello del pianeta ben al di là dei tradizionali orizzonti territoriali dei singoli Stati sovrani.

A fronte di pericoli epocali che il cambiamento climatico e il degrado dell'ambiente preannunciano e che esigono interventi urgenti e non più rinviabili, non è difficile prospettare, a tutto concedere, anche alla luce dell'attuale controverso contesto politico e sociale, il rischio concreto innanzitutto di una alterazione, peraltro non più solo emergenziale, degli stessi modelli costituzionali che si sono affermati nella modernità secondo il canone occidentale⁷.

Questa alterazione può qui sinteticamente rappresentarsi, a mio avviso, nel segno del possibile quanto verosimile passaggio dal *costituzionalismo dei bisogni*, preziosa eredità del Novecento giuridico e che oggi continua a regredire sotto i colpi del neoliberismo, al *costituzionalismo della necessità*, con caratteri nemmeno più solo di emergenza temporanea. Costituzionalismo, questo ultimo, suscettibile di compromettere, se non anche di sacrificare, la tutela dei diritti fondamentali individuali e collettivi, faticosamente recepiti dall'esperienza giuridica dopo secoli di lotte sociali, nonché di minare le fondamenta della stessa democrazia politica, con il rischio di ridurre, su larga scala, l'intero diritto a puro "arcanum dominationis"⁸.

2. "Globale, territoriale e locale" nei processi di intervento: una prima possibile differenziazione in termini di esperienza giuridica e di politica del diritto

È, dunque, nel contesto richiamato in questa breve introduzione, che va collocata la lettura delle problematiche evocate nel titolo stesso di questo saggio e tra loro accomunate. Invero, se ambiente e clima riassumono le principali questioni su cui deve oggi concentrarsi l'attenzione, a sua volta, la sostenibilità, pur con tutta l'ambiguità e l'indeterminatezza dei suoi contenuti, vorrebbe indicare, sul piano culturale e valoriale, un'originale modalità, di ben più ampia applicazione, in cui collocare l'esercizio di tutte le attività umane, a partire innanzitutto da quelle economiche poste in essere dalle imprese. Di qui, complessivamente, discende l'individuazione anche di regole e rimedi giuridici finalizzati non solo a fronteggiare con urgenza le problematiche relative alla tutela dell'ambiente e al contrasto

⁶ Si v., al riguardo, M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna 2022.

⁷ Per una prima riflessione circa l'incidenza al livello costituzionale della crisi ambientale e climatica si v. i saggi pubblicati nella rivista *DPCE online* n. sp. 2, 2023 e n. 2, 2024, 845 ss., nella sezione dedicata a *I giuristi e l'antropocene, prime istruzioni di viaggio*; sugli sviluppi, per una prima ricognizione si v. D. AMIRANTE, *Dall'eco-scetticismo al costituzionalismo ambientale Venticinque anni di comparazione giuridica in materia di ambiente*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2024, 779 ss.; sul rilievo della comparazione cfr. B. POZZO, *Il contenzioso climatico nel prisma del diritto comparato*, *ivi*, 987 ss.; ID., *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 271 ss.

⁸ Così F. NEUMANN, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese* (1937), in ID., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna 1973, 257.

dell’alterazione del clima, ma anche a prevenirne l’aggravamento nel futuro, nonché a tentare, ammesso che ciò riesca, di invertire addirittura quei processi che, nel più generale degrado dell’ambiente, comportano l’irreversibile depauperamento del capitale naturale del pianeta, al quale a loro volta contribuiscono, con velocità esponenziale, anche i cambiamenti climatici⁹.

Affrontare analiticamente tutta la problematica racchiusa nelle questioni ora richiamate esula, ovviamente dai limiti di questo scritto, non fosse altro perché negli ultimi tempi si è accumulata una assai vasta letteratura giuridica¹⁰ (accanto a quella scientifica, politica ed economica) che ha già avviato al riguardo un’articolata analisi nella prospettiva del diritto internazionale, costituzionale, pubblico e privato.

Il tutto è intervenuto, peraltro, già alla luce sia di un’esperienza giuridica emersa a più livelli, nazionali ed internazionali, nonché di quella giurisprudenziale registratasi nelle corti nazionali ed internazionali, sia della prassi operativa adottata dalle istituzioni pubbliche e, infine, promossa dagli stessi operatori economici¹¹. Quest’ultima, in particolare, è intervenuta, assai timidamente, sulla base tanto di scelte unilaterali ovvero convenzionalmente concordate tra le stesse imprese, quanto di prassi orientate dalla normativa proveniente da fonti multilivello: si pensi, ad es., ai temi della responsabilità sociale di impresa e della *due diligence*¹², quali forme regolative alternative rispetto alla fissazione di discipline uniformi più rigide e cogenti, secondo il modello del *command and control*; forme che, purtroppo, nel contesto politico attuale appaiono destinate a registrare un incerto avvenire.

Ciò che qui preme, viceversa, rimarcare, mediante un piccolo carotaggio su alcune questioni rispettivamente riguardanti la tutela dell’ambiente, il perseguimento dell’obiettivo ambizioso costituito dalla c.d. neutralità clima-

⁹ Quanto all’impatto che il mutamento del clima può avere sul solo nostro paese si v. il rapporto curato dall’organizzazione non profit *Climate analytics* fermo al 2020 nel sito www.climateanalytics.org.

¹⁰ Per una prima rassegna, assai ampia per quanto ferma al 2021, si rinvia a M. CARDUCCI, *Orientamenti bibliografici di diritto climatico*, Lecce 2021; altri ampi riferimenti in P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, in *Enc. dir., I Tematici*, VII, *Responsabilità civile*, diretto da C. Scognamiglio, Milano 2024, 847 ss.

¹¹ In ordine al contenzioso che si è sviluppato negli ultimi decenni, per una prima valutazione si rinvia a J. PEEL e H.M. OSOFSK, *Climate Change Litigation*, in *15 Annual Rev. L. Soc. Sc.*, 2020, 21 ss. Per quello più recente si v. la rassegna fornita da M.A. TIGRE e M. BARRY, *Climate Change in the Courtroom: Trends, Impacts and Emerging Lessons*, United Nations Environment Programme, Nairobi 2025.

¹² Il riferimento, in particolare, è qui alla direttiva 2024/1760, al centro di un vastissimo dibattito a livello europeo, che impone soprattutto alle grandi società l’obbligo “di adottare e attuare un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire, con il massimo impegno possibile, la compatibilità del modello e della strategia aziendale della società con la transizione verso un’economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5 °C in linea con l’accordo di Parigi” (così l’art. 1, par. 1, lett. c), specificando, nel successivo art. 22, i contenuti del piano destinato alla lotta ai cambiamenti climatici.

Più in generale, con riferimento, alla sostenibilità nella catena del valore si v. per tutti la recente ricognizione curata da F. CAFAGGI, P. IAMICELI e F. PISTELLI, *Sustainability, Due Diligence and Value Chain Governance*, Cheltenham, 2025.

tica¹³, nonché l’attuazione pratica della sostenibilità (la quale, per di più, vorrebbe olisticamente essere al contempo ambientale, economica e sociale) è che, a tale fini, l’esperienza giuridica si connota in maniera singolare; deve seguire sentieri nuovi e per certi versi tra loro inevitabilmente contraddittori: questi, infatti, da un lato tendono ad allontanarsi del tutto da quelli ricevuti dalla tradizione, dall’altro esigono una rivisitazione dello stesso strumentario concettuale adottato sino ad ora dalla scienza giuridica.

La complessità dell’analisi delle tematiche richiamate nel titolo del presente saggio discende peraltro dal fatto che per certi aspetti, come si cercherà di evidenziare in estrema sintesi, esse possono, anzi debbono, prendersi in considerazione in maniera separata, sebbene siano oltremodo interdipendenti ed intrecciate, per cui, come tali, prospettano itinerari, anche in termini di politica del diritto, oltremodo ardui da percorrere.

Al fine di evidenziare questo secondo assunto, a mio avviso di assoluto rilievo per lo stesso corretto approccio giuridico, mi sembra particolarmente utile e prezioso il richiamo ad una acutissima osservazione che negli anni cinquanta del secolo scorso aveva avanzato Tullio Ascarelli in sede di riflessione della cultura giuridica sulla tematica della proprietà e dei relativi conflitti nella prospettiva propria della indagine comparatistica¹⁴.

Nel richiamare la diversità delle esperienze che in quel momento storico si registravano nel mondo a proposito della riflessione politica e giuridica sulla proprietà, con particolare riguardo a quella agraria e fondiaria, quel grande studioso non mancò di evidenziare che, pur nella contemporaneità di quelle esperienze, il tema della proprietà presentava problematiche tecniche e politiche nonché elaborazioni giuridiche assai diverse da paese a paese, proprio perché le singole esperienze giuridiche presenti nei vari paesi dislocati sul pianeta di fatto appartenevano ad epoche diverse, essendo alcune del tutto immerse nello sviluppo capitalistico moderno, altre ancora molto arretrate, in quanto contraddistinte e riflettenti rapporti socio-economici premoderni.

Al giorno d’oggi, sebbene lo sviluppo vertiginoso dei traffici e degli scambi internazionali abbia accelerato certi processi storici, portando però, nel contempo, anche ad affrettate e superficiali “contaminazioni” di esperienze sociali diverse, con esiti poco lusinghieri o illusori (basti pensare all’idea illuministica, se non anche arrogante in termini di “presunzione fa-

¹³ In particolare, l’obiettivo è quello di ottenere che al più tardi entro il 2050 siano generate emissioni nette di gas a effetto serra (ossia emissioni al netto degli assorbimenti). Al riguardo è sufficiente qui segnalare che il carbonio è essenziale per la vita sulla Terra. Nel suo ciclo naturale la quantità di carbonio sulla Terra non cambia, fluisce di continuo tra l’atmosfera e gli organismi mentre viene assorbito e rilasciato. Negli ultimi 200 anni, però, l’aumento dell’attività umana ha sconvolto l’equilibrio naturale. L’utilizzo dei combustibili fossili ha portato al rilascio nell’atmosfera di carbonio in misura superiore a quanto i pozzi naturali di assorbimento della Terra, ossia foreste, suolo, atmosfera, l’oceano siano in grado di assorbire. Di qui, l’alterazione del clima e, dunque, l’esigenza urgente, pena l’irreversibilità del fenomeno, di ristabilire un equilibrio a livello planetario. Sui margini di incertezza circa il raggiungimento di tale obiettivo si v. *ex multis* S. WELTON, *Neutralizing the Atmosphere*, in 132 *Yale L. J.*, 2022, 171 ss.

¹⁴ Il riferimento è alla relazione di T. ASCARELLI, *Il diritto comparato e la rivoluzione agraria*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario. Valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani*, Milano, 1958.

tales” - per dirla con Hayek¹⁵ - di esportare in contesti storico sociali totalmente diversi la democrazia quale emersa storicamente nel mondo europeo e occidentale), un fatto resta indubbio.

Tuttora, al di là della sola incredibile omologazione a livello sociale costituita dalla diffusione planetaria, a partire dai consumi individuali, di tecnologie quali quelle proprie legate ad esempio all’uso dei telefonini e dei computer ed oggi al crescente ricorso alla c.d. intelligenza artificiale, sul nostro pianeta continua a sussistere, per quanto con discutibili anzi gravissime distorsioni, una profonda diversità di tempi storici in cui sono immersi alcuni paesi rispetto ad altri, con tutte le inevitabili precomprensioni dei rispettivi *milieu* culturali.

Questa considerazione, già carica di significati quanto alla percezione circa l’effettiva *embeddedness* della tecnica nelle diverse realtà socio-economiche nonché al diffuso utilizzo delle moderne tecnologie, pur nella diversità delle condizioni di molti contesti sociali presenti sul pianeta, è già sufficiente, a mio avviso, per cogliere, drammaticamente, le difficoltà con cui si prospetta il problema politico e giuridico relativo al contenimento del degrado globale del pianeta, soprattutto con riferimento all’adozione di interventi che debbano per necessità collocarsi a livello globale, quali sono proprio quelli relativi al clima: questi, infatti, esigono una convergenza nelle scelte da adottare da parte di tutti gli *stakeholders* mondiali. Invero, è per certi versi comprensibile l’obiezione secondo la quale non è possibile distribuire equamente i sacrifici necessari allo scopo tra tutti i paesi senza tener conto del ben diverso contributo che ciascuno di essi ha avuto nel progressivo degrado dell’ambiente e della biosfera con la grave compromissione del clima sotto gli occhi di tutti¹⁶. Peraltro, le distanze nello sviluppo dei singoli paesi alimenta comprensibili divergenti letture circa la percezione stessa della problematica ambientale e climatica a livello sociale, alla luce dell’inevitabile diverso esito del confronto tra il soddisfacimento non rinviabile di urgenti e indilazionabili bisogni sociali che in alcune realtà territoriali si presentano come irrinunciabili per la vita quotidiana dei loro abitanti, e le esigenze di fornire risposte in ordine alla crisi climatica la quale coinvolge il futuro, per quanto prossimo, anche di tutti gli esseri umani dislocati sul pianeta.

È indubbio, per fare un esempio concreto, che la salvaguardia delle foreste amazzoniche risponde certo ad un’oggettiva esigenza vitale di tutto il pianeta¹⁷. Ma è altrettanto evidente che, a tal fine, un’astratta protezione, af-

¹⁵ F. A. VON HAYEK, *La presunzione fatale*, Milano 1988.

¹⁶ Sul punto, l’accordo di Parigi prospetta una articolazione delle responsabilità e degli impegni a carico degli Stati aderenti.

¹⁷ Infatti, la foresta pluviale amazzonica è la più grande foresta tropicale del pianeta, con una area di circa 6,3 milioni di chilometri quadrati; racchiude metà delle risorse del pianeta quanto a biodiversità con una vegetazione che è indispensabile per regime pluviometrico globale assicurando il 20% dell’acqua dolce mondiale. Non a caso il suo indebito, illecito, sfruttamento, sotto forma di deforestazione, è al centro di numerosissime controversie concentrate in prevalenza nello Stato del Brasile nel cui territorio ricade ampia parte della foresta: sul punto *ex multis* v. F. OTTO, *Ingiustizia climatica*, Torino 2025, 153 ss. Tra queste va menzionata, anche ai nostri fini, la sentenza della Corte suprema della Colombia nel caso *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente* (*Future Generations v. Ministry of the*

fidata a regole e divieti, se non anche ad iniziative promozionali diretta alla loro implementazione, è inadeguata se non accompagnata da interventi sociali in grado di evitare che la fame di terra da coltivare, al di là dei comportamenti speculativi che possano emergere, come del resto si è ampiamente già registrato nella realtà concreta, induca ancora a distruggere tali foreste. Torna, al riguardo, nella sua attualità l'osservazione di Emilio Sereni, a proposito della distruzione dei boschi cui più di un secolo fa ricorrevano nella nostra Calabria popolazioni affamate alla conquista appunto di "terre nuove" da conseguire, sottraendole alle foreste, proprio mediante il ricorso al lavoro poco costoso e violento dei soli "buoi rossi", rappresentati appunto dal fuoco e dagli incendi delle foreste¹⁸.

Interventi che, a ben vedere, debbono comprendere innanzitutto la diffusione a livello dell'intera società civile di una cultura che sensibilizzi tutta l'opinione pubblica sui temi della salvaguardia dell'ambiente e del clima, in una prospettiva di progressiva consapevolezza circa i conflitti ed i contrasti che al riguardo esistono e, in ogni caso, la necessità di soluzione condivise senza le quali, a ben vedere, la stessa *climate change litigation* rischia di rivelarsi risposta debole ed elitaria a fronte dei problemi da affrontare¹⁹.

3. A proposito del clima: globale e locale senza frontiere

Ebbene, pur con questo *caveat*, di indubbio rilievo in ordine all'interdipendenza tra l'ambiente ed il clima, assunti entrambi nella loro globalità, resta pur sempre evidente che solo la problematica ambientale in senso stretto può essere affrontata partitamente in ragione delle distinte articolazioni territoriali in cui essa può prospettarsi anche nell'ambito di specifici contesti territoriali interni a singoli stati sovrani, con la possibilità di interventi sanzionatori (sia penali sia civili) anche ripristinatori ove le alterazioni siano reversibili, sulla base di una puntuale articolatissima normazione: eloquente, a questo riguardo, il quadro aggiornato introdotto in Europa dalla direttiva (UE) 2024/1203 dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente (in sostituzione delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE). Tutela, tanto più efficace ed operativa nei confronti dello Stato e nei rapporti

Environment and Others) del 5 aprile 2018 la quale, tra l'altro, ha ordinato che "the Presidency of the Republic, the Ministry of Environment and Sustainable Development, and the Ministry of Agriculture and Rural Development, in coordination with the actors of the National Environmental System and the participation of the plaintiffs, the affected communities and interested population in general, [provvedano] to formulate a short, medium, and long term action plan within the next four months from today's notice, to counteract the deforestation rate in the Amazon, tackling climate change impacts".

¹⁸ E si v. E. SERENI, *Terra nuova e buoi rossi e altri saggi per una storia dell'agricoltura europea*, Torino 1981.

¹⁹ Sulla necessità, pur nell'urgenza dei tempi, di indirizzi che sfuggano a sterili radicalismi, si v. A. SAVARESI *et al.*, *Conceptualising Just Transition Litigation*, in 7 *Nature Sustainability*, 2024, 1379 ss. Per un bilancio circa gli effetti complessivi del contenzioso ambientale e climatico negli Stati Uniti, si v. C.M. REA, *Outcomes and policy focus of environmental litigation in the United States*, *ivi*, 1469 ss. Resta pur sempre il grave limite rappresentato dai tempi della giustizia a mortificare le aspettative di effettiva efficacia degli interventi giudiziali.



tra privati nei contesti istituzionali in cui, a partire dal livello costituzionale, il diritto all'ambiente rileva sul piano dei diritti sostanziali dei singoli cittadini²⁰ con riferimento, in particolare, tanto alla legittimazione all'azione volta alla sua tutela, quanto all'individuazione dei rimedi di cui avvalersi²¹: fronti, questi, sui quali il nostro paese registra tuttora scelte inappaganti²².

²⁰ Sul punto, sul quale si tornerà *infra*, si v. con riferimento all'esperienza nord-americana A. POLK, *The Unfulfilled Promise of Environmental Constitutionalism*, in 74 *Hastings L. J.*, 2022, 123 ss. A titolo esemplificativo, si consideri che nella Costituzione del Sud Africa del 1996, l'art. 24 prevede che “Everyone has a right: (a) To an environment that is not harmful to their health or well-being”; and (b) to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that - (i) prevent pollution and ecological degradation; (ii) promote conservation; and (iii) secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development”.

Inoltre, in alcune recenti costituzioni intervenute in paesi della America latina, si attribuiscono diritti alla natura stessa, al fine di contrapporsi alla tradizionale visione pur sempre antropocentrica della tutela giuridica: sul punto si è accumulata una ampia letteratura, si rinvia a C.M. KAUFFMAN e P.L. MARTIN, *The Politics of Rights of Nature: Strategies for Building a More Sustainable Future*, Cambridge 2021 e C. LA FOLLETTE e C. MASER, *Sustainability and the Rights of Nature An Introduction*, Boca Raton 2020; per una ricognizione delle iniziative si v. A. PUTZER *et al.*, *Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world*, in 18 *J. of Map*, 2022, 89 ss.; ulteriori riferimenti in S. BALDIN, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAm.*, 2014, 25 ss.; M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Agg., Torino 2017; E.A. IMPARATO, *I diritti della Natura e la visione bio-centrica tra l'Ecuador e la Bolivia*, in *DPCE online*, 2019, 2455 ss.; S. BRIZIOLI, *Alcune note critiche all'inverdimento costituzionale. La prospettiva del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 39 ss.; P. CACCIARI, *Dalla natura oggetto d'uso alla natura soggetto autonomo titolare di propri diritti*, in *Quad. decrescita*, n. 5, 2025, 34 ss. Sui limiti di queste previsioni costituzionali, si v. S. BOOKMAN, *The Puzzling Persistence of Nature's Rights*, in *Utah L. Rev.*, 2025, 165 ss. In questa ottica si colloca anche il tema relativo al riconoscimento di un *Personhood Status for Natural Entities* su cui v. H. RUSSOT, D. GRATZT e P. GOERINGER, *Rooting for change: rethinking standing in climate litigation related to Agriculture*, in 30 *Drake J. Agric. L.*, 2025, 103 ss. Quanto alla recente legge Spagnola 19/2022, del 30 settembre 2022, n. 19, che ha riconosciuto la personalità giuridica alla laguna del Mar Menor si v. J. MÜHREL, *Towards European Rights of Nature: How the Mar Menor Case Lays the Basis for a New Legal Approach in Europe*, in *VerfBlog*, 28 febbraio 2023 (disponibile su www.verfassungsblog.de/towards-european-rights-of-nature/).

²¹ Di indubbio rilievo, a questo proposito, la recente esperienza francese illustrata da L. LEONE, *Prodotti fitosanitari e préjudice écologique nella giurisprudenza amministrativa francese: la valutazione del rischio ambientale tra precauzione e responsabilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, II, 91 ss.; in ordine al clima si v. *infra* nel testo.

²² È sufficiente qui limitarsi a rammentare che nella nostra esperienza la tutela giuridica diretta dell'ambiente spetta tuttora allo Stato, con la precedenza per le azioni ripristinatorie rispetto a quelle risarcitorie. Rispetto a questa, è possibile, però, “intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi” (così l'art. 18, comma 5, della l. 349/1986), da parte di associazioni ambientaliste riconosciute (di cui all'elenco previsto dall'art. 13 della medesima legge) sul presupposto secondo il quale “l'interesse sostanziale del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, non assurge ad una situazione sostanziale ‘personale’, suscettibile di tutela giurisdizionale. È solo proiettato nella dimensione collettiva che l'interesse diviene suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria, e che dunque si dota della protezione propria dell'interesse legittimo”: così da ultimo Cons. St., 20 febbraio 2026, n. 1385, il quale ha ribadito altresì la legittimazione all'azione anche di associazioni non contenute

Viceversa, perché vada affrontato in concreto il tema relativo al cambiamento climatico, l'approccio non può che essere globale, ossia esigere l'assunzione di una prospettiva giuridica che veda coinvolti se non tutti, quanto meno i paesi che più di altri ed in maggiore complessiva misura hanno contribuito e contribuiscono con le loro attività alla compromissione della biosfera da cui deriva appunto l'alterazione del clima sulla terra. In altre parole, alla natura globale del fenomeno rappresentato dal cambiamento climatico, cui partecipano sia pure in misura diversa singoli paesi presenti sul pianeta, deve per necessità corrispondere un processo altrettanto globale di correzione e di contenimento da attuarsi congiuntamente nei singoli paesi, ossia nei rispettivi confini territoriali²³: processo, mette conto precisarlo, che come tale evidenzia, appunto, che la complessa attività da porre in essere per affrontare il cambiamento climatico, proprio in ragione della singolarità che il tema presenta, da una parte non può non coinvolgere gli Stati chiamati ad adottare sia piani diretti a fissare gli obiettivi da raggiungere sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla scienza, sia misure concrete dirette ad incidere su tutte le attività umane, a partire da quelle economiche e produttive, in vista della loro conformazione; dall'altra si presenta, appunto, come una attività continua che ha bisogno di continue verifiche e correzioni intertemporali che si rendano necessarie e, dunque, anche di costante monitoraggio sociale.

È in questa prospettiva, a ben vedere, che si è collocato, tra gli ultimi strumenti di intervento, l'accordo di Parigi sul clima²⁴, mirante a fissare un

nell'elenco, sempre che, però, dotate “di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità” ed operanti in “un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa”. Ovviamente, impregiudicata resta la facoltà per i privati di agire ai fini del solo risarcimento dei danni di cui “per rimbalzo” abbiano sofferto individualmente.

²³ Sul punto si rinvia per tutti a A. PISANÒ, *La questione climatica come questione cosmopolitica*, Torino 2024.

²⁴ L'Accordo di Parigi, raggiunto il 12 dicembre 2015 nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC del 1992), è entrato in vigore il 4 novembre 2016. Esso ha adottato un quadro globale volto a mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché a promuovere gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali. L'importanza di tale accordo rispetto al passato è che esso rappresenta il primo trattato internazionale in cui si rimarca il legame tra cambiamenti climatici e diritti umani. Infatti, nel suo preambolo, si esplicita apertamente che “climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”.

Sebbene, l'Accordo non preveda alcuna sanzione o penalità per i paesi che non rispettino i propri impegni, esso prevede un meccanismo per monitorare i progressi in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento e flussi finanziari. In ogni caso, l'accordo costituisce comunque un punto di riferimento fondamentale sia per la stessa politica climatica nell'Unione Europea (si pensi innanzitutto al reg. 2021/1119 che ha sancito nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica in tutti i settori dell'economia al più tardi entro il 2050 e al reg. 2023/956 che ha istituito un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere), sia per gli stessi paesi membri. A ben vedere, ancor prima dell'accordo di Parigi

obiettivo comune tra i paesi firmatari nella direzione volta a conseguire una complessiva correzione di rotta in grado di riuscire a ridurre e contenere la patologica produzione dei gas serra che alterano l'equilibrio dell'atmosfera terrestre e ne favoriscono l'anomalo riscaldamento: accordo che si aggiunge ai numerosi e risalenti accordi internazionali in materia ambientale e climatica emersi nel passato. È su questo versante della esperienza giuridica, d'altro canto, che, a livello della riflessione dei costituzionalisti, in particolare, è emersa la consapevolezza circa l'urgenza di costruire raccordi istituzionali che, sul piano globale, siano all'altezza del compito²⁵.

Su siffatto obiettivo non è possibile qui soffermarsi analiticamente se non per constatare, purtroppo, che già lo stesso accordo di Parigi, ossia uno dei più recenti quanto concreti passi in questa direzione, vede oggi decisamente compromessa la sua effettività operativa a causa dell'intervenuto disimpegno degli Stati Uniti, vale a dire proprio di uno dei paesi che dopo la Cina ha contribuito e contribuisce maggiormente alla compromissione del clima a livello del pianeta²⁶.

L'Unione aveva già adottato un quadro normativo diretto alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissato per il 2030, a partire dalla stessa previsione della lotta al cambiamento climatico introdotta nell'art. 191 par. 1 del TFUE. In particolare, si considerino la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva del sistema EU ETS, il regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha previsto traguardi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 nonché il reg. (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, che impone agli Stati membri di bilanciare le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra legati all'uso del suolo, al cambiamento di uso del suolo e alla silvicoltura.

Sulla esperienza unionale in materia di tutela ambientale e di lotta ai cambiamenti climatici si v. la preziosa sintesi offerta da J. ZILLER, *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé*. Union européenne, EPRS, Service de recherche du Parlement européen, gennaio 2025.

²⁵ Sul tema vi è una letteratura molto ampia: *ex multis* si v. M.L. BANDA, *Climate Adaptation Law: Governing Multi-Level Public Goods Across Borders*, in 51 *Vanderbilt J. Transnational L.*, 2018, 1027 ss.

²⁶ E si veda, infatti, l'ordine esecutivo del presidente Trump, *Protecting american energy from state overreach*, dell'8 aprile 2025 cui è seguita, il 16 febbraio 2026, l'abrogazione della regolazione federale sul clima (con la fine del compito affidato all'agenzia federale E.P.A. (*Environmental Protection Agency*) di fissare i limiti per l'inquinamento da gas prodotto dalle automobili o dalle centrali elettriche) nonché il 18 febbraio l'altro ordine esecutivo diretto a favorire la produzione del glisofato, ossia del pesticida ed erbicida al centro di un acceso dibattito a livello globale per i suoi effetti negativi sull'ambiente: ordine indirizzato esplicitamente al fine di "Ensuring an adequate supply of elemental phosphorus and glyphosate-based herbicides is thus crucial to the national security and defense, including food-supply security, which is essential to protecting the health and safety of Americans" (sic!).

Peraltro, l'intervento sull'E.P.A. ha un enorme valore simbolico se si considera che nella esperienza statunitense il primo fondamentale caso giurisprudenziale in materia di *climate litigation* ha coinvolto proprio tale agenzia. Infatti, chiamata ad applicare il *Clean Air Act*, con riferimento ai gas di scarico delle automobili, tale Agenzia si era rifiutata di prendere in considerazione i c.d. gas serra, vale a dire i *greenhouse gases*, in quanto formalmente non rientranti tra i "pollutants", gli inquinanti, in quanto componenti fisiologici dell'atmosfera. Di qui la famosa controversia nel caso *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 505 (2007), decisa con una risicata maggioranza (5 a 4), che ha visto soccombente l'EPA. La decisione ha inciso certamente sull'applicazione del *Clean Air Act*, ma contrariamente ad alcune speranze, non ha certo stimolato un'azione legislativa a livello federale volta ad affrontare il problema generale delle emissioni di gas serra, ma ha solo favorito da un lato la richiesta di

La latitudine planetaria del fenomeno rappresentato dal cambiamento climatico e la molteplicità e complessità dei fenomeni macroeconomici e microeconomici che lo alimentano, senza, a ben vedere, che abbia alcun senso il richiamo a frontiere territoriali, connotano il fenomeno in una maniera del tutto singolare: inevitabilmente ciò incide sulle stesse tecniche giuridiche da adottare al riguardo, favorendo, peraltro, lo sviluppo di una riflessione transnazionale²⁷. Quanto alle tecniche, è bene precisarlo, esse, ovvia-

azioni per il clima da parte della società civile, dall'altra la spinta verso lo sviluppo del contenzioso in materia climatica.

Non deve allora sorprendere se negli Stati Uniti, a fronte dell'indirizzo adottato a livello federale già nel corso della prima presidenza di Trump, in contrapposizione a quello sostenuto da Obama, attualmente sfociato nella presa di distanza dall'accordo di Parigi, si sia rafforzata la tendenza di alcuni Stati della federazione a intervenire in materia di protezione del clima, in alternativa alla silente competenza federale: sul punto, si v. già il saggio di T. RUNSTEN, *Climate Change Regulation, Preemption, and the Dormant Commerce Clause*, in 72 *Hastings L. J.*, 2021, 1313 ss.; e C.M. KNOER, *Climate Change Meets the Commerce Clause: Obstacles and Alternatives for State and Local Responses to Climate Change*, in 32 *Environ. Claims J.*, 2020, 153 ss.

Questo orientamento, intervenuto a macchia di leopardo tra gli Stati federati, ha evidenziato l'emersione di una significativa frattura tra gli *States* circa le politiche anche del diritto in materia di lotta al cambiamento climatico che ha aperto le porte ad un singolare recente contenzioso. Nel caso *Alabama v. California* 604 U.S. (2025) del 10 marzo 2025, 18 Stati nord-americani hanno promosso un giudizio contro altri 5 Stati che avevano intentato cause legali contro aziende energetiche in materia di cambiamenti climatici. Con tale iniziativa giudiziaria gli attori intendevano far decadere la legislazione interna a tali Stati e le azioni da questi promosse contro compagnie petrolifere responsabili dell'alterazione del clima. Con una decisione, in definitiva avallata dalla stessa Corte suprema, la mozione è stata respinta in ragione sia della piena sovranità legislativa dei singoli Stati in materia, sia della carenza di interessi federali superiori eventualmente compromessi (carenza che viceversa viene meno nella ipotesi di coinvolgimento di *federal lands* (si pensi in particolare alle miniere come nel caso, tuttora in corso, *United States v. California* in cui la contestazione federale riguarda la legge californiana che impone restrizioni sulle attività relative alla estrazione di combustibili fossili in prossimità di aree qualificate come "recettori sensibili").

È significativo aggiungere che poche settimane dopo la decisione della Corte suprema nella vertenza *Alabama v. California*, sotto la guida del presidente Trump è intervenuto in primo luogo un ordine esecutivo federale intitolato "Proteggere l'energia americana dall'eccesso di potere degli Stati", ordine esecutivo n. 14260, 90 Fed. Reg. 15513 (14 aprile 2025) in cui, sulla base delle stesse argomentazioni sollevate dai ricorrenti statali nel caso Alabama, si è disposto che il Procuratore generale degli Stati Uniti "adotti tempestivamente tutte le misure appropriate per impedire l'applicazione delle leggi statali e il proseguimento delle azioni civili" che gravano sulla produzione e l'uso delle "risorse energetiche nazionali" convenzionali. Sedici giorni dopo l'emanazione di tale ordine esecutivo, il governo federale ha promosso una azione contro il governatore del Michigan ed il suo *Attorney General* finalizzata in via preventiva a bloccare l'iter legislativo e le azioni in progress di tale Stato, destinate a sanzionare imprese le cui attività incidono negativamente sul clima. Anche in questo caso, però, la *District Court* del *Western District of Michigan Southern Division*, con una puntuale quanto articolata decisione 24 gennaio 2026 - *United States of America v. State of Michigan et al.* - ha respinto la pretesa del governo federale. In generale, sulla patologica espansione degli *executive orders* presidenziali negli States si v. la recente indagine di L. LORELLA, *Gli Executive Orders presidenziali e la giurisprudenza della corte suprema*, in *Nomos*, 3, 2025, 1 ss.

²⁷ Sul punto, si v. le osservazioni di P. PAIEMENT, *Urgent agenda: how climate litigation builds transnational narratives*, in 11 *Transnational Legal Theory*, 2020, 121 ss. Del resto, ove si scorra la giurisprudenza in materia proveniente dalle corti internazionali è facile im-



mente, hanno come obiettivo finale, per quanto questo si riveli in concreto difficilmente raggiungibile, di ricondurre il cambiamento climatico ad un livello che potremmo considerare di normalità, assumendo questa ultima, secondo la più recente ricerca scientifica, con riferimento ad un preciso momento storico del progresso umano, in particolare al livello esistente sul pianeta alle soglie dell'era industriale moderna²⁸.

A prescindere dal richiamo ai problemi filosofici e politici che discendono oggi, nel periodo c.d. dell'Antropocene, dall'acquisita possibilità per l'uomo, grazie alle tecnologie, di modellare in profondità la natura, sovvertendo paradigmi millenari della civiltà umana (a partire appunto dal controllo del clima, dalla reviviscenza di specie vegetali ed animali estinte, dall'allungare la stessa vita umana, per non parlare delle tecniche genetiche sempre più sofisticate etc.)²⁹, mette conto qui osservare che le modalità operative attraverso cui frenare e contenere il cambiamento climatico non possono che essere quelle dirette tanto a ridimensionare e correggere l'esercizio delle attività che più delle altre incidono negativamente sugli equilibri climatici, in termini di produzione di anidride carbonica, quanto a favorire, all'opposto, l'esercizio di attività e l'utilizzo delle risorse che favoriscano, se mai, l'assorbimento del carbonio: il tutto nella prospettiva di una scienza economica ecologica³⁰. A titolo esemplificativo, si pensi da un lato alla con-

battersi, sempre più spesso, in ampie rassegne delle decisioni nazionali ed internazionali che si vanno accumulando nella prassi.

²⁸ Il tutto, peraltro, nella consapevolezza che le azioni volte a mitigare la produzione di gas ad effetto serra non sono comunque in grado di impedire gli effetti dei cambiamenti climatici che si stanno già verificando, anche se gli sforzi globali per ridurre le emissioni di gas serra fossero efficaci.

²⁹ Sul tema si v. F. FLEURKE *et al.*, *Constitutionalizing in the Anthropocene*, in 15 *J. Human Rights Environ.*, 2024, 4 ss., in cui, oltre ad evidenziare i “timori per i rischi incerti che le tecnologie comportano a lungo termine per la vita umana e non umana, e all'espansione anziché alla sospensione degli ideali modernisti della potenza e del controllo prometeico dell'uomo sui non umani ad essi associati”, si sottolinea con preoccupazione che “potrebbe esserci anche una persistente avversione all'idea di rinunciare al monopolio umano sull'azione stessa, con il rischio di lasciare che le tecno-regolamentazioni si intromettano nelle nozioni antropocentriche di azione e regolamentazione”.

Considerazioni queste che ben si inscrivono nelle riserve risalenti nei confronti del moderno sistema tecnologico che, lucidamente, alla fine degli anni sessanta del Novecento, E. FROMM, *La rivoluzione della speranza. Per una tecnologia dal volto umano*, Milano 2025, 38, individuava in due suoi principi ispiratori, destinati ad emanciparsi sempre di più dai valori elaborati dalla tradizione umanistica: il primo, costituito dalla “massima che una cosa deve essere fatta perché tecnicamente possibile”, per cui “la fattibilità da concetto strategico assurge a concetto metafisico” (così H. ÖZBEKHAN, *The Triumph of Technology: “Can implies Ought”*, ivi citato alla nt. 7); il secondo, “quello della massima efficienza e della massima produzione”, alla base dell'ideologia neoliberale affermatasi egemonicamente negli ultimi decenni.

³⁰ Scienza ecologica che, in sostanza, vuole segnare una distanza da quella c.d. neoclassica nella misura in cui, a differenza di questa ultima, intende porre al centro dell'indagine l'esigenza di aprire la c.d. *black box* dei processi economici che si svolgono nelle imprese per tutelare le risorse naturali: sul tema si v. XI JI e ZHEN LUO, *Opening the black box of economic processes: Ecological Economics from its biophysical foundation to a sustainable economic institution*, in 7 *Anthropocene Rev.*, 2020, 231 ss.; nonché S.M. BARTELL, *Biophysical Economy: Theory, Challenges, and Sustainability*, Boca Raton 2024. Sui riflessi giuridici di questa prospettiva nella lettura dell'impresa moderna, nella versione propria delle *corporations*, si v. G. FERGUSON-CRADLER, *Institutionalism, the corporation, and the*

trazione dell'uso dei carburanti di origine fossile in tutte le modalità con cui ciò può realizzarsi, anche indirettamente attraverso una diversa destinazione dei flussi finanziari e degli investimenti produttivi a favore dell'uso di fonti di energia pulite; dall'altro al mutamento circa l'esercizio della stessa attività agricola di coltivazione e di allevamento, tuttora fonte primaria di alimenti per l'umanità, e, al contempo, alla salvaguardia e promozione del patrimonio forestale e boschivo del pianeta. Il tutto, peraltro, secondo un equilibrio dinamico che, nel caso dell'agricoltura, non comprometta la sufficienza quantitativa della produzione di base indispensabile per la c.d. *food security*.

In questa prospettiva, il primato di interventi, legislativi e amministrativi, di contenuto sia conformativo delle attività che producono esternalità negative per il clima, sia promozionale per quelle che conseguono esternalità positive, non può che investire direttamente i soggetti istituzionali che sui singoli territori hanno potere di governo, come del resto è emerso attraverso una varietà di determinazioni assunte anche a livello internazionale. È indubbio, infatti, che la transizione ecologica, cui si lega con accentuata complessità anche la lotta ai cambiamenti climatici, esige una visione sistematica e strategica, posto che è destinata ad incidere sull'organizzazione di tutte le attività umane anche nella prospettiva delle generazioni future³¹, per cui la sola modalità di intervento è quella pianificatoria, in alternativa a semplici interventi puntiformi³²: modalità, quella pianificatoria, da assumersi tanto e in primo luogo a livello istituzionale, con la fissazione di obiettivi quadro e di misure specifiche, quanto anche a livello periferico da parte di iniziative unilaterali promosse dalle stesse strutture produttive. Modalità pianificatoria che, a ben vedere, muove in direzione opposta alle spinte neoliberiste tuttora egemoni nei processi economici presenti nelle società post-moderne.

climate crisis, in 11 *Anthropocene Rev.*, 2024, 636 ss., sulle orme dell'ampia ricerca di J.P. ROBÉ, *Property, Power and Politics: Why We Need to Rethink the World Power System*, Bristol 2020.

³¹ Del resto, è in questa specifica stagione storica che il principio della equità e della solidarietà intergenerazionale tende sempre di più ad affermarsi sul piano giuridico e legislativo come, del resto, conferma per il nostro ordinamento il riferimento introdotto nell'art. 9 della carta costituzionale. Quanto alla prospettiva di una sua rilevanza anche nel diritto dell'Unione europea si v. K. SULYOK, *Future proofing EU law – Does the European Union have a legal obligation to protect future generations?*, in 34 *Rev. Comp. Int. Environ. L.*, 2025, 420 ss. Non va peraltro dimenticato che nella giurisprudenza in funzione della tutela dei diritti fondamentali, il termine "generazioni future" è stato riferito non ai soggetti ancora non nati, ossia in una proiezione atemporale, bensì ai soggetti già vivi ma che, in quanto assai giovani, saranno chiamati ad affrontare nei prossimi decenni problematiche ambientali e climatiche ben più gravi in assenza di interventi tempestivi: così la decisione della Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer et al. v. Germany* del 4 marzo 2021, par. 146.

³² Sul rilievo nuovo della pianificazione nell'era della transizione ecologica esiste una ampia letteratura sollecitata innanzitutto dalla cultura ecologista: e si v. a titolo esemplificativo T. MEPPEN e R. GILL, *Planning for sustainability as a learning concept*, in 26 *Ecol. Economics*, 1998, 121 ss.; S.M. WHEELER., *Sustainability Planning as Paradigm Change*, in 1 *Urban Planning*, 2016, 55 ss.; M.B. WIRONEN e J.D. ERICKSON, *A critically modern ecological economics for the Anthropocene*, in 76 *Anthropocene Rev.*, 2020, 62 ss. Per la riflessione giuridica si v. di recente G.D. COMPORTI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, 555 ss. Per una analisi puntuale di siffatti processi pianificatori nelle strutture istituzionali tedesche, si v. il recentissimo contributo di A. KLAFKI, *Planung und gesellschaftliche Einflussnahme. Ein Beitrag zur Systematisierung des Planungsrechts*, Tübingen 2026.

Appare, dunque, subito evidente che, sia pure ad un livello ben più ampio e complesso rispetto a quello in cui si collocano le questioni ambientali in senso stretto e che sul piano giuridico hanno fatto certamente da apripista nella riflessione relativa al cambiamento climatico³³, la questione climatica si presenta al suo interno molto articolata e di ardua soluzione. Ciò a partire innanzitutto dall'individuazione delle fonti giuridiche che *in apicibus* ne evidenzino il rilievo, siano esse, a loro volta, soltanto interne ai singoli ordinamenti giuridici, ovvero formalizzate a livello internazionale anche mediante convenzioni.

Su questa base, del resto, si colloca la possibilità stessa sia di promuovere, guidare e valutare le puntuali conseguenziali scelte legislative e normative spettanti alle istituzioni, per poi così ponderarne anche i comportamenti, materiali, omissivi o disapplicativi eventualmente intervenuti, sia, sulla base dei principi giuridici e delle normative introdotte, di disciplinare le attività degli operatori privati, a partire dalle imprese, al fine di assicurare il rispetto di parametri che permettano di ridimensionare il mutamento climatico e sanzionarne efficacemente le violazioni.

Peraltro, a prescindere qui dall'auspicabile convergenza a livello internazionale su un comune quadro normativo, tuttora mancante³⁴, da individuarsi sulla scorta di una preventiva messa a punto di una compiuta riflessione comparatistica sui modelli sin qui emersi sia a livello delle esperienze nazionali, sia di quelle legate alla presenza di molte convenzioni ed istituzioni internazionali, nonché suggeriti dallo stesso diritto internazionale consuetudinario, va detto che l'esperienza sin qui emersa nel contenzioso climatico ha già ampiamente fornito indicazioni oltremodo preziose.

Esse hanno alimentato un nuovo originale sviluppo e confronto da un lato tra alcuni paradigmi strutturali dei sistemi giuridici di *common law* e di *civil law*, dall'altro, anche per via dei riflessi provenienti da siffatti sistemi, rispettivamente tra i fondamenti, gli obiettivi e lo strumentario giuridico, non sempre tra loro coincidenti, presenti in diverse convenzioni internazionali che sono state invocate nel contenzioso climatico degli ultimi decenni e che, come si cercherà di evidenziare sia pur sinteticamente, si rinvergono al centro dell'attenzione nella giurisprudenza degli ultimi anni.

In altre parole, per quanto la questione climatica prospetti sul piano giuridico una problematica sufficientemente precisa negli obiettivi da perseguire, è innegabile che il confronto tra le concrete esperienze giuridiche che stanno emergendo al livello delle corti nazionali ed internazionali, nonché la precisa individuazione di convergenze e divergenze nella *climate change li-*

³³ A titolo esemplificativo, a voler qui richiamare la sola esperienza giuridica nazionale, è sufficiente rammentare come, prima ancora della stessa riforma costituzionale, l'art. 9 Cost. dettato *ab origine* per la tutela del solo paesaggio sia stato progressivamente richiamato e valorizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale anche in vista della tutela dell'ambiente e, più di recente, del clima pur nella rispettiva distinzione tra siffatte tematiche.

³⁴ Significativa, a questo riguardo, la proposta elaborata da un gruppo di esperti di diritti umani e di diritto ambientale riuniti dalla Conferenza “Diritti umani per il pianeta” tenutasi nel 2020 presso la Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo in termini di *The Strasbourg Principles of International Environmental Human Rights Law – 2022*, pubblicati in 13 *J. Human Rights Environ., special Issue*, 2022, 195 ss., su cui si tornerà *infra*.

tigation, alla ricerca di soluzione ottimali, esigono pur sempre una rigorosa applicazione dei metodi della comparazione giuridica in ragione della diversità delle culture giuridiche che, da un lato, sono alla base delle tradizioni degli Stati e che, dall'altro, alimentano, anche in maniera sotterranea, l'evoluzione stessa del diritto internazionale e la prassi giurisprudenziale.

3.1. La questione climatica ed il ruolo del diritto: i nuclei problematici.

Pur con questa osservazione metodologica e di cui bisogna tenere conto ovviamente per un'indagine che vada ben oltre le sintetiche osservazioni contenute in questo scritto, può essere utile, a nostro avviso, individuare alcuni dei nuclei problematici che, sul piano giuridico, si prospettano quanto al contributo che il diritto può fornire intorno alla questione climatica e che sono del resto sottesi alle diverse soluzioni o all'*impasse* che la *climate change litigation* ha sin qui fatto emergere.

In termini sintetici, premesso che *in apicibus* le fonti normative quanto alla rilevanza giuridica della questione climatica vanno ricercate a livello delle carte costituzionali dei singoli paesi, nonché degli ordinamenti sovranazionali (si pensi all'Unione Europea) ovvero dei trattati e convenzioni internazionali, la singolarità del tema, affermatosi drammaticamente nell'età postmoderna circa l'esigenza, oggi divenuta urgente, di frenare a tutti i livelli il cambiamento climatico, prospetta, innanzitutto, in ordine alle scelte fondamentali da effettuarsi sul piano giuridico, una prima alternativa di fondo, già in passato emersa e tuttora persistente a proposito dell'ambiente.

Essa si riferisce alla configurazione del clima, inteso quale espressione di un positivo equilibrio nella composizione dell'atmosfera terrestre, come semplice oggetto sul piano giuridico di un interesse generale, meritevole di attenzione a livello costituzionale in quanto irrinunciabile condizione per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo alla salute e al complessivo suo benessere nella vita sociale, ovvero quale oggetto stesso di un autonomo diritto, anch'esso fondamentale, sia dei singoli sia dell'intera umanità³⁵: diritto, esplicitamente previsto, come si rinviene in alcune più recenti carte costituzionali³⁶, oppure da ricavarsi in via interpretativa a partire dai testi costituzionali e che l'assai articolata peraltro risalente esperienza giuridica nord-

³⁵ Su questa soluzione si v. il contributo analitico di V. KAHL, *A human right to climate protection – Necessary protection or human rights proliferation?*, in 40 *Netherlands Q. Human Rights*, 2022, 158 ss.

³⁶ Per limitarsi, qui, alla sola esperienza nord-americana, si considerino i riferimenti introdotti nelle costituzioni della Pennsylvania, del Montana e dello Stato di New York: si v., al riguardo, A. KOHL, *Taking on the Rights, Responsibilities, and Remedies of Green Amendments*, in 2 *Drake J. Agric. L. Green Issue*, 2025, 23 ss., in part. 27 ss.

americana³⁷ ha ritenuto di individuare negli ultimi tempi con la formula *right to sustainable climate*³⁸.

Questa alternativa, presente, a ben vedere, anche in maniera inconsapevole nella stessa prassi giurisprudenziale sin qui emersa a livello sia nazionale sia internazionale, fornisce paradigmi diversi circa la soluzione delle questioni litigiose relative al cambiamento climatico: paradigmi relativi appunto alla conseguenziale individuazione da un lato dei compiti gravanti sulle istituzioni quanto all'adottare normazioni e attività materiali dirette a contrastare il cambiamento climatico, nonché degli obblighi che, a loro volta, ricadono sui soggetti privati con riferimento all'esercizio di attività che producono esternalità incidenti negativamente sull'equilibrio climatico; dall'altro dei poteri spettanti anche ai singoli e alle società intermedie di attivarsi nel caso di omissione, errata attuazione degli attesi interventi ovvero di azioni pregiudizievoli, con una gamma adeguata di rimedi destinati, in definitiva, in primo luogo a conseguire quanto mancato, nonché ad assicurare anche il ristoro degli altri effetti negativi che siano derivati da siffatti fenomeni antigiuridici.

Ebbene, i nuclei problematici sottesi a questa scelta di fondo coinvolgono a loro volta alcuni punti fermi comuni presenti nella esperienza giuridica moderna, sia dei paesi di *civil law*, sia di *common law*. In primo luogo, a proposito dell'attività spettante ai singoli Stati, alle loro determinazioni legislative e operative, essi possono qui in sintesi enuclearsi nel: a) definire il fondamento dell'eventuale attività illecita imputabile al singolo Stato in presenza del cambiamento climatico con riferimento ad un contenzioso tra Stati; b) individuare la legittimazione all'azione giudiziaria anche della società civile sul piano internazionale e nazionale; c) precisare le tecniche rimediali dirette a contrastare sia tale attività illecita sia le sue molteplici conseguenze.

Il tutto, a ben vedere, nel quadro di una tradizione comune tuttora prevalente che: a) esclude la possibilità di “supplenza” nell'esercizio delle prerogative legislative e amministrative delle istituzioni pubbliche, mediante

³⁷ Al riguardo per una risalente tassonomia si v. D. MARKELL e J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in 64 *Fla. L. Rev.*, 2012, 15 ss., in part. 30 ss.

³⁸ E si v. *ex multis* K. KENNEDY, *Watching the World Burn: Substantive Due Process and the Right to a Sustainable Climate*, in 93 *Temp. L. Rev. Online*, 2021, 61 ss.; O. QUIRICO, *A Human Right to a Sustainable Climate?*, in 49 *Wm & Mary Environ. L. Policy Rev.*, 2025, 433 ss. Per una recente compiuta rassegna si v. J. WENTZ, M. BURGER e M.A. TIGRE, *Amicus Brief submitted by the Sabin Center for Climate Change Law on Climate Science and Human Rights Obligations*, presentato nel febbraio del 2026 quale richiesta *Advisory Opinion on the Obligations of States with Respect to the Climate Change Crisis* avanti alla *African Court on Human and Peoples' Rights*.

Tra le decisioni più importanti intervenute nella esperienza nord americana si v., in particolare, sia la sentenza *Juliana v. United States*, 947 F.3d 1159 (9th Cir. 2020), sia la più recente decisione della *Supreme Court of Montana* nel caso *Held v. State of Montana* del 18 dicembre 2024. Nella prima, la Corte di appello del 9° circuito ha riconosciuto la esistenza di un diritto di rango costituzionale “to a climate system capable of sustaining human life”; nella seconda pronuncia la suprema Corte del Montana ha affermato che il “constitutional right to a clean and healthful environment” comprende anche “a stable climate system that sustains human lives and liberties”. Su queste due decisioni si v. *infra* nel testo.

l'intervento dei giudici, alla luce sia del rispetto della separazione dei poteri, sia del margine di discrezionalità che connota pur sempre l'azione del legislatore e del governo; b) limita fortemente la legittimazione della società civile, a partire dai singoli, quanto a mettere in discussione scelte o inerzie ritenute illegittime poste in essere dalla pubblica amministrazione, pur ferma restando la possibilità di attivare, anche solo in via incidentale, il sindacato di legittimità costituzionale su determinazioni legislative ritenute contrarie al dettato costituzionale.

Sotto questo profilo, a ben vedere, lo stretto legame che in materia di *climate change litigation* si registra tra la prospettiva interna ai singoli Stati e quella internazionale ha portato a dare prioritario rilievo, paradossalmente, allo strumentario giuridico “privatistico” rispetto a quello pubblicistico, innanzitutto a quello amministrativo. È quest'ultimo, infatti, che, nell'ambito delle singole esperienze giuridiche nazionali, appare più in grado di poter intervenire e sindacare le inadempienze, le omissioni e le illegittimità dovute all'azione pubblica, sia pure nei significativi limiti legati alla disciplina relativa allo *standing* che, in genere, impedisce un controllo diffuso dell'agire del governo e delle amministrazioni pubbliche, anche con riferimento alla tematica del cambiamento climatico.

Eloquente, sotto questo punto di vista, l'importante assai recente responso del Consiglio di Stato francese il 24 ottobre 2025 nella complessa controversia *Comune de Grande-Synthe ed altri* che ha visto, nel giro di pochi anni, quattro interventi del Consiglio di Stato francese³⁹ e che rappresenta

³⁹ La più recente pronuncia del Consiglio di Stato francese del 24 ottobre 2025 ha posto fine ad una controversia avviata originariamente dal comune di *Grande-Synthe* ed altri soggetti privati ed organizzazioni non profit nel 2018. Ai nostri fini è sufficiente qui limitarsi a richiamare la cronistoria dei quattro interventi del Consiglio di Stato francese, a partire dalla prima decisione del 19 novembre 2020.

La vertenza aveva preso l'avvio nel 2018 allorché il comune di Grande-Synthe, unitamente ad altri privati aveva chiesto rispettivamente al Presidente della Repubblica, al Primo Ministro e al Ministro di Stato, Ministro della Transizione Ecologica e Solidale, da un lato, di adottare tutte le misure utili per ridurre la curva delle emissioni di gas a effetto serra prodotte sul territorio nazionale in modo da rispettare gli obblighi assunti dalla Francia o addirittura andare oltre; dall'altro, di adottare tutte le misure legislative o regolamentari necessarie per “rendere obbligatoria la priorità climatica” e vietare qualsiasi misura che potesse aumentare le emissioni di gas a effetto serra, e infine attuare misure immediate di adattamento al cambiamento climatico in Francia. Non avendo avuto risposta nei termini previsti, il comune di Grande-Synthe ed altri attori avevano chiesto l'annullamento per eccesso di potere delle decisioni di rifiuto implicito derivanti dal silenzio.

Il Consiglio di Stato nella sua prima decisione 19 novembre 2020 aveva respinto la richiesta circa l'adozione di misure di iniziativa legislativa volte a “rendere obbligatoria la priorità climatica”, in quanto fuori dalla sua competenza giurisdizionale. Si era concentrato sull'annullamento delle decisioni implicite circa il silenzio del governo, ossia sul rifiuto del Governo di adottare provvedimenti diretti a gestire la transizione ecologica. Nel ripercorrere, al riguardo, tutta la legislazione ed i provvedimenti e le iniziative già avviate dal governo, il Consiglio ha dovuto prendere in considerazione anche il decreto del 21 aprile 2020, intervenuto nel corso del giudizio e che rispetto al quadro assunto in precedenza, aveva rivisto al ribasso la situazione circa le emissioni di gas serra: situazione, però, che, a dispetto del decreto, appariva diversamente valutata in alcuni rapporti provenienti da istituzioni scientifiche. Di fronte a questa constatazione, il Consiglio di Stato ritenne di non potersi pronunciare sulla richiesta avanzata dagli attori, in difetto di elementi che consentissero di stabilire la compatibilità del rifiuto opposto con il percorso di riduzione delle emissioni di

un primo fondamentale precedente di intervento della giustizia amministrativa in ordine alla adeguatezza e tempestività degli interventi pubblici in vista della mitigazione del cambiamento climatico: precedente che, in ogni caso, alla stessa stregua di quanto si cercherà di evidenziare in prosieguo con riferimento alle tutele privatistiche, non è certo in grado di superare i gravi limiti che incontra in generale tutta la tutela giudiziaria nella *climate change litigation* non fosse altro perché la tempistica propria dei conflitti giudiziari contrasta, pur sempre ed in maniera drammatica, con quella relativa al cambiamento climatico.

Per altro verso, resta pur sempre evidente, come del resto conferma anche l'altro importante caso *Affaire du siècle* intervenuto in Francia e non ancora definitivamente concluso⁴⁰, che l'approccio seguito dalla stessa giurispru-

gas a effetto serra risultante da quel decreto. Di qui, l'opportunità di un procedere ad un'istruttoria supplementare volta alla produzione di elementi conoscitivi aggiornati.

Con la successiva decisione del 1° luglio 2021, lo stesso Consiglio di Stato, sulla base del supplemento istruttorio a suo tempo richiesto, ha accolto la domanda attorea e di conseguenza ha chiesto al Primo Ministro di adottare, entro il 31 marzo 2022, tutte le misure utili per ridurre la curva delle emissioni di gas a effetto serra prodotte sul territorio nazionale al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissati dall'art. L. 100-4 del codice dell'energia e nell'allegato I del reg.(UE) 2018/842 del 30 maggio 2018. Con diverse istanze avanzate tra l'aprile e il 17 giugno 2022 presso la segreteria della sezione relazioni e studi del Consiglio di Stato, il comune di Grande-Synthe aveva chiesto al Consiglio di Stato da un lato di constatare che la decisione del 1° luglio 2021 non era stata rispettata dal governo, dall'altro di condannare questo ad una *astreinte* di 50 milioni di euro, poi portata a 70, per ogni semestre di ritardo. Accanto alle altre analoghe istanze avanzate da altri attori, il 4 e 6 aprile e 21 giugno del 2022, il delegato all'esecuzione delle decisioni sempre del Consiglio di Stato aveva, a sua volta, domandato al ministro della *transition écologique* di comunicare le misure prese a livello governativo dirette ad assicurare l'esecuzione della decisione del 1° luglio 2021. Sulla scorta della documentazione presentata dal ministero della transizione ecologica e sulla base della persistenza della domanda attorea, il Consiglio di Stato, con la decisione del 10 maggio 2023, dopo una udienza predisposta per sentire direttamente le parti interessate, nonché a conclusione di una analitica lettura del materiale posto alla sua attenzione, da una parte ha respinto la richiesta di *astreinte* avanzata dagli attori, dall'altra ha emanato un'ingiunzione e imposto al Primo Ministro: a) "di adottare tutte le misure supplementari necessarie per garantire la coerenza del ritmo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra con il percorso di riduzione di tali emissioni stabilito dal decreto n. 2020-457 del 21 aprile 2020 al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione fissati dall'articolo L. 100-4 del codice dell'energia e dall'allegato I del regolamento (UE) 2018/842 del 30 maggio 2018 entro il 30 giugno 2024, e di presentare, entro il 31 dicembre 2023 e successivamente entro il 30 giugno 2024, tutti gli elementi che giustificano l'adozione di tali misure e che consentono di valutarne l'impatto sugli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra"; b) di comunicare alla sezione relazioni e studi del Consiglio di Stato tutti gli elementi utili a giustificare le misure supplementari adottate per eseguire la decisione del 1° luglio 2021 e che ne consentono la valutazione, entro il 31 dicembre 2023 e successivamente entro e non oltre il 30 giugno 2024.

La controversia si è finalmente chiusa con la sentenza del 24 ottobre 2025 con la quale il Consiglio di Stato, sulla scorta della valutazione degli elementi presentati, ha ritenuto finalmente interamente eseguiti i rispettivi dispositivi delle sue sentenze del 1° luglio 2021 e 10 maggio 2023.

⁴⁰ Con la sentenza del tribunale amministrativo di Parigi del 14 ottobre 2021 si è avviato in Francia un contenzioso in materia di lotta al cambiamento climatico che, per la prima volta, ha riconosciuto formalmente la responsabilità dello Stato francese per la sua inazione. Su istanza di quattro grandi associazioni ambientaliste (Oxfam France, Notre Affaire à Tous,

denza amministrativa è stato sempre e solo di pungolo nei confronti del potere politico, limitandosi a controllare le determinazioni adottate e, in caso di valutazione negativa e inazione, ad invitare e/o ad ingiungere le autorità ad adottare misure integrative e correttive.

3.2. Il ruolo della società civile nella *climate change litigation* tra legittimazione all'azione e individuazione dei rimedi

Quanto, poi, invece, al ruolo spettante ai privati circa il ricorso allo strumentario di tutela offerto dal diritto privato, prima ancora di individuare più da vicino e con più precisione la natura dell'illecito da denunciare e l'area dei rimedi concretamente attivabili, è evidente che, anche in questo caso, con riferimento ad eventuali pretese nei confronti dello Stato, entra in gioco il tema classico relativo allo *standing*, ossia alla legittimazione all'azione. Tradizionalmente, sia nei sistemi di *common law* sia in quelli di *civil law*, è assai diffusa la contrarietà ad ammettere la c.d. *actio popularis*, ossia la possibilità per qualsiasi cittadino di farsi interprete come tale della tutela di un interesse generale promuovendo azioni contro lo Stato, laddove, viceversa, è ammessa l'azione solo in presenza di una violazione sofferta direttamente

Fondation pour la Nature et l'Homme e Greenpeace France) il tribunale, constatato che lo Stato non aveva rispettato il primo obiettivo di contrazione del carbonio previsto per il periodo 2015-2018, dichiarò che lo Stato aveva commesso un danno ecologico; al tempo stesso, pur riconoscendo gli sforzi del governo, il tribunale ritenne le misure adottate insufficienti per cui il danno ecologico non sarebbe stato completamente riparato. Di qui, l'ingiunzione allo Stato di porvi rimedio entro il 31 dicembre 2022, senza tuttavia accompagnare tale ingiunzione con una sanzione pecuniaria. Al tempo stesso, nel riconoscere la legittimazione all'azione da parte delle associazioni che avevano promosso il giudizio, il Tribunale accolse la condanna dello Stato al risarcimento del pregiudizio morale sofferto dalle stesse simbolicamente rappresentato da un euro, salvo a rinviare quello relativo al pregiudizio ecologico. Il contenzioso è proseguito successivamente portando ad una nuova sentenza del tribunale amministrativo di Parigi, intervenuta il 22 dicembre 2023. In questa seconda vertenza, le medesime associazioni di protezione dell'ambiente hanno chiesto l'esecuzione della sentenza del 14 ottobre 2021, accusando lo Stato di non aver rispettato le ingiunzioni del tribunale e di non aver attuato le misure necessarie per riparare il danno ecologico riconosciuto nel 2021. Secondo loro, la riduzione delle emissioni di gas serra registrata nel 2020 e nel 2021 non era il risultato di una politica climatica efficace, ma di circostanze eccezionali esterne all'azione pubblica, come la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, per cui avevano chiesto al giudice di ordinare allo Stato il pagamento di una penale di poco superiore al miliardo di euro, corrispondente al costo sociale del carbonio nel periodo 2019-2023. Il tribunale, una volta ricordato che non spettava allo stesso il compito di valutare l'adequatezza delle politiche pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi climatici del 2030, ma soltanto quello di verificare se il danno ecologico constatato in passato fosse stato effettivamente riparato, ha respinto le richieste attoree sull'accertato presupposto secondo il quale lo Stato avrebbe rispettato le ingiunzioni della sentenza del 2021, con la conseguente riparazione sia pure tardiva del danno ecologico, senza, dunque, la necessità di misure supplementari. La vertenza non è ancora finita in quanto le associazioni hanno promosso ricorso direttamente al Consiglio di Stato al fine di ottenere l'esecuzione dell'ingiunzione originaria disposta in prima cure dal Tribunale di Parigi nel 2021, contestando la mancata riparazione del pregiudizio ecologico. Il Consiglio di Stato, con decisione del 13 dicembre 2024, n. 492030, ha respinto l'istanza sostenendo che essa implicava l'annullamento della decisione del 2023 e, dunque, dovesse essere sottoposta all'attenzione della Corte amministrativa di appello di Parigi.

dal privato che agisce in quanto relativa ad un suo specifico concreto interesse violato.

Il che basta, ai nostri fini, per comprendere che l'alternativa dianzi prospettata circa la individuazione del diritto fondamentale cui il soggetto privato intende far riferimento nella *climate change litigation* a fronte in particolare di un'attività illecita che viene imputata allo Stato, in termini anche di violazione di un obbligo di protezione preesistente (peraltro, sempre di più, concretizzatosi contenutisticamente in ragione ad es. degli impegni specifici assunti dallo stesso Stato a livello delle convenzioni internazionali), evidenzia, immediatamente, il margine di “novità” che la tematica climatica prospetta circa l'osservanza del quadro tradizionale già in ordine allo *standing* e che, a ben vedere, va ben oltre quanto già consolidato in materia di tutela ambientale nei diversi ordinamenti giuridici.

Non a caso, nella lettura della parabola che sul tema si prospetta anche nella sola esperienza giurisprudenziale nord-americana, si è di recente parlato suggestivamente di un *Climate exceptionalism in Court*⁴¹. Infatti, la configurazione secondo la quale la lotta al cambiamento climatico risponde ad un interesse generale, come tale estraneo ai diritti fondamentali dell'uomo, sebbene pur sempre a questi sotteso, induce, in definitiva e in maniera prevalente, (a prescindere dall'altro limite relativo allo stesso oggetto delle pretese da far valere), a circoscrivere la legittimazione all'azione nei confronti dello Stato alla sola violazione di una situazione giuridica soggettiva del privato, a partire, ad es., dal diritto individuale alla salute. Viceversa, la configurazione, al riguardo, di un distinto diritto fondamentale soggettivo avente ad oggetto il clima stesso, analogamente a quanto per la verità in maniera altalenante nella giurisprudenza della nostra stessa Corte costituzionale è emerso a proposito dell'ambiente⁴², è sufficiente, innanzitutto, a mettere in discussione per la sua inadeguatezza la tradizionale ritrosia circa l'accoglimento nel sistema, per quanto riveduta, dell'*actio popularis* peraltro pur ammessa in qualche ordinamento giuridico di *civil law*. Infatti, la configurazione di uno specifico diritto fondamentale al clima, quale diritto individuale e però, al tempo stesso, anche collettivo, in quanto condiviso addirittura con l'intera umanità, e dunque comprensiva anche delle c.d. generazioni future, mette in seria discussione la tradizionale negazione assoluta dello *standing* nelle azioni promosse nei confronti dello Stato.

⁴¹ È il titolo del saggio elaborato da Z.D. CLOPTON e D.A. DANA, che si legge in 119 *Northwestern Univ. L. Rev.*, 2025, 1545 ss. Sulla inevitabile convergenza, non priva di inconvenienti, tra l'impostazione classica che affida al solo Stato il compito di tutelare le risorse naturali e l'ambiente, quali beni comuni, e quella che, sul piano costituzionale, pur tra qualche eccesso (e si v. J.H. ADLER, *Climate change and constitutional overreach*, in 72 *Drake L. Rev.*, 2025, 223 ss.) assegna ai singoli diritti inclusivi per un ambiente sano e per un clima sostenibile, nel segno della doverosità dell'azione dello Stato e delle fondate pretese dei *cives*, si v. lo stimolante saggio di E. RYAN, *Public Trust Principles and Environmental Rights: The Hidden Duality of Climate Advocacy and the Atmospheric Trust*, in 49 *Harv. Environ. L. Rev.*, 2025, 225 ss.

⁴² Assai rilevante, in proposito, la rinnovata attenzione che la Corte costituzionale ha manifestato, a tale proposito, nella sentenza 13 giugno 2024, n. 105, sul caso Priolo, in cui, in ordine alla tutela dell'ambiente, si parla espressamente di un “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività”.

Del resto, la struttura al tempo stesso individuale e collettiva del diritto al clima ed il carattere inclusivo di quest'ultimo confortano una possibile apertura quanto meno a favore del riconoscimento della legittimazione all'azione a soggetti collettivi presenti nella società civile e impegnati nella lotta contro il cambiamento climatico. Al tempo stesso siffatta apertura costituisce, a sua volta, un presupposto per andare anche oltre la prospettiva pur sempre antropocentrica di siffatta configurazione⁴³ per cui nell'esperienza giuridica contemporanea si tende a considerare il sistema climatico come un vero e proprio "bene comune" sul piano oggettivo, meritevole di per sé di particolare tutela⁴⁴.

In altre parole, il ridursi sempre di più, per questa via, della distanza tra un diritto al clima, condiviso da tutti gli esseri umani ed inclusivo, ed un diritto da imputarsi direttamente alla natura stessa⁴⁵ mira a rafforzare l'esigenza di adottare meccanismi rimediali di reazione e protezione in caso

⁴³ Come è stato efficacemente osservato, per quanto a proposito del clima da Lord CARNWATH (Justice of the Supreme Court England), *Human Rights and the Environment*, in 24 *Judicial Rev.*, 2019, 35, "environmental rights are not 'human rights' in the ordinary sense. They are much more than that. They involve rights and duties. The rights are those of not just humans, but of all living things. The duties are ours, as the species which has the unique ability to influence the environment for good or ill".

⁴⁴ Sotto questo profilo, si può riprendere legittimamente a proposito del clima, quanto si è lucidamente evidenziato in merito alla tutela dell'ambiente dopo la decisione della Corte cost. n. 105 del 2024 nel caso Priolo da V. SALVATORE, *Il principio della protezione dell'ambiente, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, in www.europarl.europa.eu, giugno 2025, secondo il quale la configurazione a livello costituzionale di un diritto soggettivo all'ambiente, nella misura in cui, quale concetto, "include la conservazione, gestione razionale e miglioramento delle condizioni naturali, nonché la preservazione dei patrimoni genetici [...] favorisce una visione oggettiva dell'ambiente quale valore o principio fondamentale. Tuttavia, nella prospettiva della sentenza 105/2024, le due visioni sono complementari: la categoria dei diritti soggettivi serve a qualificare giuridicamente la pretesa che lo Stato si attivi per l'effettiva attuazione della tutela. Il diritto all'ambiente va inteso allora non come diritto a una prestazione, ma un diritto alla protezione (o obbligo di protezione dello Stato)".

Per una lettura oggettiva del clima "sostenibile" come bene comune vi è, del resto, un crescente indirizzo dottrinario: assai di recente si v. U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e del clima nella teoria dei beni*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 637 ss. Sul medesimo tema è intervenuto in senso critico G. PERLINGIERI, *Ambiente, clima e criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, in *Riv. brasil. dir. civ.*, 2025, 137 ss., 170, il quale, in definitiva, ribadisce il primato della politica cui spetta di porre in essere scelte politiche coraggiose e regole chiare e comuni: conclusione, questa, sulla quale, ovviamente, non si può che concordare, purché non si trascuri che la faticosa esigenza di trovare soluzione urgenti alla questione climatica, sia pure mediante il ricorso ad uno strumentario non sempre all'altezza, nasce proprio dalla crisi della politica e, dunque, dall'inevitabile necessità di fare affidamento su iniziative della società civile e sulle decisioni, per quanto insufficienti, dei giudici.

⁴⁵ Su questa prospettiva non antropocentrica adottata a livello costituzionale e regionale in alcuni paesi in termini di *substantial rights of nature* si rinvia *supra* alle indicazioni della nt. 20. Quanto all'opportunità di affiancare al riconoscimento dei diritti della natura anche quello di alcuni *procedural rights for nature* da osservare, sul piano operativo, in occasione dell'adozione di normative e decisioni strategiche relative al clima e all'ambiente, si v. A. SCHAPPER, C. HOFFMANN e P. LEE, *Procedural rights for nature – a pathway to sustainable decarbonisation?*, in 43 *Third World Q.*, 2022, 1197 ss.; per un'articolata indagine sulle scelte politiche relative alla lotta al cambiamento climatico si v. ancora A. SCHAPPER *et al.*, *New directions in climate justice? A dialogue between critical climate justice and policy studies scholars*, in 26 *Earth System Gov.*, 2025, 1 ss.



di mancata parziale o totale inerzia imputabile proprio alle istituzioni pubbliche, a partire dallo Stato: infatti è su questo che in gran parte grava l'obbligo di assicurare effettività al soddisfacimento del diritto al clima mediante l'adozione di un complesso di misure ponderate in grado di raggiungere, sulla scorta delle indicazioni della scienza e nei tempi da questa fissati, l'eliminazione degli squilibri crescenti intervenuti nella situazione climatica a partire dalla modernità e che potrebbero divenire in pochi decenni irreversibili, con pregiudizi della vita stessa sul pianeta.

Le considerazioni sin qui svolte hanno riguardato fondamentalmente la diversa soluzione che si può prospettare già a proposito della legittimazione all'azione da parte dei privati nei confronti dello Stato a fronte di una sua inerzia, sia essa assoluta o relativa, o di un inadempimento degli impegni già assunti, secondo che, a fronte dell'illecito imputato allo Stato, i privati invochino la violazione di un diritto che si riferisca direttamente al clima, nel senso innanzitutto della mancata riduzione del suo squilibrio, ovvero lamentino la violazione di altri diritti fondamentali che, direttamente o indirettamente, siano stati lesi per via di quella medesima situazione antigiuridica.

Inoltre, non va dimenticato che l'alternativa qui prospettata ha un indubbio riflesso sulla problematica relativa alla individuazione dei rimedi più adeguati secondo che si prospetti o non una esplicita individuazione di un vero e proprio diritto al clima.

A voler restare per il momento sul piano dei fondamenti giuridici alla base innanzitutto del diritto privato, ed anche a prescindere dalle suggestioni provenienti dalle lucide considerazioni avanzate molti decenni fa da Macpherson⁴⁶ sull'indubbia portata promozionale che i *property rights* possono assicurare nel funzionamento del sistema giuridico, ben al di là della tradizionale loro applicazione alla sola sfera dei soli diritti patrimoniali, a partire dalla proprietà, non può trascurarsi che il sistema rimediale fondamentale di diritto privato si basa sulla distinzione tra la c.d. *property rule* e la *liability rule* ossia tra meccanismi di *tutela reale* che assicurano la pienezza della fruizione dei diritti e la rimozione degli ostacoli che possono derivarne da comportamenti commissivi od omissivi da parte di terzi, con la conseguente cessazione e rimozione dell'illecito anche con proiezione sul futuro, e la *tutela risarcitoria* diretta alla sola eliminazione degli effetti dannosi derivanti dalla violazione dei primi, siano essi patrimoniali e non patrimoniali, circoscritti o destinati a proiettarsi nel futuro⁴⁷. Come dire, in altri termini,

⁴⁶ Il riferimento, in particolare, è al saggio di C.B. MACPHERSON, *Humans rights as property rights*, in ID., *The rise and fall of economic justice and other essays*, trad. it., *Ascesa e caduta della giustizia economica*, Roma 1990.

⁴⁷ Sulla distinzione nel sistema di *common law* tra la *liability rule* e la *property rule*, nel cui fondo vi è la distinzione tra il semplice risarcimento dei *damages* e la rimozione dell'intrusione mediante in sostanza una *injunction*, è sufficiente qui il richiamo all'ormai classico studio di G. CALABRESI e A. DOUGLAS MELAMED, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, in 85 *Harv. L. Rev.*, 1972, 1089 ss. La sostanziale differenza rispetto alla distinzione prospettata nei sistemi di *civil law* tra tutela reale e tutela risarcitoria è che nei primi, come è proprio del nostro ordinamento, a livello dei rimedi contrattuali generali è prevista, ove praticabile in concreto, anche l'esecuzione forza-

che in presenza di un illecito in senso stretto⁴⁸ che ha direttamente violato un diritto soggettivo, ovvero una situazione anche di fatto esplicitamente protetta dall'ordinamento (si pensi ad es. al possesso), possono intervenire da una parte strumenti per ottenere la rimozione o la cessazione dell'illecito ove questo permanga e, dall'altro, quelli propri della responsabilità civile diretti a “governare” i soli effetti dannosi derivanti dal primo: effetti dannosi che, a loro volta, potrebbero essere anche permanenti⁴⁹.

ta in forma specifica della prestazione, che viceversa in *common law* è prevista, espressamente, solo in casi particolari.

⁴⁸ Al riguardo, non va trascurato che la tutela risarcitoria per i fatti illeciti di cui all'art. 2043 ss. c.c. non richiede necessariamente la ricorrenza di un atto illecito in senso stretto: la sua area di applicazione è ben più vasta di quella assicurata dalla c.d. tutela reale. In alcuni casi, però, è il legislatore stesso a ridurre l'ambito operativo della tutela risarcitoria, prevedendo la sua attivazione solo in presenza della violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge (si pensi, ad es., al danno ambientale quale era alla base dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349: sugli effetti della successione delle leggi in materia di danno ambientale, si v. la recente pronuncia di Cass. 13 marzo 2025, n. 6675). Sulla distinzione tra “atto illecito” in senso stretto e “fatto illecito” di cui all'art. 2043 c.c., si rinvia a quanto da noi sostenuto in *Responsabilità civile*, in M. BESSONE (a cura di), *Manuale di istituzioni di diritto privato*, sin dalla prima edizione, Torino 1994, nonché a V. PIETROBON, *Illecito e fatto illecito. Inibitoria e risarcimento*, Padova 1998, sulla scia, del resto, di una tradizione culturale segnata dalla fondamentale ricerca di R. Scognamiglio.

⁴⁹ A titolo esemplificativo, si pensi alle immissioni di cui si occupa lo stesso art. 844 del nostro codice civile in presenza di un conflitto legato ad usi incompatibili di due diritti di proprietà. In quel caso, esemplarmente, la disciplina assegna una tutela reale nella direzione volta alla cessazione dell'illecito, ossia delle immissioni che superano la soglia della normale tollerabilità, a favore del proprietario del fondo che subisce siffatte immissioni, ovvero a favore di titolari di diritti reali o personali di godimento, sia pure in questo ultimo caso entro precisi limiti (e si v. Cass. 11 novembre 1992, n. 12133, in *Foro it.*, 1994, I, 205 ss., con nota di A. LENER). Cessazione, quella delle immissioni intollerabili, cui si accompagna, anche e separatamente, il risarcimento per i danni sofferti in costanza dell'illecito, salvo che non sia possibile da parte di colui che pone in essere immissioni il ricorso a correttivi tecnici in grado di ridurle sotto la soglia della normalità. Come è noto, la norma prevede altresì un contemperamento nell'applicazione della tutela reale, nel senso che nel caso di un maggior rilievo economico dell'attività che provoca immissioni, queste ultime possono continuare, salva però la fissazione di una indennità a favore della proprietà che è destinata a subirle, ovvero, come emerge dalla prassi, l'adozione da parte del soggetto che provoca le immissioni di soluzioni tecniche adeguate ad eliminare l'intollerabilità delle immissioni. Contemperamento che, come è noto, sulla scorta di un antico indirizzo giurisprudenziale, non si applica quando il conflitto legato alle immissioni non coinvolge solo il conflitto tra proprietari circa la rispettiva destinazione dei fondi coinvolti, bensì pregiudica il diritto alla salute di chi vive nel fondo soggetto ad immissioni.

È il caso di rilevare, però, che, al di là della ipotesi specifica delle immissioni ex art. 844 c.c., la Corte costituzionale ha sostenuto che anche nei casi in cui è coinvolto un conflitto tra diritti fondamentali, in particolare, il diritto alla salute e il diritto al lavoro è pur sempre necessario porre in essere un contemperamento: e si v. la decisione nel caso Ilva del 15 maggio 2013, n. 85 e, più di recente, quella del 13 giugno 2024, n. 105, nel caso Priolo. Conclusioni queste, a ben vedere, che vanno oggi rivisitate posto che, a prescindere dalle modifiche introdotte agli artt. 9 e 41 della nostra Cost., non appaiono in linea con il quadro giuridico europeo dopo la decisione della Corte giust., Grande sez., 25 giugno 2024, nella causa C-626/22 (C. Z. e a. contro Ilva S.p.a. in Amministrazione Straordinaria, Acciaieria d'Italia Holding S.p.a. e Acciaieria d'Italia S.p.a.), sulla quale si v. M.R. ANGLANI, *La CGUE sancisce il tramonto del c.d. uso predatorio del bilanciamento costituzionale nel caso Ilva e apre alla presa in considerazione delle sostanze climalteranti*, in *DPCE online*, 2024, 2863 ss.



Ne discende che, in presenza di un comportamento illecito tuttora permanente ossia non esauritosi e destinato a protrarsi, in altre parole una attività illecita persistente, la sua cessazione esige sempre l'intervento di strumenti di tutela "reale", inibitori, ossia quelli in grado di ripristinare direttamente il soddisfacimento dell'interesse tutelato dal diritto e oggetto della situazione giuridica protetta, laddove la tutela risarcitoria interviene solo sugli effetti dannosi prodottisi (sul presupposto, peraltro, che l'illecito non sia più in atto). Sotto questo profilo, nella problematica relativa ai comportamenti omisivi o commissivi illeciti che incidono negativamente sul clima, imputabili anche a soggetti privati, la questione fondamentale attiene innanzitutto all'individuazione di strumenti di tutela "reale": i soli, a ben vedere, che assicurino l'immediata cessazione di un'attività illecita con la conseguente circoscrizione dell'area del danno consequenziale emerso, sia esso temporaneo ovvero destinato a protrarsi nel tempo, ai fini della reintegrazione ovvero del risarcimento per equivalente; i soli, quelli "reali" che, nell'inibire la prosecuzione dell'illecito, possono intervenire, anche in via preventiva, sotto forma di inibitoria⁵⁰, la quale mira ad evitare la stessa lesione della situazione giuridicamente protetta, indipendentemente dalla ricorrenza stessa di un danno ulteriore che da quella potrebbe derivare⁵¹.

Rispetto all'individuazione di questi rimedi "forti", su cui si tornerà successivamente, non può però sottacersi, sin d'ora, l'inadeguatezza, in ogni caso, della soluzione fondata sulla semplice *liability rule*.

⁵⁰ Questa, infatti, si prospetta nel tessuto giuridico sia in forma preventiva e provvisoria, sia nella forma c.d. "finale": sul punto si rinvia *ex multis*, con ampi riferimenti bibliografici, a R. TISCINI, *Tutela inibitoria e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. proc.*, 2024, 331 ss. nonché a R. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 2061 ss.

⁵¹ A ben vedere, è proprio questa, del resto, la soluzione lucidamente accolta in Francia in occasione della riforma del codice delle obbligazioni del 2016, in particolare della stessa responsabilità civile. Infatti, non solo il pregiudizio ecologico è stato collocato anche all'interno della disciplina privatistica del *code civil*, ma è stata prevista una specifica disposizione finalizzata fondamentalmente al perseguimento della cessazione dell'illecito, in quanto obiettivo giuridico diverso e distinto dal risarcimento del danno anche in natura. Infatti, l'art. 1252 *code civil* precisa che "Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage". Sebbene la norma sia stata inserita nell'ambito della disciplina dettata per la responsabilità extracontrattuale, essa, a ben vedere, delinea un autonomo meccanismo di tutela in chiave di inibitoria quanto alla prevenzione e prosecuzione dell'illecito che prescinde del tutto dalla riparazione del pregiudizio ecologico, sia essa da attuarsi in natura o per equivalente.

È significativo, peraltro, che dopo l'introduzione di questa disposizione nella legge di riforma delle obbligazioni intervenuta in Francia nel 2016, successivamente, già nella proposta di riforma presentata dal Ministro della giustizia nel marzo del 2017 nonché nella nuova relativa alla responsabilità civile n. 678 presentata al Senato francese il 29 luglio 2020 da Bas ed altri, si sia suggerito di introdurre una disposizione analoga, ma di portata generale. In particolare, nella sottosezione 5, intitolata espressamente alla *prévention du dommage et la cessation de l'illicite*, il nuovo art. 1268 *code civ.*, sarebbe così formulato: "En matière extracontractuelle, indépendamment de la réparation du préjudice éventuellement subi, le juge peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir le dommage ou faire cesser le trouble illicite auquel est exposé le demandeur".

Del resto, al di là dei rimedi disciplinari presenti negli ordinamenti positivi degli Stati e quelli rinvenibili nel diritto internazionale, la distinzione dei piani sopra ribadita è, a ben vedere, alla base della proposta avanzata di recente da un gruppo autorevole di esperti che hanno elaborato *The Strasbourg Principles of International Environmental Human Rights Law* – 2022. Infatti, come si legge nei punti finali di tale documento, la strumentazione di tutela dei diritti umani relativi anche al clima viene così articolata:

a) In the event of a violation of human rights in the context of environmental damage, a State responsible for the violation is under an obligation: (i) to cease the act or omission giving rise to a violation, if such act is continuing; and (ii) to implement guarantees of non-repetition, if circumstances so require.

b) The responsible State is under an obligation to make reparation in accordance with its obligations under the human rights treaty in question, which may take the form of restitution (ie restoration, ecological remediation), compensation and measures of satisfaction, either singly or in combination.

c) The preferred and principal measures of redress (rehabilitation and restitution) ordered by courts should be: (i) preventive measures – in the event of risk of damage and (ii) ecological remediation and restoration – in the event of past damage.

3.3. Le azioni contro gli Stati a livello internazionale: un sintetico sguardo di insieme

L'alternativa ricostruttiva, sopra prospettata in ordine alla diversa “giuridicizzazione” del clima, è destinata ad incidere sulla stessa individuazione dei rimedi da utilizzare a fronte innanzitutto di comportamenti antiggiuridici imputabili agli Stati, siano essi direttamente lesivi del clima ovvero dovuti all'omissione assoluta o parziale nell'adempimento delle obbligazioni positive gravanti sugli stessi circa l'individuazione degli obiettivi da raggiungere in merito alla lotta al cambiamento climatico, a partire dalla fissazione di una tempistica adeguata, nonché delle misure concrete operative da adottare. Essa, infatti, può, a nostro avviso, costituire un punto di osservazione per leggere la stessa parabola, ivi compresi i suoi limiti, incertezze ed ambiguità, che si rinviene nella giurisprudenza sin qui emersa a livello internazionale e nazionale relativa in materia di *climate change litigation*.

Per quanto riguarda, in particolare, quella emersa nelle corti internazionali, fermo restando che le soluzioni adottate riflettono pur sempre le previsioni normative alla base delle convenzioni coinvolte ovvero il quadro alla base del diritto internazionale consuetudinario, non può negarsi che, se da una parte la tutela giuridica degli impegni assunti a livello internazionale tra gli Stati firmatari può attivare un contenzioso tra gli stessi Stati firmatari, dall'altra l'effettiva attuazione di siffatte convenzioni vede come convinte protagoniste attive anche le società civili innanzitutto, se non esclusivamente, nei confronti dei rispettivi paesi di appartenenza.



Sotto questo profilo, a fronte di comportamenti di uno Stato che si rivelino omissivi o non rispondenti alle attese, la problematica giuridica alla base del contenzioso interveniente sui due fronti, quello internazionale e quello interno, può sul piano giuridico presentare, per certi versi, tratti comuni. Peraltro, come si ricava già dalla stessa sola esperienza storica del diritto internazionale e di quello comunitario, molto spesso i singoli Stati sono portati, per opportunità, ad essere reciprocamente più tolleranti a fronte degli inadempimenti degli altri paesi⁵². Sicché, analogamente a quanto è avvenuto per il contenzioso ambientale⁵³, quello climatico sin qui intervenuto è stato promosso prevalentemente dalla società civile per il tramite fondamentale di soggetti privati (singoli o collettivi)⁵⁴, nei confronti dei rispettivi Stati in ragione tra l'altro della violazione anche degli obblighi assunti da questi al fine del contenimento del cambiamento climatico, secondo la misura e le tempistiche convenute nei trattati internazionali sottoscritti e ripresi anche dalla stessa legislazione interna (per non parlare, infine, anche del contenzioso intervenuto nei rapporti interprivati promosso nei confronti soprattutto delle imprese di maggiori dimensioni le cui attività incidono pesantemente sull'alterazione del clima).

Non è possibile qui addentrarsi nell'analisi minuta dei casi giurisprudenziali sin qui emersi salvo a osservare, in termini introduttivi per una loro corretta lettura, che in siffatte vertenze il dato differenziale di fondo è innanzitutto costituito dal diverso *petitum* avanzato secondo che a) con riferimento alle azioni contro lo Stato queste siano indirizzate all'accertamento della sola avvenuta illiceità della condotta dello Stato in termini di radicale omissione e ritardi nelle iniziative da intraprendere, ovvero si siano rivolte espressamente anche alla richiesta di attuazione dell'impegno assunto⁵⁵, ov-

⁵² Problema diverso resta pur sempre quello relativo al ruolo che i principi di sovranità e di non intervento giocano a proposito della regolazione delle emissioni provenienti da oltre i confini nazionali: sul tema si v. N.L. DOBSON, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection under International Law*, Oxford 2021.

⁵³ Quanto alla ampia casistica giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale accumulatasi sino al 2022 si rinvia per tutti al *Manual on Human Rights*³, Council of Europe, 2022, 145 ss. Più in generale sulla *climate litigation* si v. la preziosa ricognizione di J. SETZER e C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, London 2024; nonché, *The Status of Climate Change Litigation – A Global*, a cura del United Nations Environment Programme, Nairobi 2017.

⁵⁴ Sotto questo profilo, anche il contenzioso climatico ben può rientrare nell'ambito applicativo della lotta volta a contrastare l'aumento delle *SLAPPs* (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), ossia di quelle azioni giudiziali carenti di effettiva fondatezza e promosse al mero fine di intimidire e dissuadere dall'esercizio della libertà di espressione: significativa al riguardo la direttiva (UE) 2024/1069 volta a contrastare tale fenomeno sulla scia di una disciplina nord-americana: sulla direttiva si rinvia ai rilievi di E.A. ROSSI, *La direttiva (UE) 2024/1069 («anti-SLAPPs»)*. *Analisi di diritto internazionale privato*, in *Rivista.eurojus.it*, 3, 2025 e alle considerazioni di N. LENOIR, *Le juge américain et l'activisme climatique. À propos du jugement de la Cour du Dakota Nord du 19 mars 2025 - «Energy Transfer LP c/ Greenpeace»*, in *Rec. Dalloz*, 2025, 1305 ss., in una vicenda che ha visto Greenpeace condannata ad un cospicuo risarcimento per una battaglia contro alcune iniziative di una società petrolifera nordamericana.

⁵⁵ È il caso di osservare, a questo riguardo, che nella esperienza giurisprudenziale nord-americana se da una parte non mancano pronunce che riconoscono l'esistenza del “‘broad constitutional right’ to a ‘climate system capable of sustaining human life’” da parte dei singoli, dall'altro in larga prevalenza le pretese avanzate contro gli Stati volte ad ottenere

vero al risarcimento dei danni (patrimoniali e non patrimoniali) direttamente derivati ai singoli attori privati; b) con riferimento alle azioni contro i privati esse si siano indirizzate ad inibire la prosecuzione di attività ritenute illecite⁵⁶, ovvero a chiedere anche il risarcimento dei danni sofferti.

Ai nostri fini, è sufficiente in questa sede illustrare per sommi capi alcune importantissime decisioni emerse negli ultimi anni nonché alcune linee di indirizzo relative alla *climate change litigation*.

Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte, appare innanzitutto pregiudiziale individuare più da vicino il fondamento dell'illecito che viene imputato al singolo Stato che è alla base delle possibili controversie promosse sia da uno Stato nei confronti di un altro Stato, sia da parte di soggetti privati nei confronti del proprio Stato di appartenenza, tanto nel quadro dell'ordinamento giuridico interno quanto a livello internazionale, ovvero nei confronti anche di Stati di cui non si è cittadini.

Al riguardo, premesso che nel corso degli ultimi decenni si è accumulata una vasta prassi giurisprudenziale sia a livello nazionale sia internazionale, ai nostri fini è utile soffermarsi sul parere emanato assai di recente dalla Corte Internazionale di Giustizia il 23 luglio 2025 su richiesta dell'assemblea dell'ONU e relativa espressamente proprio al tema delle "Obligations of States in respect of climate change" in quanto costituisce il più aggiornato intervento a livello internazionale sulla problematica⁵⁷.

In particolare, in tale occasione si era chiesto alla Corte di esprimersi su due questioni di fondo così formulate:

a) What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations?; b) "What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to: (i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change? (ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?".

l'abbandono della politica energetica basata sull'utilizzo delle energie fossili vengono respinte sulla base fondamentale della contrarietà di siffatte pretese alla "separation of powers" in quanto "the implementation and monitoring of the requested climate action plan" avanzato degli attori in definitiva chiederebbe ai giudici "to resolve political questions reserved for the executive and legislative branches": così *ex multis* la decisione della Court of Appeals of Washington, 8 febbraio 2021 nel caso *Aji P. v. State*, successivamente confermata dalla Corte suprema di Washington il 4 ottobre del medesimo anno.

⁵⁶ A proposito della esperienza nord-americana, si consideri il ricorso agli strumenti propri dei *torts*: al riguardo si rinvia per tutti a J. WOLD-MCGIMSEY, *Climate Change and Modern State Common Law Nuisance and Trespass Tort Claims*, in 94 *Univ. Colorado L. Rev.*, 2023, 815 ss.

⁵⁷ Tale parere, a ben vedere, non è isolato in quanto nel medesimo periodo sono intervenuti anche quelli rispettivamente del Tribunale Internazionale della legge sul mare dell'11 aprile 2025 e quello della Corte Inter-americana dei diritti umani del 29 maggio 2025: sul punto si v. l'indagine diretta da M.A. TIGRE e A. ROCHA, *The Role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis*, Leiden 2025.

In premessa, è bene segnalare la considerazione della Corte a proposito delle tutele assicurate ai popoli e ai singoli individui comprese le future generazioni. Secondo la Corte (par. 111) esse dipendono da una parte dalla ricognizione delle obbligazioni gravanti sugli Stati, dall'altra, quanto alla legittimazione alle relative azioni sul piano internazionale, dai “specific treaties and other legal instruments that create procedural and substantive rights and obligations governing the relationship between the States and individuals concerned”.

Ebbene, alla luce di una ampia minuta ricognizione dei Trattati internazionali che si sono occupati anche del clima, nel suo parere la Corte ha ribadito, in definitiva (par. 280), che gli “States must fulfil their duty to prevent significant harm to the environment by acting with due diligence”⁵⁸. La *due diligence*, continua la Corte, “is a standard of conduct whose content in a specific situation derives from various elements, including the circumstances of the State concerned, and which may evolve over time”⁵⁹.

Quanto poi agli elementi da prendere in considerazione per individuare la *due diligence* adeguata alle specifiche circostanze che si presentano con riferimento al cambiamento climatico, il successivo par. 281 del parere ribadisce che essa esige che lo Stato “use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State”. Ciò implica per lo Stato di “put in place a national system, including legislation, administrative procedures and an enforcement mechanism necessary to regulate the activities in question, and [...] exercise adequate vigilance to make such a system function efficiently, with a view to achieving the intended objective”⁶⁰. Di qui la conseguente necessità di far costante tesoro delle informazioni scientifiche e tecnologiche, nonché delle rilevanti regole e standards internazionali, oltre che del principio di precauzione.

Alla luce di questa prima fondamentale ricognizione, il parere si è soffermato analiticamente sull'individuazione del rilievo che la salvaguardia

⁵⁸ È il caso di segnalare che la medesima conclusione si rinviene in molte pronunce. Si consideri, in particolare, quella della Corte suprema tedesca nel caso *Neubauer ed altri v. Germania* del 24 marzo 2021, in cui la decisione ha sostenuto appunto che in via di principio lo Stato ha un dovere costituzionale di attivarsi per proteggere efficacemente la vita, la salute e la proprietà dai rischi e dall'impatto del cambiamento climatico: per cui, fermo restando che esso ha un ampio margine di discrezionalità nella concreta attuazione del suo dovere di protezione, la violazione di tale dovere interviene solo se lo Stato rimane inattivo ovvero le misure adottate sono completamente inadeguate o notevolmente insufficienti rispetto all'obiettivo perseguito (così il par. 152 della pronuncia).

⁵⁹ *Duty of diligence* che, secondo la Corte, comprende sulla base dello stesso diritto internazionale consuetudinario sia la *Duty to prevent significant harm to the environment* sia la *Duty to cooperate for the protection of the environment* con altri Stati.

⁶⁰ A sua volta il par. 282 precisa che: “As far as climate change is concerned, such appropriate rules and measures include, but are not limited to, regulatory mitigation mechanisms that are designed to achieve the deep, rapid, and sustained reductions of GHG emissions that are necessary for the prevention of significant harm to the climate system. Adaptation measures reduce the risk of significant harm occurring and are therefore also relevant for assessing whether a State is fulfilling its customary obligations with due diligence. These rules and measures must regulate the conduct of public and private operators within the States' jurisdiction or control and be accompanied by effective enforcement and monitoring mechanisms to ensure their implementation”.

del clima presenta nell'ambito dei trattati e dello stesso diritto internazionale con riferimento ai diritti fondamentali. Sullo specifico punto è importante sottolineare che alla luce di siffatta ricognizione la Corte ha sostenuto che:

“a clean, healthy and sustainable environment is a precondition for the enjoyment of many human rights, such as the right to life, the right to health and the right to an adequate standard of living, including access to water, food and housing. The right to a clean, healthy and sustainable environment results from the interdependence between human rights and the protection of the environment. Consequently, in so far as States parties to human rights treaties are required to guarantee the effective enjoyment of such rights, it is difficult to see how these obligations can be fulfilled *without at the same time ensuring the protection of the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right* [l'enfasi è nostra]. The human right to a clean, healthy and sustainable environment is therefore inherent in the enjoyment of other human rights. The Court thus concludes that, under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights”⁶¹.

Su queste basi, il parere ha sostanzialmente ritenuto che l'illecito imputabile allo Stato quanto alla mancata lotta al cambiamento climatico è direttamente legato alla violazione in concreto dell'obbligo di protezione su di esso gravante, a nulla rilevando, in ordine al rapporto di causalità, tra la sua inerzia e la mancata *mitigation* del clima, il concorso degli altri Stati dovuto alla violazione anche da parte loro degli impegni assunti al riguardo a livello dei trattati internazionali e imposti dallo stesso diritto internazionale consuetudinario.

Quanto poi alle conseguenze derivanti dall'avvenuto accertamento dell'illecito commesso dal singolo stato, i paragrafi conclusivi del parere hanno innanzitutto tenuto a ribadire che il c.d. *duty of performance* gravante sul singolo Stato è permanente, posto che “The breach by a State of its international obligations does not extinguish its underlying duty of performance. States have a continuing duty to perform their obligations despite their breaches”.

Sicché, di fronte alla constatata presenza dell'atto illecito, o meglio di una specifica attività illecita, se è vero, secondo il diritto internazionale consuetudinario, che lo Stato è già obbligato “to cease that act if it is continuing and if the breached obligation is still in force”, nel caso specifico del cambiamento climatico, a fronte dell’“obligation to put an end to the wrongful act”, ben si può chiedere allo Stato “to revoke all administrative, legislative

⁶¹ Come è agevole osservare, il testo della decisione sembra contenere una oscillazione tra la configurazione anche del clima “normale” unitamente all'ambiente come oggetto di uno specifico autonomo diritto e, al tempo stesso, come condizione per la fruizione di altri diritti fondamentali: per un prezioso chiarimento al riguardo, si v. le lucidissime considerazioni presenti nella dichiarazione, in merito al parere, del giudice Tladi, membro del collegio, rinvenibile sul sito della *International Court of Justice*, 6 ss. A sua volta, nella *separate opinion*, il giudice Aurescu ha inteso ulteriormente rafforzare la tesi secondo la quale sulla base dell'intera esperienza giuridica internazionale l'autonomo diritto riconosciuto dalla Corte trova già un suo ampio e collaudato fondamento nel diritto internazionale consuetudinario (si v. 11 ss. di tale *opinion*).

and other measures that constitute an internationally wrongful act of that State”.

In ordine, poi e più specificatamente, al *duty of cessation* di siffatta inerzia, secondo il parere, si richiede allo Stato di “employ all means at their disposal to reduce their GHG emissions and take other measures in a manner, and to the extent, that ensures compliance with their obligations. Additionally, in appropriate circumstances, a responsible State could be required to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition”.

Accanto a questi rimedi, volti fondamentalmente ad impedire la prosecuzione dell’illecito, la Corte si è altresì preoccupata di richiamare quelli diretti a riparare i danni che in concreto si siano già prodotti. Nel riferirsi, a questo riguardo, solo a quelli sofferti dallo Stato nel conflitto con altri Stati, il parere ha richiamato, in primo luogo, il rimedio della *restitution* ossia quello “which involves the re-establishment of the situation that existed before the wrongful act was committed”, sempre che ciò sia in concreto possibile. Accanto a questo primo rimedio, il parere ha aggiunto: a) quello della *compensation* in ordine al “financially assessable damage suffered by the injured State or its nationals”, specificando che “compensation will be due for both damage caused to the environment, ‘in and of itself’ - which may include ‘indemnification for the impairment or loss of environmental goods and services in the period prior to recovery’ - and expenses incurred by injured States as a consequence of such damage”; b) infine il rimedio della c.d. *satisfaction* da attuarsi in una pluralità di forme, in termini di aperte “expressions of regret, formal apologies, public acknowledgments or statements, or education of the society about climate change”.

A conclusione di questa disamina, la Corte, nel confermare il *duty of diligence* che grava a carico dei singoli Stati alla luce dei diversi trattati e del diritto internazionale e nel ribadire che gli Stati “have obligations under international human rights law to respect and ensure the effective enjoyment of human rights by taking necessary measures to protect the climate system and other parts of the environment”, ha così sintetizzato il proprio parere nel senso che:

“a breach by a State of any obligations identified in response to question (a) constitutes an internationally wrongful act entailing the responsibility of that State. The responsible State is under a continuing duty to perform the obligation breached. The legal consequences resulting from the commission of an internationally wrongful act may include the obligations of: (a) cessation of the wrongful actions or omissions, if they are continuing; (b) providing assurances and guarantees of non-repetition of wrongful actions or omissions, if circumstances so require; and (c) full reparation to injured States in the form of restitution, compensation and satisfaction, provided that the general conditions of the law of State responsibility are met, including that a sufficiently direct and certain causal nexus can be shown between the wrongful act and injury”.

Accanto a questo importante parere, ora brevemente illustrato e già rilevante al fine di evidenziare la configurazione dell’illecito imputabile ad uno Stato per la mancata sua attivazione al fine di mitigare il cambiamento climatico con specifico riferimento ad un contenzioso tra Stati, è importante ai

nostri fini soffermarsi su di una altrettanto recente sentenza intervenuta a livello delle corti internazionali in materia di *climate change litigation* che ha visto però la promozione dell'azione da parte di soggetti privati nei confronti del proprio Stato.

In particolare, tra le varie decisioni intervenute, in questa sede vanno prese in considerazione le significative conclusioni cui è giunta la Corte europea dei diritti dell'uomo nella recente sentenza del 9 aprile 2024 (caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz ed altri c. la Svizzera*)⁶², che ha visto alcune anziane signore svizzere (tutte ultrasettantenni ed alcune ultraottantenni) nonché un'associazione non profit (avente lo scopo di combattere il cambiamento climatico e composta, in qualità di socie, anche di centinaia di signore anziane) agire contro la Svizzera per le lesioni da loro subite quanto al diritto alla vita e alla salute di cui all'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché al diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8: lesioni provocate dal mancato contenimento del cambiamento

⁶² Su questa pronuncia si è accumulata una vasta letteratura. Per una recente indagine si rinvia a A. SAVARESI, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate litigation history*, in 34 *Rev. Comp. Int. Environ. L.*, 2025, 279 ss., ivi ampi riferimenti bibliografici relativi anche ai precedenti giurisprudenziali del caso *Urgenda Foundation v. The State of Netherlands* e della Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer et al. v. Germany*, nonché a G. TARANTINO, *La questione climatica come problema di responsabilità intergenerazionale. Riflessioni a partire da una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ircocervo*, 2025, 207 ss.; C. BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, in *Verfassungsblog.de*, 30 aprile 2024, e M. TORRE-SCHAUB, *La Cour européenne des droits de l'homme: une jurisprudence originale sur le changement climatique*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2024, 4, 79 ss.

Non possono peraltro dimenticarsi le difficoltà che sta incontrando l'attuazione della decisione in quanto il Parlamento svizzero, richiamando la circostanza relativa all'intervento di referendum popolari al riguardo della legislazione vigente, ha posto l'accento sul possibile contrasto tra le determinazioni adottate dalla giurisdizione internazionale ed il principio democratico fondato sulle determinazioni del popolo, in linea, sul punto, con gli argomenti che lo stesso governo svizzero aveva sostenuto durante le fasi della controversia che prima di essere portata all'attenzione della Corte dei diritti dell'uomo aveva visto tanto la Corte federale amministrativa quanto la Corte suprema svizzera negare la legittimazione all'azione da parte della *Klimaseniorinnen* (si veda a questo riguardo l'intervento nel giudizio di V. BOILLET, *Direct Democracy or Climate Litigation? On the Swiss Right of Initiative as a Tool Against Climate Change*, in *VerfassungsBlog on Matters Constitutional*, 17 maggio 2022).

In realtà, l'argomento non convince, anche al di là degli stessi impegni assunti a livello internazionale da parte dello Stato svizzero (*ex multis* si v. J. HARTMANN e M. WILLERS QC, *Protecting Rights through Climate Change Litigation before European Courts*, in 13 *J. Human Rights Environ.*, 2022, 1, 90 ss.), come, del resto, la stessa Corte ha puntualizzato nel testo della decisione al par. 412. Infatti, se da una parte la Corte ha inteso espressamente chiarire che il suo intervento non può interferire nelle decisioni che spettano ai singoli Stati, posto che “Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government”, dall'altra ha però precisato che “However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes”. Su questo punto, si v. le considerazioni della stessa studiosa Valéry Boillet sopra citata, svolte dopo la sentenza della Corte nel saggio a firma di V. BOILLET e M. LEVY, *A Human Rights Approach to Agrochemical Pollution: Lessons to be Learned from Climate Change Litigation?*, in 14 *Transnational Environ. L.*, 2025, 500 ss.



climatico conseguente alla violazione degli obblighi di intervento gravanti sulla Svizzera⁶³, loro Stato di appartenenza.

Ai nostri fini, è bene soffermarsi soltanto su alcuni passaggi della decisione la quale costituisce una fondamentale prima pronuncia della Corte di Strasburgo in materia, destinata ad incidere sugli sviluppi della prassi giurisprudenziale inerenti alla *climate change litigation* a livello internazionale. Prima di procedere, però, va richiamato in estrema sintesi il *modus procedendi* della Corte, peraltro ribadito nella decisione qui richiamata, per il quale essa interviene su richiesta di soggetti privati, una volta esauriti senza esito positivo i rimedi processuali nazionali, a tutela delle violazioni dei diritti fondamentali previsti nella Convenzione: violazioni denunciate a carico di uno Stato firmatario della convenzione, con la possibilità per la Corte di sanzionare la condotta dello Stato chiamato in giudizio e condannarlo a risarcire le vittime, senza, però, poter “replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government”, sul presupposto, del resto, che “the scope of judicial review by domestic courts may be considerably wider and will depend on the nature and legal basis of the claims introduced by litigants”.

Nella sua assai articolata motivazione, la Corte ha inteso, in via preliminare, precisare i paradigmi specifici da osservare in ordine proprio alla tematica dell’illecito e della sua imputazione allo Stato in caso di danni sofferti dai privati e provenienti dal mutamento del clima, nella convinzione circa l’inadeguatezza di quelli tradizionalmente seguiti sulla scorta del diritto comune e, peraltro, applicati anche in materia di danni ambientali in senso stretto: danni quelli ambientali in cui “particular harm can be localised and identified with a reasonable degree of certainty, and the existence of a causal link between an identifiable source of harm and the actual harmful effects on groups of individuals is generally determinable”-. Sicché, a proposito dell’ambiente, potendosi ben individuare in concreto, “the measures taken, or omitted, with a view to reducing the impugned harm emanating from a given source”, da una parte è certamente agevole cogliere il nesso di causalità “between a source of harm and those affected by the harm”, dall’altra “the requisite mitigation measures may be identifiable and available to be applied at the source of the harm”.

Viceversa, nel caso dei danni climatici, ai fini della imputazione dell’illecito a carico dello Stato, il nesso di causalità tra il mutamento del clima e l’inerzia o l’infelice condotta dello Stato, si presenta, secondo la Corte, oltremodo difficile da stabilire: tale mutamento si presenta complesso, perché frutto di più cause distinte e per di più diffuse tanto nello spazio quanto nel tempo oltre che destinate a cumularsi. Infatti, le fonti delle emissioni dei gas nocivi sono molteplici e superano gli stessi confini nazionali; a

⁶³ Sulla violazione dell’art. 8 della Convenzione in difetto di adempimento da parte dello Stato delle obbligazioni c.d. positive che gravano sullo stesso al fine di evitare preventivamente l’esposizione di privati ai rischi legati allo svolgimento di attività in grado di generare danni all’ambiente nonché di “prendre des mesures adéquates capables de protéger les droits de intéressés au respect de leur vie privée et de leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d’un environnement sain et protégé” (così la Corte di Strasburgo nella decisione *Affaire Tâtar c. Roumanie* del 27 gennaio 2009, punto 112), esiste una ampia giurisprudenza.

sua volta la catena dei loro effetti è “both complex and more unpredictable in terms of time and place”; inoltre “the sources of GHG emissions are not limited to specific activities that could be labelled as dangerous. In many places, the major sources of GHG emissions are in fields such as industry, energy, transport, housing, construction and agriculture, and thus arise in the context of basic activities in human societies. Consequently, mitigation measures cannot generally be localised or limited to specific installations from which harmful effects emanate. The mitigation measures are necessarily a matter of comprehensive regulatory policies in various sectors of activity”.

Non è necessario esaminare in profondità qui il tema affrontato dalla pronuncia alla luce della peculiarità dei danni climatici relativa tanto all’indubbio margine di incertezza circa il coinvolgimento di più Stati nella loro produzione, a prescindere da quello chiamato *ab origine* in giudizio, quanto alla legittimazione all’azione da parte di soggetti privati appartenenti a Stati diversi da quello convenuto (problema, questo ultimo che, nel caso di specie, la Corte di Strasburgo ha risolto negativamente)⁶⁴.

Basta qui soltanto rammentare che, sul presupposto ormai comprovato dalla scienza circa il rapporto tra le emissioni di gas serra ed il mutamento del clima, la Corte, al fine di incardinare la responsabilità dello Stato per danni ai diritti fondamentali dei singoli e di gruppi collettivi, senza coinvolgere nella problematica relativa al rapporto di causalità il contributo di altri Stati⁶⁵, ha ritenuto opportuno, preliminarmente, precisare i paradigmi origi-

⁶⁴ In questi termini si v. anche la successiva decisione della stessa Corte 8 aprile 2024 nel caso *Duarte Agostinho and Others against Portugal and 32 Others*.

⁶⁵ Siano essi parti contraenti (o non) della Convenzione sui diritti dell’uomo: così il par. 442 della sentenza. Sullo specifico punto la decisione sostanzialmente ha fatto proprio il principio sostenuto dalla Corte costituzionale tedesca nella decisione del 24 marzo 2021 nella quale, pur prendendo atto della circostanza secondo cui il mutamento climatico nel suo complesso è riconducibile ad un fenomeno globale che vede il coinvolgimento di molti Stati, il singolo Stato resta responsabile per le proprie azioni od omissioni. Come si legge nel par. 144 di questa pronuncia della Corte di Karlsruhe, “The fundamental right to the protection of life and health enshrined in Art. 2(2) first sentence GG obliges the state to afford protection against the risks of climate change. The state must combat the considerable potential risks emanating from climate change by taking steps which – with the help of international involvement – contribute to stopping human-induced global warming and limiting the ensuing climate change. These steps must be supplemented by positive measures aimed at alleviating the consequences of climate change ‘adaptation measures’”. Pertanto, pur nella consapevolezza che “Climate change can only be stopped if climate neutrality is achieved worldwide” (par. 202), “The state may not evade its responsibility here by pointing to greenhouse gas emissions in other states” (par. 203). Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge nazionale che, mancando di prevedere misure di mitigazione per il periodo successivo al 2030, non aveva garantito una equa distribuzione delle quote di riduzione delle emissioni di gas serra, sicché il mancato controllo delle emissioni di CO₂ dopo quella data avrebbe implicato una progressiva limitazione delle libertà e dei diritti fondamentali a danno delle generazioni future. Infatti, secondo la Corte tedesca (par. 146) “The state’s duty of protection arising from Art. 2(2) first sentence GG does not take effect only after violations have already occurred. It is also oriented towards the future [...] The duty to afford protection against risks to life and health can also establish a duty to protect future generations”. Su questa decisione si v. *ex multis* M. KALIS e A.-L. PRIEBE, *The right to climate protection and the essentially comparable protection of fun-*



nali da osservare, ai fini della stessa applicazione della responsabilità con riferimento alla sola inazione dello Stato convenuto.

In primo luogo, con specifico riferimento a questa concreta ipotesi, la Corte ha escluso innanzitutto che nella ricerca del nesso di causalità debba applicarsi il criterio della c.d. *conditio sine qua non* e, dunque, che l'attore fornisca la prova che, nell'assenza di inadempienze o omissione da parte dello Stato, il danno non si sarebbe prodotto. Secondo la Corte, nel caso dei danni climatici, ai fini della responsabilità dello Stato, è importante e sufficiente accertare che "le misure ragionevoli che le autorità interne si sono astenute dal prendere avevano una chance reale di cambiare il corso degli eventi o di attenuare i pregiudizi intervenuti".

Quanto, poi, alla valutazione del comportamento anche omissivo o carente dello Stato, la decisione prospetta altresì un'opportuna distinzione tra le finalità e gli obiettivi, che vanno perseguiti dallo Stato alla luce degli obblighi che emergono nell'accordo Parigi e negli altri trattati presenti a livello internazionale nonché delle indicazioni avanzate dalla scienza⁶⁶ (per le quali comunque "the margin of appreciation to be afforded to States is reduced"), ed i mezzi e lo strumentario operativo da adottare in concreto, rispetto ai quali resterebbe più ampio il margine di discrezionalità per le istituzioni statali.

A questo specifico fine nel par. 450 della sua decisione, la Corte, senza ovviamente indicare le misure da attuare spettanti agli Stati, ha ritenuto opportuno stabilire alcune linee guida destinate agli Stati firmatari della Convenzione, perché la lotta contro il cambiamento climatico si attui nel rispetto della Convenzione. In particolare, in ordine all'adempimento dell'obbligazione positiva a carico degli Stati, la Corte ha sostenuto che le autorità nazionali, in tutte le loro articolazioni istituzionali, debbono attenersi alla necessità: a) di adottare misure generali che specifichino un calendario obiettivo per il raggiungimento della neutralità carbonica e il bilancio complessivo di carbonio residuo per lo stesso periodo di tempo, o un altro metodo equivalente di quantificazione delle future emissioni di gas serra, in linea con l'obiettivo generale degli impegni nazionali e/o globali di mitigazione dei cambiamenti climatici; b) di fissare obiettivi intermedi di riduzione delle emissioni di gas serra e percorsi (per settore o altre metodologie pertinenti) ritenuti in linea di principio idonei a soddisfare gli obiettivi nazionali complessivi di riduzione dei gas serra entro i termini previsti dalle politiche nazionali; c) di fornire prove che dimostrino di aver debitamente rispettato, o di essere in procinto di rispettare, i pertinenti obiettivi di riduzione dei gas serra; d) di aggiornare con la dovuta diligenza gli obiettivi di riduzione dei gas serra pertinenti, sulla base delle migliori prove disponibili; e) di agire tempestivamente e in modo adeguato e coerente nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle misure pertinenti.

damental rights: Applying Solange in European climate change litigation?, in 33 *Rev. Eur. Comp. Int. Environ. L.*, 2024, 267 ss., in part. 269 ss.

⁶⁶ Così il par. 546 della decisione.

Quanto poi alla legittimazione all'azione, la Corte ribadito che sia inammissibile una *actio popularis*⁶⁷; ha però ritenuto che l'azione promossa dalle persone fisiche, sotto il profilo del danno alla salute (art. 2), in ragione della specificità dei cambiamenti climatici rispetto ai semplici danni ambientali, può essere ammessa, ma solo in presenza di una “high intensity of exposure to the adverse effects of climate change”: di qui la conseguente rigorosa necessità, per chi lamenta un danno diretto, di fornire una prova “reasonable and convincing” circa la probabilità di una violazione “affecting him personally”⁶⁸.

Al tempo stesso, però, la Corte ha riconosciuto, in via eccezionale, la legittimazione all'azione ad enti collettivi non profit chiamati per statuto a lottare contro il cambiamento climatico, ma solo in quanto invocanti la violazione della qualità della vita (art. 8 della Convenzione relativo alla tutela della privacy e della famiglia).

Sulla base di questi paradigmi elaborati alla luce di una amplissima disamina della prassi giurisprudenziale propria e di molte altre corti internazionali, la Corte ha riconosciuto nel caso di specie l'inadempimento dello Stato svizzero, accogliendo l'azione promossa da un ente non profit ricorrente e ha respinto, per inammissibilità, la domanda di alcune anziane signore che avevano invocato la violazione dell'art. 2 della Convenzione per danni sofferti individualmente.

Nel motivare la singolare conclusione favorevole a riconoscere la legittimazione dell'ente collettivo, la Corte ha espressamente puntualizzato che essa è giustificata “by specific considerations relating to climate change [and] the special feature of climate change as a common concern of humankind and the necessity of promoting intergenerational burden-sharing in this context”⁶⁹.

⁶⁷ È al riguardo il caso di segnalare che nella Costituzione portoghese è prevista espressamente la possibilità di attivare da parte di qualsiasi cittadino un'azione popolare (art. 52), peraltro regolata sia dall'art. 2 della legge n. 83/95 del 31 agosto 1995, che precisa che l'esercizio del diritto da parte di qualsiasi cittadino sia “irrespective of whether or not they have a direct interest in the claim”, sia dall'art. 7 della legge 14 aprile 2014, n. 19, in materia ambientale: si v. al riguardo anche la pronuncia della Corte dei diritti dell'uomo nel caso *Duarte Agostinho and Others against Portugal and 32 Others* dell'8 aprile 2024.

⁶⁸ Soluzione ribadita, si da considerare inammissibili le pretese risarcitorie, anche nelle successive decisioni *Uricchio v. Italy and 31 Others* del 30 maggio 2025 e *Del Conto v. Italy and 32 others* anche questa del 30 maggio 2025 in difetto di prove circa la sussistenza di un “real and imminent risk to life”. Nello stesso senso anche la decisione nel caso *Carême v. France* del 9 aprile 2024, relativo ad un caso in cui il Consiglio di Stato francese, con la decisione 19 novembre 2020, aveva confermato la decisione impugnata che, per carenza di legittimazione, aveva respinto l'azione promossa da alcuni privati volta a promuovere, a fronte del silenzio tenuto dal governo a fronte dello loro richiesta, l'adozione di misure dirette a combattere il cambiamento climatico; in quella decisione il Consiglio di Stato, pur negando la legittimazione dei privati, aveva al tempo stesso accolto il ricorso di alcuni enti locali nei confronti del Governo perché questo integrasse i provvedimenti adottati ritenuti insufficienti. Su questa decisione della Corte europea si v. M. TORRE-SCHAUB, *The European Court of Human Right's Kick into Touch. Some Comments under Carême v. France*, in M. BONNEMANN e M.A. TIGRE (a cura di), *The Transformation of European Climate Litigation*, Berlino, 2024, 67 ss.

⁶⁹ Così il par. 498-499 della sentenza. Per questa ragione, nella successiva vertenza, in materia di danni conseguenti alla violazione dell'ambiente, relativa alla c.d. terra dei fuochi



Come è agevole osservare, la Corte, sia pure timidamente, al fine di accertare l'illecito imputabile allo Stato per violazione della Convenzione, ha innanzitutto individuato la distanza tra i paradigmi giuridici da applicare in caso di danni all'ambiente e quelli da osservare nella ipotesi di danni provenienti dal cambiamento climatico.

Pertanto, proprio in ragione della diversa configurazione del nesso causale, circa il riferimento dell'illecito al solo Stato convenuto, la Corte, a proposito degli effetti conseguenti all'evento illecito principale, costituito dal mancato o inadeguato intervento avverso il cambiamento climatico, ha richiesto una prova ben più rigorosa da parte del singolo che invochi un danno alla propria salute; al tempo stesso, al fine della stessa legittimazione all'azione, ha accolto per la prima volta quella promossa dall'organizzazione non profit, sempre che questa presenti precise caratteristiche⁷⁰, sulla base della violazione dell'art. 8, in ragione, a ben vedere, non solo proprio della speciale natura inclusiva della tutela del clima⁷¹, quale “common concern of humankind” e del rilievo anche collettivo e sociale dei diritti previsti nell'art. 8 della Convenzione, ma anche in ragione di una significativa aggiornata interpretazione dello stesso art. 8 che, come si legge nel par. 519 della pronuncia, “doit être considéré comme englobant un droit pour les individus à une 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”.

Come dire, dunque, che, con questa pronuncia, il riconoscimento del singolare *standing* ad agire a soggetti collettivi appare legarsi, al tempo stesso, all'esplicita collocazione anche della tutela del clima nel quadro dei diritti dell'uomo⁷².

(decisione del 27 febbraio 2025 nel caso *Cannavacciuolo ed altri c. Italia* del 30 gennaio 2025), la Corte di Strasburgo ha escluso la legittimazione all'azione da parte di una associazione che agiva per conto dei privati direttamente danneggiati (così il par. 221 di questa ultima decisione), e, viceversa, ha accolto le azioni dei singoli per violazione dell'art. 2 della Convenzione. Su questa pronuncia si v. M. BERNASCONI, *Giustizia ambientale, diritto alla vita e responsabilità dello Stato: brevi note a margine di Cannavacciuolo ed altri c. Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, 814 ss.; I. DOMENICI, *The European Court of Human Rights landmark judgment in the case of Cannavacciuolo and Others v Italy*, in 34 *Rev. Comp. Int. Environ. L.*, 2025, 582 ss. nonché L. STAMME, *La Corte Edu condanna l'Italia e riconosce la violazione del diritto alla vita, dimenticandosi però delle generazioni future. A margine della sentenza Cannavacciuolo and others v. Italy*, in *Corti supr. salute*, 2025, 3; L. MAGI, *Considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni davanti alla Corte Edu in due recenti pronunce in materia di cambiamento climatico e danni ambientali gravi e diffusi*, in *Osserv. fonti*, 2, 2025.

⁷⁰ Si v. il par. 502 della pronuncia.

⁷¹ Significativo che nel par. 499 della pronuncia la Corte, pur confermando l'improponibilità dell'*actio popularis* abbia precisato, a futura memoria, “Aussi la Cour estime-t-elle opportun, dans ce contexte spécifique, de reconnaître l'importance d'autoriser une association à recourir à l'action en justice dans le but d'obtenir la protection des droits fondamentaux des personnes qui sont ou qui risquent d'être touchées par les effets néfastes du changement climatique, plutôt que de se reposer exclusivement sur des procédures entamées par chaque individu pour son propre compte”.

⁷² Il quadro giuridico prospettato dalla Corte di Strasburgo nella decisione *Verein Klimase-niorinnen Schweiz ed altri c. la Svizzera* è peraltro ulteriormente arricchito, sempre nell'ottica della *climate litigation*, dalla recente importante pronuncia relativa al caso *Greenpeace Nordic et autres c. Norvegia* del 20 ottobre 2025, in cui la Corte ha delineato

È interessante qui rimarcare, infine, che, nel caso di specie, tutti gli attori avevano chiesto la condanna dello Stato svizzero a fronte del suo illecito inadempimento, senza però avanzare alcuna pretesa risarcitoria: ciò allo scopo primario di mettere in mora lo Stato a fronte del suo illecito comportamento, sì da sollecitarlo ad intraprendere quelle iniziative che in precedenza erano mancate. Del resto, come la stessa Corte ha precisato in premessa nella sua decisione, il suo eventuale giudizio di condanna dell'illecito perpetrato dallo Stato non avrebbe potuto comunque andare oltre la tutela risarcitoria delle vittime, spettando in generale ai singoli Stati decidere, a seguito della condanna subita, come adeguarsi, secondo ad es. che la condanna sia legata alla presenza nello Stato chiamato in giudizio di un legge statale, ovvero di prassi interpretative e operative, risultate contrarie alla Convenzione, ovvero alla mancanza di discipline e di prassi operative che assicurino la tutela dei diritti fondamentali presenti nella Convenzione, ovvero all'inadempimento da parte dello Stato di obblighi sullo stesso gravanti.

Come dire, in definitiva, che in ogni caso, per come è espressamente configurata la Convenzione dei diritti fondamentali dell'uomo, la decisione della Corte non poteva direttamente incidere sulla cessazione dell'illecito, ossia sull'inadempimento dello Stato circa gli obblighi relativi alla lotta al cambiamento climatico, bensì solo intervenire, al di là del semplice accertamento dell'illecito imputabile allo Stato, sul risarcimento degli effetti dannosi derivati alle vittime alla luce dello specifico diritto fondamentale invocato: risarcimento che nella specie non era stato neanche richiesto dagli attori.

3.4. Le azioni contro lo Stato nelle esperienze nazionali

Un ben diverso, per quanto assai controverso, approccio nell'area della *climate change litigation*, con specifico riferimento alla possibilità di intervenire efficacemente sulla stessa illiceità della inerzia dello Stato, in termini di violazione del *duty of diligence* gravante sullo stesso in materia di lotta al cambiamento climatico e con riferimento anche agli obblighi assunti dallo stesso a livello internazionale, si rinviene nella prassi giurisprudenziale interna ad alcune esperienze giuridiche, nel quadro di contenziosi promossi da soggetti privati nei confronti dello Stato.

Con riferimento all'esperienza nord-americana è di indubbio rilievo la decisione *Juliana v. United States*, del 17 gennaio del 2020 del 9° circuito⁷³. Tale decisione ha riguardato un caso in cui un gruppo di ambientalisti, invo-

minuziosamente il quadro procedurale cui devono gli Stati attenersi nell'adottare provvedimenti destinati ad incidere sulla crisi climatica perché siano rispettosi della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo: per un primo commento su questa innovativa decisione si v. S. NADAUD, *La Cour européenne de droits de l'homme prudente praticienne de la justice climatique*, in *Rec. Dalloz*, 2026, 235 ss.

⁷³ Sulla sentenza si v. *ex multis* J.C. DERNBACH e P. PARENTEAU, *Judicial Remedies for Climate Disruption*, in 53 *Environ. L. Reporter*, 2023, 10574 ss.; W. MONTGOMERY, *Juliana v. United States: The Ninth Circuit's Opening Salvo for a New Era of Climate Litigation*, 34 *Tul. Environ. L. J.*, 2021, 341 ss. e la nota di commento che si legge in 134 *Harvard L. Rev.*, 2021, 1929 ss.; più di recente P. RINK, *Conceptualizing U.S. Strategic Climate Rights Litigation*, in 49 *Harvard Environ. L. Rev.*, 2025, 149 ss.

cando l'esistenza di un diritto costituzionale al clima ed allegando altresì di aver subito direttamente danni dal cambiamento climatico, aveva chiesto la condanna del governo federale in ragione delle determinazioni da questo adottate e legate allo sfruttamento delle energie fossili risultate dannose per il clima; al tempo stesso, gli attori chiedevano che venisse emanata dal giudice una ingiunzione diretta ad ordinare al governo di attuare un piano per “eliminare gradualmente le emissioni di combustibili fossili e ridurre l'eccesso di [anidride carbonica] nell'atmosfera”.

Senza richiamare i diversi passaggi processuali della vertenza, basta qui rammentare che la decisione della Corte federale del 9° circuito, successivamente confermata dalla Corte Suprema, da una parte ha, in definitiva, respinto, sia pure “reluctantly”, la richiesta di ingiunzione avanzata dai ricorrenti⁷⁴, sulla base di analitiche considerazioni circa la carenza di un suo potere quanto alla fissazione di determinazioni di contenuto politico, compresa la conseguente ulteriore difficoltà di valutare successivamente il piano che il governo avesse elaborato⁷⁵. Al tempo stesso, però, non solo ha riconosciuto lo *standing* degli attori quanto all'accertamento della incostituzionalità della normativa statale, ma - ciò che qui mette conto sottolineare - ha rigettato, tra l'altro, l'eccezione governativa volta a negare la giurisdizione fondata sulla tesi secondo la quale si sarebbe dovuto seguire l'*Administrative Procedure Act* (APA). Su questo specifico punto, la Corte, nel respingere l'eccezione avanzata dal governo, ha sottolineato espressamente che nel caso non erano in discussione singoli e specifici provvedimenti amministrativi di cui si contestava la legittimità, bensì un intero complessivo indirizzo operativo del governo confliggente con un diritto di rango costituzionale invocato dagli attori.

Nel merito, inoltre, la Corte, a maggioranza, ha escluso, in sostanza, che nella problematica complessa alla base della *climate change litigation*, presente in quel caso, potesse applicarsi la c.d. *structural-reform injunction*, pure ammessa in passato dalla stessa Corte suprema in alcune controversie in cui erano in gioco diritti civili e di indubbio impatto sociale, come la riforma carceraria, la desegregazione scolastica o la gestione delle strutture di salute mentale. Siffatta *structural injunction*, utilizzata frequentemente nei casi di diritto pubblico, costituisce una ordinanza del tribunale la quale dispone che si apportino modifiche complete e a lungo termine alle politiche, alle procedure ovvero alle stesse struttura interne di un'organizzazione, al

⁷⁴ Secondo la Corte: “Concludiamo tuttavia con riluttanza che la causa dei ricorrenti debba essere portata dinanzi ai poteri politici o all'elettorato in generale, il quale può modificare la composizione dei poteri politici attraverso le urne. Il fatto che gli altri poteri abbiano abdicato alla loro responsabilità di porre rimedio al problema non conferisce ai tribunali [...], per quanto animati da buone intenzioni, la facoltà di sostituirsi a essi”. In senso critico circa la soluzione accolta che avrebbe rinunciato a sopperire all'inazione governativa si v. J.R. MAY e E. DALY, *Can the U.S. Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes, it Can)*, 39 *UCLA J. Environ. L. Policy*, 2021, 41 ss.

⁷⁵ Sulla *political question doctrine* richiamata nella decisione Juliana si v. K. FISCHER KUH, *The Legitimacy of Judicial Climate Engagement*, in 46 *Ecology L. Q.*, 2019, 731 ss. Più in generale sulla erosione del principio della separazione dei poteri nella *climate litigation* si v. A. MARICONDA, *Separation of Powers and Climate Litigation: International Law as a Guide Between Judicial Activism and Legislative Prerogatives*, in 5 *Athena*, 2025, 141 ss.

preciso scopo di porre rimedio a violazioni sistemiche⁷⁶ perpetrate dallo Stato.

Questa decisione, fondata sul diretto rilievo, anche a proposito dello stesso *standing* degli attori, circa la presenza di un diritto di rango costituzionale invocato anche per denunciare la illegittimità costituzionale di provvedimenti dello Stato, ha aperto le porte negli *States* ad altre iniziative giudiziarie nel campo della *climate litigation*.

Una particolare attenzione merita la vertenza *Held v. State of Montana* del 18 dicembre 2024⁷⁷. Nel caso di specie, il 13 marzo 2020, un gruppo di 16 bambini e adolescenti del Montana (collettivamente, “Ricorrenti”) aveva presentato una denuncia presso il Primo Distretto Giudiziario della Contea di Lewis e Clark (“Tribunale”) contro lo Stato del Montana ed alcuni suoi dipartimenti con la quale si chiedeva di adottare alcuni provvedimenti inibitori in particolare: (1) di ingiungere allo Stato di non agire sulla base di una legge incostituzionale; (2) un provvedimento per ottenere una rendicontazione completa delle emissioni di gas serra del Montana; (3) un provvedimento per richiedere allo Stato di sviluppare un piano correttivo diretto a ridurre le emissioni di gas serra e di presentare il piano al tribunale; (4) un’ordinanza per la nomina di un esperto incaricato di esaminare il piano correttivo; e (5) un’ordinanza finalizzata ad assicurare il controllo da parte dei giuridici fino a quando lo Stato non avesse pienamente ottemperato a tale piano.

A fondamento di questa pretesa diretta ad ottenere, in definitiva, una sentenza che accertasse la complicità dei convenuti circa l’estrazione di quantità dannose di carbonio, i ricorrenti lamentavano che alcune disposizioni della politica energetica dello Stato del Montana fossero in contrasto con la Costituzione di quello Stato.

Il Tribunale in prime cure ha accolto la mozione dei convenuti in merito alla richiesta di respingere il provvedimento inibitorio dei ricorrenti per difetto di legittimazione all’azione; al contempo, però, ha respinto la mozione di archiviazione avanzata dagli stessi convenuti, riconoscendo ai ricorrenti la possibilità di argomentare la loro richiesta diretta a contestare sul piano della violazione della Costituzione alcune importanti determinazioni legislative adottate dallo Stato del Montana.

⁷⁶ Su queste ordinanze si v. per tutti J. PARKIN, *Aging Injunctions and the Legacy of Institutional Reform Litigation*, in 70 *Vanderbilt L. R.*, 2017, 167 ss. e S. BUCKBERRY JOYCE, *Climate Injunctions: The Power of Courts to Award Structural Relief against Federal Agencies*, in 42 *Stan. Environ. L. J.*, 2023, 241 ss.; ancor più di recente si v. J.L. MARSHFIELD, *Rethinking Structural Injunctions in State Constitutional Litigation*, in 85 *Louisiana. L. Rev.*, 2025, 491 ss.

⁷⁷ Sulla decisione di primo grado, si v. A.D. SKUNTZ, “*Held v. State*”, in *Public Land Resources L. Rev.*, 2021, 1 ss. e E.C. FERGUSON, *Held v State of Montana: A Constitutional Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in 36 *J. Environ. L.*, 2024, 453 ss. Sul caso si v. altresì A.C. ELLISON, “*Held v. State, Cause No. CDV-2020-307*”, in 47 *Public Land Resources L. Rev.*, 2023, 212 ss.; L. OWSLEY, *If Held Holds: Held v. Montana and the Future of Constitutional Environmental Litigation*, in 27 *SMU Sc. Tech. L. Rev.*, 2024, 377 ss.; Z. BUSZMAN, *Beyond the Courtroom: the evolution of rights-based climate litigation from Urgenda to Held and its policy Impact*, in 102 *Studia iuridica*, 2024, 56 ss.; L. ANDENORO, *State Adoption Of A Constitutional Right To A Clean And Healthy Environment: Held V. Montana As A Success For Climate Litigation*, in 36 *Colorado Environ. L. J.*, 2025, 387 ss.

Quanto alla negazione dell’ingiunzione, sia il Tribunale sia la Corte di appello hanno ritenuto tra l’altro che un’ordinanza diretta ad imporre allo Stato la presentazione di un piano di risanamento andasse oltre il compito spettante ai giudici, con la invasione della sfera di competenza di poteri del governo. Con riferimento, viceversa, alla legittimazione all’azione volta a evidenziare la responsabilità dello Stato per i danni sofferti a causa del cambiamento climatico legata all’adozione di una normativa incostituzionale, la decisione, poi avallata dalla Corte di appello, ha innanzitutto prospettato un’interpretazione evolutiva del testo della Costituzione del Montana laddove conferisce ai cittadini «il diritto a un ambiente pulito e salubre e il diritto di perseguire i bisogni fondamentali della vita». Infatti, si è ritenuto che tale disposizione comprenda anche il diritto per i cittadini a fruire di un “stable climate system that sustains human lives and liberties”.

Su questa base, la sentenza di appello ha confermato l’illegittimità della normativa statale, in particolare dei procedimenti previsti dal *Montana Environmental Policy Act*, circa la necessità di preventivi processi di valutazione dell’impatto ambientale per i progetti e le azioni dello Stato, in specie per quelli energetici. In particolare, tale normativa comprendeva una singolare eccezione, anche con riferimento alla diffusione dei dati, denominata “eccezione sul cambiamento climatico”. Essa, infatti, era diretta ad impedire che nelle valutazioni ambientali da porre in essere fosse inclusa “una revisione degli impatti effettivi o potenziali oltre i confini del Montana” ovvero “di natura regionale, nazionale o globale”. Sul punto, la Corte ha ritenuto che questo difetto procedurale avesse indubbiamente contribuito sul piano causale a favorire il cambiamento climatico sia pure insieme ad altri fattori: di qui la contrarietà di tale disciplina con il diritto costituzionale invocato dagli attori.

Anche nel caso di specie i convenuti avevano eccepito la violazione della giurisdizione amministrativa, trattandosi nella specie della violazione di una norma procedimentale. La Corte ha respinto questa eccezione, rilevando che i ricorrenti non avevano chiesto la revisione giudiziaria delle decisioni procedurali dell’agenzia, bensì contestato la stessa legittimità costituzionale del quadro procedimentale previsto nella legge. Su questa base, in definitiva, si sono aperte anche le porte per eventuali successivi procedimenti diretti al risarcimento dei danni sofferti dai ricorrenti.

Nei casi sin qui esaminati, a ben vedere, non si era di fronte ad una omissione da parte dello Stato in ordine alla lotta al cambiamento climatico, con la conseguente violazioni di un diritto costituzionalmente protetto quanto alla fruizione da parte dei cittadini anche di un clima adeguato, bensì alla presenza di determinazioni positive legislative ed operative confliggenti con la protezione di tale diritto ovvero tali da non assicurare quanto necessario⁷⁸. Di qui da un lato la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma,

⁷⁸ Nel medesimo quadro si colloca la decisione della Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer, et al. v. Germany* del 4 marzo 2021 la quale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge nazionale diretta a combattere il cambiamento climatico per via dell’ingiustificata limitazione della sfera temporale adottata in ordine all’attuazione delle misure necessarie allo scopo (sulla decisione si v. *supra* la nt. 58).

dall'altro la ribadita impossibilità di interventi giudiziari “sostitutivi” di determinazioni legislative e operative spettanti alle istituzioni pubbliche.

Ben diversa sullo specifico punto, rappresentando il più significativo precedente giurisprudenziale, peraltro tuttora isolato nella prassi in materia, la decisione della Suprema Corte Olandese 20 dicembre 2019 nel caso *The State of the Netherlands (ministry of Economic Affairs and Climate policy) v. Urgenda*. In tale controversia, la fondazione privata Urgenda, che per statuto si occupa anche della lotta al cambiamento climatico nel quadro del suo obiettivo fondamentale diretto a favorire in Olanda il processo per la transizione ad una società più sostenibile, aveva promosso una azione contro il governo olandese finalizzata ad ottenere entro la fine del 2020 un livello di riduzione delle emissioni di gas serra più ambizioso rispetto a quello adottato dallo Stato nella sua politica climatica. In particolare, aveva chiesto che lo Stato fosse tenuto a realizzare entro la fine del 2020 una riduzione del volume cumulativo delle emissioni di gas serra del 40%, o almeno del 25% rispetto al 1990: domanda, quest'ultima, poi accolta dalla Corte distrettuale di primo grado con riferimento al 25%.

Alla base della vertenza la fondazione Urgenda aveva sostenuto che lo Stato olandese, nel procrastinare i suoi interventi in ordine alla *mitigation* del cambiamento climatico, stava agendo illecitamente in quanto la sua inerzia, in definitiva, si poneva in contrasto con la condotta socialmente utile che avrebbe dovuto tenere e al tempo stesso con il *duty of care* su di esso gravante, in termini omissivi e commissivi, in funzione della tutela assicurata ai soggetti privati dagli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La decisione di primo grado⁷⁹ venne poi confermata dalla sentenza della Corte di appello del 9 ottobre 2018, sulla base di una ampia disamina della tematica, anche alla luce della stessa prassi giurisprudenziale sul clima emersa nelle corti internazionali. Una volta considerate poco convincenti le argomentazioni avanzate dallo Stato circa il rinvio dei propri interventi, nonché ritenuto che l'obbligo di riduzione di almeno il 25% entro la fine del 2020, già ordinato dal tribunale distrettuale, fosse in linea con il dovere di diligenza dello Stato, la Corte di appello riconobbe che lo Stato aveva fatto ben poco per affrontare la questione climatica, violando il *duty of diligence* su di esso gravante anche ai sensi degli artt. 2 e 8 CEDU: quanto alla riduzione del 25% delle emissioni essa doveva considerarsi un obiettivo minimo da perseguire. Di qui la conferma della decisione di primo grado, una volta sottolineato, nel respingere l'obiezione avanzata dalla difesa dello Stato, che in ogni caso restava allo Stato un indubbio margine circa le scelte da prendere in ordine alle misure da adottare per raggiungere l'obiettivo relativo alla riduzione delle emissioni di gas minima del 25% nel 2030. In altre parole,

⁷⁹ Per un commento a tale decisione si v. J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, in 4 *Transnational Environ. L.*, 2015, 339 ss. Sul diverso approccio seguito dai giudici nei tre gradi di giudizio pur nella convergenza circa la soluzione del caso si v. la recente puntuale analisi di R. VAN GESTEL, *The Urgenda climate case in The Netherlands: the spark igniting global climate change litigation*, in ID., *Courts to the Rescue of the Public Interest Lessons From Landmark Cases*, Cheltenham 2025, 95 ss.

alla luce della situazione oggettiva, come evidenziata dall'analisi scientifica e dalla riconosciuta presenza di un *duty of diligence* gravante sullo Stato, nella specie non vi era certo spazio per la discrezionalità dello Stato quanto all'adottare o no misure per mitigare il mutamento climatico: l'obiettivo minimo di intervento era vincolante, ferma restando sempre la scelta da parte dello stesso delle misure concrete da intraprendere⁸⁰. La soluzione accolta dalla Corte di appello è stata successivamente confermata dalla Corte Suprema olandese.

L'importanza della decisione adottata nel caso Urgenda è, a nostro avviso, oltremodo significativa al di là dello stesso merito della soluzione accolta. Invero, anche alla luce di quanto già osservato in precedenza, permette di cogliere: a) nel modo più corretto la questione giuridica circa i rimedi da adottare affinché, innanzitutto, lo Stato non venga meno ai suoi impegni, peraltro decisivi, e, al tempo stesso, b) gli equivoci ed i limiti presenti alla base della diffusa opinione in dottrina orientata a rinvenire una possibile soluzione sul versante della *liability rule*: opinione, come si cercherà di chiarire, che si spinge persino a prospettare una distorta lettura della sentenza relativa al caso Urgenda.

Infatti, la soluzione accolta nel caso Urgenda è ben chiarita nelle sue premesse dalla sentenza della Corte suprema olandese discende da una parte dal quadro normativo presente nell'ordinamento giuridico olandese, a partire dall'art. 21 della sua Costituzione⁸¹ richiamato a fondamento dei compiti gravanti sullo Stato, nonché dal preciso *petitum* posto dalla fondazione Urgenda a base della sua iniziativa giudiziaria, dall'altra dalla conseguente lucida lettura della questione giuridica, già immanente nelle decisioni di merito, e definitivamente illustrata nella sentenza della Corte Suprema: lettura fondata sulla necessaria distinzione tra lo strumentario giuridico diretto alla cessazione dell'illecito e quello destinato ad intervenire sulle conseguenze dannose che dal primo possono emergere, ulteriori rispetto al mancato contenimento del cambiamento climatico.

Quanto al primo punto, è bene innanzitutto considerare che l'iniziativa della Urgenda, sin dalle sue prime battute, non si è mai rivolta ad ottenere il risarcimento di eventuali danni, bensì solo a perseguire l'attivazione da parte dello Stato di misure in grado di avviare in concreto la lotta al cambiamento climatico al fine di perseguire l'obiettivo minimo sopra indicato nella mitigazione del *climate change*⁸². Del resto, infatti, la legittimazione

⁸⁰ Soluzione diversa, ancor più incisiva, si rinviene, peraltro nella sentenza *Leghari v. Federation of Pakistan* decisa dalla Lahore High Court, il 4 settembre 2015, in cui la Corte, a fronte dell'inerzia del governo nel dare attuazione agli interventi dovuti in materia di lotta al cambiamento climatico, su istanza di un farmer, da una parte ha ordinato al governo di emanare provvedimenti *ad hoc* entro tre mesi; dall'altro ha promosso la costituzione di una commissione di esperti incaricata di monitorare le azioni governative: per un sintetico commento di questa decisione si v. E.M. BARRITT e B. SEDITI, *The Symbolic Value of Leghari v Federation of Pakistan: Climate Change Adjudication in the Global South*, in 30 *King's L. J.*, 2019, 203 ss.

⁸¹ La norma è diretta a promuovere la tutela dell'ambiente e così dispone (nella traduzione in inglese): "It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment".

⁸² Sotto questo profilo, sebbene nel caso Urgenda si chiedesse in concreto una riduzione ulteriore del 5% delle emissioni di gas serra, il risultato finale dell'ordinanza è stato non

all'azione da parte della fondazione Urgenda non discendeva, come peraltro chiarito dalla sentenza della suprema Corte, dalla presunta violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo.

Alla luce della normativa contenuta nel codice civile olandese, essa traeva diretta fonte dall'art. 3:305a contenuto nel libro 3° del codice civile nel titolo relativo ai diritti di azione, a proposito proprio delle azioni collettive. Come si legge nella sua traduzione in inglese, il primo comma di tale norma dispone che “A foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons”. Al tempo stesso, il comma 3 del medesimo articolo precisa altresì che “It cannot be filed in order to obtain compensatory damages”.

Nel caso di specie, alla luce dello specifico statuto della fondazione Urgenda, si è ritenuto sussistente la sua legittimazione all'azione, laddove è stata respinta quella fondata sulla violazione degli artt. 2 e 8 della convenzione dei diritti dell'uomo.

Peraltro, a conferma del fatto che la fondazione avesse chiesto in definitiva un'ingiunzione positiva, ponendo alla base della stessa l'illecito imputabile allo Stato fondato sulla sua colpevole inerzia, come tale contraria sia all'art. 21 della Carta costituzionale olandese, sia alla normativa proveniente dalle convenzioni internazionali, e dunque integrante una violazione del suo obbligo attivo di protezione, sul piano squisitamente tecnico, il rimedio civilistico invocato dalla Fondazione per porre fine all'illecito non è certo stato proprio quello risarcitorio della responsabilità civile extracontrattuale, di cui all'art. 6:162 contenuto nel libro 6° del codice civile olandese relativo alla definizione dell'atto illecito e rispondente al nostro art. 2043 c.c.

Come opportunamente messo in evidenza dalla Corte suprema nella sua pronuncia, l'ingiunzione richiesta al giudice era fondata sull'art. 3:296 del medesimo codice civile, peraltro intitolato “Legal action to claim specific performance”, anch'esso contenuto nello stesso libro terzo nel titolo sui “Rights of action (legal actions)”, il cui primo comma dispone che “Where a person is legally obliged towards another person to give, to do or not to do something, the court shall order him, upon a request or claim of the entitled person, to carry out this specific performance, unless something else results from law, the nature of the obligation or a juridical act”⁸³.

certo solo simbolico, come pure si è ritenuto da taluno, in quanto il governo olandese non soltanto ha ottemperato all'ordinanza del tribunale, ma ha anche introdotto misure più aggressive a livello economico al fine di promuovere ulteriori riduzioni delle emissioni nocive. Resta, in ogni caso, evidente la diversità della richiesta accolta dalla decisione nel caso Urgenda da quella rimasta insoddisfatta nel caso *Juliana*, in cui oggetto della pretesa era quello di ottenere dal Tribunale un piano finalizzato ad eliminare completamente le emissioni di gas serra derivanti dai combustibili fossili: piano, viceversa, ottenuto nella esperienza giuridica francese per via di un intervento del Consiglio di Stato, sul quale si veda *supra* par. 3.1.

⁸³ Sulla disposizione nel quadro di una ampia monografia sulla *Court injunction* nell'esperienza olandese, si rinvia a J.J. VAN DER HELM, *Het rechterlijk bevel en verbod als remedie*, (*The court injunction and prohibition as a remedy book*), Tesi dottorale Univ. Leiden, 2023. È bene precisare che pur riferendosi alla presenza di uno specifico obbligo o obbligazione sia di dare sia di fare, il rimedio generale previsto nella disposizione del codi-

Sulla base di questa disposizione, la Corte suprema olandese ha confermato la decisione della Corte di appello e ribadito, alla luce delle considerazioni peraltro già presenti nella stessa sentenza di primo grado, che non vi erano ostacoli all'applicazione di quel rimedio per porre fine all'illecito statale, ossia contrastare l'inerzia colpevole dello Stato all'obbligo su di esso gravante. Anche per suo dire, la domanda promossa dalla fondazione Urgenda era conforme alla disposizione codicistica invocata in quanto non mirava ad imporre al legislatore olandese una precisa, compiuta, scelta legislativa, sì da invadere l'area delle prerogative costituzionali del Parlamento, con la conseguente violazione del principio relativo alla separazione dei poteri, bensì mirava ad ottenere, in risposta ad un mancato adempimento da parte dello Stato all'obbligo gravante a suo carico, un *court order*, ossia l'imposizione allo stesso di perseguire attivamente un obiettivo minimo circa il contenimento climatico quale definito sulla base di dati scientifici inoppugnabili: obiettivo che lo Stato era così tenuto a perseguire in tempi brevi; obiettivo, dunque, che, come tale, non invadeva l'area delle concrete decisioni discrezionali spettanti al Parlamento e al governo circa le puntuali misure da adottare, a partire dalla individuazione delle aree economiche operative su cui intervenire, e dalle conseguenti discipline da imporre alle imprese⁸⁴.

In definitiva, a voler formalizzare ancor più radicalmente la soluzione accolta dalla Corte suprema olandese nel caso Urgenda, il diritto invocato dalla fondazione nell'interesse generale, in linea con la legittimazione ad agire ad essa spettante, è stato ricondotto formalmente ad un vero e proprio diritto ad una prestazione, ossia a che lo Stato provvedesse a combattere il cambiamento climatico. Diritto illecitamente leso (peraltro, con una persistente inadempienza) da parte dello Stato che era venuto meno all'obbligo di protezione sullo stesso gravante e che viceversa esigeva di essere adempiuto, peraltro con urgenza, mediante iniziative dirette a mitigare il cambiamento climatico, a partire dalla stessa individuazione di un obiettivo minimo da perseguire mediante l'adozione di adeguate misure.

In tale quadro, l'attenta considerazione della sentenza circa le valutazioni offerte dalla scienza in ordine, rispettivamente, alla situazione del clima sul pianeta, ai tempi tecnici necessari per intervenire e agli obiettivi da raggiungere in tale contesto, al fine di evitare l'irreversibilità del processo di degrado del clima, ha mirato fondamentalmente ed in linea, del resto, con gli impegni già assunti dallo Stato nelle convenzioni internazionali, ad escludere la ricorrenza nella specie di margini di discrezionalità decisionale spettante

ce civile olandese non corrisponde, quanto al fare, al nostro art. 2931 c.c., posto che la norma olandese prevede solo l'imposizione di un ordine da parte del giudice rivolto pur sempre all'obbligato: sotto questo specifico profilo, a tacer d'altro, è ben possibile anche che siffatta ingiunzione possa trovare applicazione in presenza di un obbligo relativo sia ad una circoscritta prestazione di fare sia ad una attività destinata a proiettarsi nel futuro.

⁸⁴ In altre parole, nella prospettiva dell'art. 3:296, la prestazione di fare su cui è intervenuta la decisione riguardava esclusivamente la fissazione dell'obiettivo di protezione da perseguire, peraltro sottratto a determinazioni discrezionali in quanto prospettato dalla indagine scientifica: prestazione, come tale prodromica e al tempo stesso distinta, dalla complessa ed articolata attività destinata al concreto perseguimento dell'obiettivo minimo e affidata alle scelte discrezionali dello Stato.

in via di principio alle istituzioni pubbliche; margine, viceversa, che la sentenza ha riconosciuto e rispettato circa l'individuazione delle precise e concrete misure che lo Stato avrebbe intrapreso in vista del conseguimento dell'obiettivo minimo, quale indicato dall'indagine scientifica.

La distinzione che la Corte suprema olandese ha prospettato nella sentenza Urgenda tra l'individuazione degli obiettivi minimi di intervento in materia di *climate mitigation* da imporre allo Stato inadempiente, sulla scorta delle risultanze scientifiche, e quella relativa alle conseguenti misure attuative che resta, secondo sempre la sentenza, affidata alle concrete determinazioni degli organi istituzionali (parlamento e governo) permette, a ben vedere, di cogliere le difficoltà di ottenere in via giudiziaria questa volta, nei rapporti tra privati e al di fuori di una vertenza risarcitoria in senso stretto o semplicemente inibitoria⁸⁵, la stessa fissazione da parte della singola impresa tanto della sua politica diretta a contrastare il cambiamento climatico, quanto delle misure in concreto da intraprendere.

Esemplare, a questo riguardo, il responso intervenuto dopo la decisione Urgenda nella sentenza, pur sempre adottata in Olanda, relativa al caso *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.*, emanata dalla Court of Appeal The Hague il 12 novembre 2024 e tuttora pendente presso la Corte suprema olandese.

Nel caso di specie, diverse organizzazioni non profit impegnate nella tutela dell'ambiente e nella lotta ai cambiamenti climatici avevano promosso una azione giudiziaria contro l'impresa Royal Dutch Shell, anche qui sulla scorta, quanto alla legittimazione all'azione, dell'art. 3:305 del codice civile olandese. Sul presupposto che tale impresa fosse obbligata a contenere il dannoso cambiamento climatico alla luce del "unwritten social standard of care", richiamato nell'art. 6:162 del *Dutch Civil Code*, si chiedeva di ordinare a Shell di ridurre le proprie emissioni di CO₂ in misura tale che, entro la fine del 2030, fossero ridotte del 45%, rispetto a quelle risalenti al 2019, ovvero, in subordine, del 35% e del 25% sempre entro la fine del 2030.

In primo grado la *Hague District Court* - ossia la stessa che in prima istanza aveva deciso nel 2015 in caso *Urgenda decision*, sebbene con diversa composizione della Corte, alla luce della politica aziendale della Shell in materia nonché della singolare misura delle sue emissioni, con la decisione del 26 maggio 2021 aveva accolto la domanda. Con una *injunction* aveva ordinato alla Shell di ridurre le proprie emissioni globali del 45% entro il

⁸⁵ Entrambe queste strade a ben vedere sono ampiamente state percorse nella esperienza statunitense con iniziative sia degli Stati sia dei comuni e degli stessi privati nei confronti delle imprese che favoriscono l'inquinamento atmosferico. Ci si è avvalsi della medesima strumentazione già utilizzata in passato per altre ipotesi di danni all'ambiente ed ai consumatori, ossia le *public and private nuisance and trespass causes of action* nonché le *product liability claims*, utilizzando le stesse argomentazioni a suo tempo avanzate nel caso dei danni provenienti al fumo delle sigarette, ossia sulla conoscenza e consapevolezza delle imprese circa i danni provocati dall'energia fossile e sulla falsa pubblicità delle sostanze fossili etc.; iniziative, queste, che le imprese coinvolte hanno cercato, per ora senza successo, di bloccare nelle controversie statali invocando, alla luce delle peculiarità del mutamento climatico, il primato nella specie della c.d. *federal common law*: sul punto si v. K.R. KRASULOVA, *The Unlikely Renaissance of Federal Common Law in the Second Wave of Climate Change Litigation*, in 13 *Arizona J. Environ. L. Policy*, 2022, 72 ss.

2030, con riferimento, sia alle sue attività sia ai suoi prodotti, nonché provvista la medesima ordinanza di provvisoria esecutività.

Nel motivare il suo provvedimento, il tribunale, pur consapevole del fatto che “ogni emissione di CO₂ e di altri gas serra, in qualsiasi parte del mondo e causata in qualsiasi modo, contribuisce a questo danno [ambientale] e al suo aumento”, ha rimarcato che, sebbene la “Royal Dutch Shell, non sia l’unica parzialmente responsabile della lotta ai pericolosi cambiamenti climatici”, ciò non esonerava la stessa Shell “dalla sua responsabilità parziale individuale di contribuire alla lotta contro i pericolosi cambiamenti climatici”⁸⁶.

Di diverso avviso è stata la decisione della Corte di Appello del 12 novembre 2024⁸⁷. Sulla scorta, anche qui, di una ampia indagine riassuntiva della prassi giurisprudenziale in materia di *climate change litigation*, essa ha accolto l’appello della Shell. Secondo la Corte, è indubbio che “companies like Shell, contribute significantly to the climate problem and have it within their power to contribute to combating it, have an obligation to limit CO₂ emissions in order to counter dangerous climate change, even if this obligation is not explicitly laid down in (public law) regulations of the countries in which the company operates”. Il tutto sul presupposto fondamentale che “protection from dangerous climate change is a human right” e che pur essendo le obbligazioni a loro tutela a carico in primo luogo delle istituzioni, “they can have an impact on private law relationships by giving substance to open standards, such as the social standard of care” (par. 7.17).

Al tempo stesso, però, secondo la Corte di appello, anche a voler condividere, sulla base delle ricerche scientifiche, l’obiettivo indicato dai ricor-

⁸⁶ Sulla pronuncia di primo grado si v. sia il saggio di L. SERAFINELLI, *Il manuale How We Defeated Shell nel più ampio contesto del contenzioso climatico*, introduttivo al volume *How We Defeated Shell. Milieudéfensie et al. c. Royal Dutch Shell*. Uno sguardo dietro le quinte, Roma 2024, a cura della Milieudéfensie, attrice nella causa, sia il contenuto dello stesso libro tutto dedicato all’illustrazione di tale pronuncia. Sulla medesima pronuncia si v. P. PAIEMENT, *Reimagining the Energy Corporation: Milieudéfensie and Others v Royal Dutch Shell Plc*, in 52 *Netherlands Yearbook Int. L.*, 2021, 281 ss. Per altri ampi riferimenti si v. E. BARONCINI, *Corporate Climate Litigation: The Shell Appeal Judgment*, in *New Institutional Architectures and Substantive Rules*, in E. BARONCINI, C. DE STEFANO e L. RUBINI (a cura di), *International Economic Law The EU and the UN Sustainable Development Goals*, Bologna 2025, 169 ss.

⁸⁷ Su questa *ex multis* si v. E. BARONCINI, *op. cit.*; L. SALTALAMACCHIA, *Il caso Milieudéfensie vs. Shell: quali obblighi climatici hanno le imprese?*, in *Quale giust.*, 22 gennaio 2025; A. DAVOLA, *La responsabilità sociale d’impresa ed il futuro della Climate Change Litigation: riflessioni a valle della decisione della Corte d’Appello dell’Aia nel caso Milieudéfensie C. Royal Dutch Shell (Shell 2)*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2024, 401 ss.; B. JOHANNSEN, L.J. KOTZÉ e C. MACCHI, *An empty victory? Shell v. Milieudéfensie et al 2024, the legal obligations of carbon majors, and the prospects for future climate litigation action*, in *Rev. Eur. Comp. Int. Environ. L.*, 2025, 270 ss.; A. NOLLKAEMPER, *Lessons of a Landmark Lost, The Judgment of the Hague Court of Appeal in Shell v Milieudéfensie*, in *VerfassungsBlog*, 12 novembre 2024; M. MANNA, *Il caso Milieudéfensie et al. contro Royal Dutch Shell plc e la proposta di direttiva della Commissione europea sulla corporate sustainability due diligence, l’alba di una nuova giustizia climatica?*, in *Comp. L. Rev., Sp. issue*, 2024, 83 ss.; R.R. SEVERINO, *La sentenza della Corte d’appello dell’Aja nel caso Milieudéfensie et al. c. Shell e i possibili sviluppi del caso Greenpeace et al. c. Eni et al. Il 2025 sarà l’anno decisivo per il contenzioso climatico italiano?* in *Dialoghi dir. econ.*, 2025, 45 ss.

renti circa l'esigenza di ridurre nel 2030 le emissioni di gas del 45% rispetto al 2019, non può confondersi siffatto obiettivo generale, conforme alle determinazioni della scienza, con la concreta specifica misura del concreto specifico obiettivo da porre a carico delle singole aziende a partire da quelle site nel territorio dell'Olanda: "Shell cannot be bound by a 45% reduction standard (or any other percentage) agreed by climate science because this percentage does not apply to every country and every business sector individually".

In conclusione, la stessa misura dell'obiettivo strategico in materia di *climate mitigation* cui deve attenersi la singola impresa, peraltro nel corso di un preciso lasso di tempo, non può certo essere fissata dai giudici, ma va stabilita da autorità chiamate ad adottare una puntuale articolata regolamentazione della materia nei diversi settori economici coinvolti, secondo criteri di discrezionalità anche, ma non solo, tecnica, che tengano pur conto delle diverse dimensioni operative delle imprese coinvolte e del diverso "peso" delle diseconomie prodotte dalle loro rispettive attività a danno del clima. Distinto discorso, ovviamente, si presenta, a nostro avviso, nel caso di un giudizio promosso per chiedere il risarcimento del danno subito direttamente dagli attori, a partire dalla loro salute, in cui, accanto già alla complessità dei problemi relativi all'applicazione della normativa sulla responsabilità extracontrattuale in presenza di mutamenti climatici, risulta decisivo, ai fini dell'individuazione del nesso di causalità tra l'azione della impresa e i danni sofferti dagli attori, valutare, in concreto, il contributo effettivo riconducibile alle condotte omissive o commissive poste in essere dall'impresa convenuta in giudizio.

In definitiva e in termini più generali, può dirsi che, nei conflitti giudiziari in materia di *climate change litigation*, le iniziative dirette contro lo Stato, a fronte delle sue omissioni operative a partire da quelle legislative⁸⁸, sia nell'individuare, prima, gli obiettivi da perseguire, sia, poi, nel definire ed attuare le misure idonee al riguardo, si rivelano, alla luce della prassi giurisprudenziale qui in rapida sintesi ripercorsa, paradossalmente più facilmente prospettabili, soprattutto in presenza tanto di sistemi in cui al vertice dell'ordinamento giudiziario vi sia una corte suprema dei diritti, più che una semplice corte costituzionale di legittimità, quanto, al tempo stesso, di una normativa costituzionale che conforti la presenza di un vero e proprio diritto fondamentale del singolo ad un "clima sostenibile".

Viceversa, sul piano dei conflitti tra privati, la determinazione in concreto del contenuto dell'obbligazione positiva posta a carico della singola im-

⁸⁸ A ben vedere, in alcune vertenze in materia di lotta ai cambiamenti climatici, accanto al tema relativo al conflitto tra la norma adottata e il testo della Costituzione, come è avvenuto nel caso *Neubauer, et al. v. Germany* del 4 marzo 2021 deciso dalla Corte costituzionale tedesca, è emersa anche l'ipotesi dell'inerzia del legislatore: tema antico che appare oggi meritevole di riattenzione, anche in prospettiva comparatistica, alla luce della prassi giurisprudenziale che si è accumulata: sul punto si v. *ex multis*, L. CASSETTI, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in ID. e A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino 2019, 1 ss.; F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Napoli 2023.

presa, quale presupposto per l'esito positivo di un'azione giudiziaria, diretta, in via inibitoria, sia a far cessare lo svolgimento di attività, rilevatasi illecita, in quanto non in linea con i parametri che a tale scopo si possano assumere, sia ad imporre per il futuro all'impresa la conformazione della stessa attività a siffatti parametri, appare difficilmente riconducibile innanzitutto ad un compito spettante ai giudici, peraltro in singole vertenze, ed anche a prescindere dalla stessa presenza, al riguardo, di una riserva di legge.

In ogni caso, resta comunque diversa, nei suoi presupposti e paradigmi giuridici da applicare, l'ipotesi di una azione promossa da privati nei confronti della singola impresa volta ad ottenere il solo risarcimento dei danni sofferti dal singolo a causa del cambiamento climatico, sempre che essi siano imputabili in concreto ad una specifica impresa in presenza di tutti i requisiti richiesti per la ricorrenza del "fatto illecito", in particolare della verifica circa l'effettiva devianza della condotta dell'impresa, a partire dalla sua politica aziendale nonché dal rispetto dei parametri considerati rispondenti alla condotta "virtuosa" che ci si sarebbe dovuto attendere dalla stessa.

Ai nostri fini, la ricostruzione più dettagliata del caso Ugenda, sopra illustrata, ha, a ben vedere, una precisa ragion d'essere posto che una parte della dottrina civilistica, anche italiana, ne offre una lettura a dir poco forzata e distorta che, a nostro avviso, riflette, nel profondo, un approccio alla *climate litigation* non convincente sul piano sistematico.

Infatti, l'impostazione della problematica relativa alla *climate litigation* sul piano della responsabilità civile in senso stretto che, come tale, è diretta alla tutela risarcitoria per i danni sofferti da singoli individui, presenta, a nostro avviso, due limiti di fondo: da un lato finisce con il perdere di vista la distinzione tra i rimedi finalizzati alla cessazione dell'illecito, ossia quelli che in grado di intervenire sulle fonti stesse del processo dannoso costituito dal cambiamento climatico, o meglio rappresentato dalla mancata o inadeguata mitigazione del suo nefasto mutamento, al fine anche di prevenirne i futuri ulteriori irreversibili guasti, ed i rimedi diretti a governare le sole conseguenze dannose che da tale processo siano derivate ai singoli e alle comunità: il tutto per di più senza cogliere la diversità stessa degli eventi che, sul piano oggettivo, sono presenti nel caso del cambiamento climatico⁸⁹.

⁸⁹ Infatti, a fronte del cambiamento climatico, consistente in un processo dinamico in corso, è necessario innanzitutto distinguere tra le conseguenze che il mutamento climatico sin qui intervenuto ha prodotto sugli assetti naturali e sulla realtà materiale e che, secondo la scienza, si configurano come eventi in larga parte non più reversibili, quelle che possono ulteriormente intervenire a tale riguardo in difetto del mantenimento o contenimento del fenomeno mediante l'assunzione di iniziative adeguate, infine gli effetti negativi conseguenziali che già ne discendono e che possono in futuro continuare a determinarsi anche a carico, in particolare, degli esseri umani in difetto di politiche effettive ed efficaci volte a combattere il *climate change*.

È del tutto evidente alla luce di questa distinzione che, sul piano delle politiche del diritto, premesso che l'obiettivo strategico di fondo è quello di contenere il fenomeno entro limiti praticabili, come emerge dalle determinazioni contenute nei trattati internazionali e nelle costituzioni statali, lo strumentario da porre a disposizione della società civile, ove si intenda promuoverne un ruolo attivo in siffatta problematica, non può che essere quello di monitorare in primo luogo l'attuazione dei piani e delle azioni pubbliche dirette in siffatta direzione nonché di ottenere che gli Stati adempiano tempestivamente e con continuità quanto

Dall'altro, in contraddizione con la premessa assunta in via di precomprensione, favorevole ad invocare i meccanismi risarcitori propri della responsabilità civile extracontrattuale, non si esita a perseguire su questa via, pur parlando, al contempo di un inadempimento in senso stretto a carico dello Stato relativo ad obblighi gravanti sullo stesso peraltro con l'immutato obiettivo di porre fine, pur sempre e per questa via, all'illecito stesso⁹⁰.

A titolo esemplificativo, tra i contributi dottrinali più recenti è sorprendente che, a proposito della decisione Urgenda, si affermi che “i giudici olandesi [...] hanno attribuito alla responsabilità civile una funzione preventiva e deterrente (art. 6:162 del Codice civile olandese, dal tenore letterale simile al nostro art. 2043). Si tratta di rimedi di tipo ingiuntivo funzionali a ridurre le emissioni di gas serra entro un certo periodo di tempo”⁹¹.

Ebbene, questa lettura della sentenza Urgenda da una parte contrasta in maniera singolare con la concreta motivazione accolta dalla Corte suprema olandese, la quale non ha invocato l'art. 6:162 del codice civile olandese, ossia la responsabilità extracontrattuale, bensì l'art. 3:296 del libro terzo relativo alla *specific performance* di una obbligazione preesistente; dall'altra, pur cogliendo correttamente che il *decisum* della pronuncia era “di tipo ingiuntivo”, ossia diretto alla cessazione dell'illecito in quanto tale (nella specie l'illecita continuata inerzia dello Stato con violazione del suo obbligo di agire), l'interpretazione ora richiamata non esita a collocare il *decisum* di tale sentenza nel solco della responsabilità civile extracontrattuale, assegnando, però, a quest'ultima, “una funzione preventiva e deterrente” che essa, a ben vedere, a tutto concedere, certamente non ha con riferimento alla cessazione stessa dell'illecito in senso stretto.

A sua volta, non meno sorprendente, collocandosi sulla medesima inadeguata distinzione tra gli strumenti di reazione all'illecito in quanto tale e i rimedi risarcitori in senso proprio, è la lettura della sentenza Urgenda che si

loro spetta, ossia che agiscano e continuino ad agire in vista del perseguimento di tale obiettivo.

Ebbene, il perseguimento diretto di questo risultato specifico, ossia l'attuazione costante delle azioni complessivamente volte alla *climate mitigation*, esige l'utilizzo di uno strumento giuridico specifico diretto a porre fine alla illecita inerzia o inadeguatezza circa le attività legislative ed operative da adottare allo scopo: strumentario che è ben diverso da quello diretto a rimuovere gli effetti consequenziali negativi già prodottisi o *in itinere* per i singoli o per l'intera società causati dall'inadempienza degli Stati. In altre parole, il “danno al clima” nella sua complessità, per quanto lo si voglia considerare evento incidente per sé sui singoli e sulla intera società e umanità, in termini di violazione di un diritto di rango costituzionale, come tale, integra sul piano giuridico, un illecito in senso stretto che va fatto cessare; evento, in altre parole, che non va confuso con quelli secondari che dal primo discendono e che possono generare danni ad altri diritti dei singoli, sotto forma di danno alla salute e alla vita privata.

⁹⁰ Sotto il profilo da ultimo segnalato, non può non osservarsi, a tacer d'altro, che resta in ogni caso sempre evidente la differenza tra il fenomeno oggetto della presente indagine e quello relativo alla responsabilità extracontrattuale dello Stato in caso di mancata o ritardata attuazione di una direttiva comunitaria: non a caso, anche questa tematica è stata presa in esame nella motivazione della sentenza Urgenda.

⁹¹ Così G. PERLINGIERI, *Ambiente, clima e criticità della presunta categoria dei beni*, cit., 160.

rinviene in una recente ampia monografia dedicata al tema⁹². Infatti, in questa, da una parte, a proposito sempre della decisione nel caso Urgenda, si fa esattamente riferimento all'art.3:296 del codice civile olandese, in corretta linea con la motivazione adottata dalla Corte suprema olandese; dall'altra, però, si stravolge, questa volta, la lettura di tale norma e del rimedio ivi previsto. Infatti, l'autore, disinvoltamente e senza esitazione, non solo colloca tale norma sul versante del "risarcimento del danno in forma specifica" (strumento, questo, che, viceversa, nello stesso codice civile olandese è autonomamente previsto in altra disposizione a proposito in generale delle modalità di risarcimento del danno), ma parte da un improponibile presupposto ermeneutico⁹³.

In ogni caso, l'art.3:296 si riferisce espressamente, sia pure in forma di *injunction*, alla *specific performance* di una obbligazione, ossia all'esecuzione in forma specifica di una obbligazione in un quadro sistematico ben distante da quello della responsabilità extracontrattuale, come, del resto, conferma la stessa dottrina civilistica olandese⁹⁴.

3.5. Una prima traccia del contenzioso nella prassi giurisprudenziale nazionale: i limiti operativi della responsabilità civile extracontrattuale

⁹² Il riferimento è al contributo monografico di L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino 2024.

⁹³ Invero, la singolare interpretazione della sentenza Urgenda prospettata da L. SERAFINELLI, *op. ult. cit.*, non discende soltanto dall'errata sovrapposizione concettuale tra lo strumento generale di cui all'art. 3:296, volto ad ottenere, su ordine del giudice, l'adempimento forzato dell'obbligazione, nel caso specifico utilizzato dalla Corte olandese, in termini di una vera e propria *climate injunction* (sulla scorta, del resto, di una proposta interpretativa già presente nella letteratura giuridica olandese ben prima dell'avvio del caso Urgenda) e la semplice modalità risarcitoria in forma specifica, alternativa a quella pecuniaria, relativa al danno sofferto proprio dall'attore in giudizio e ricadente nel versante della responsabilità extracontrattuale, peraltro prevista nel codice civile olandese dall'art. 6:103 *Type of compensation (money or another type of repair)*. In realtà, a questo assai discutibile esito ermeneutico cui è giunto l'autore ha contribuito, peraltro, anche la tesi, a dir poco "inattesa e sorprendente" nel contesto di un lavoro oltremodo informato e degno di nota, sostenuta dall'autore: tesi, secondo la quale l'art. 3:296 sarebbe collocato nella disciplina dei diritti reali e dunque sempre forzatamente utilizzato nella prassi giurisprudenziale olandese in altre aree disciplinari. In realtà, il libro 3° del codice civile olandese, in cui è collocata la norma in esame, si riferisce alla *Property law in general* (ossia in termini complessivi a tutto il *Vermögenrecht*), comprensiva come tale anche dei diritti di credito, tanto è vero che l'art. 3:296, di cui qui si parla, è presente specificatamente nel titolo generale 3.11 di quel libro: titolo che comprende norme relative alle azioni di tutela, comprese le *class actions*, in termini appunto di *Rights of action (legal actions)* e che, in larga parte, si riferiscono direttamente proprio ai rapporti obbligatori e non certo ai diritti reali.

⁹⁴ Sul punto si v. P. GILLAERTS, *Instrumentalisation of Tort Law: Widespread Yet Fundamentally Limited*, in *Utrecht L. Rev.*, 2019, 27 ss., in part. 36, il quale, a proposito proprio dell'art. 3:296 del Codice civile olandese ed analoghi rimedi, si preoccupa espressamente di precisare che "nella misura in cui tali altri rimedi non sono considerati forme di risarcimento (in natura) e nella misura in cui non sono la conseguenza giuridica di una situazione di responsabilità extracontrattuale, ma piuttosto derivano da un obbligo giuridico (diverso dal risarcimento del danno causato ingiustamente), essi costituiscono rimedi autonomi al di fuori del diritto della responsabilità civile" (traduzione ed enfasi nostre).

Il sintetico quadro relativo alla giurisprudenza emersa negli ultimi anni e diretta ad ottenere dallo Stato attesi interventi legislativi e amministrativi finalizzati alla lotta al cambiamento climatico mediante il ricorso allo strumentario giuridico privatistico si è, in definitiva, scontrato, a prescindere dalla soluzione accolta nel caso Urgenda dai giudici olandesi, sul principio fondamentale secondo il quale i giudici non potrebbero invadere la sfera di competenza di altri poteri dello Stato in ottemperanza del principio della separazione dei poteri. Di qui, più precisamente, la ricorrenza in molte pronunce, anche quelle emerse nell'esperienza nord-americana, della soluzione che nega la giurisdizione dei giudici ordinari in quanto, nella specie, si dovrebbe attivare quella amministrativa al fine di sindacare, sul piano dell'illegittimità, provvedimenti o inazioni della pubblica amministrazione, sia pure, nei limiti operativi dovuti alle regole relative alla legittimazione all'azione.

Sotto questo profilo, a completamento della sintetica ricognizione sin qui prospettata, non possono trascurarsi, per la loro rilevanza, gli esiti della controversia intervenuta in Francia nel caso promosso dal Comune de Grande-Synthe ed altri e conclusosi con la decisione del Consiglio di Stato francese del 24 ottobre 2025, n. 467982, sopra richiamato.

Sulla base della ricognizione sin qui illustrata circa lo stato dell'arte in materia di *climate litigation*, alla luce dello strumentario giuridico e delle tradizioni culturali presenti nelle esperienze giuridiche in cui è emerso il contenzioso, è possibile avanzare alcune considerazioni critiche circa la prima esperienza assai di recente avviata nel nostro paese.

Critiche, come si cercherà di evidenziare, dovute al fatto che le difficoltà nell'approccio al tema discendono, a nostro avviso: a) da un lato, dall'indubbia mancanza nel nostro sistema giuridico privatistico di uno strumento di portata generale che permetta interventi inibitori sotto forma di *injunction*, quali conosciuti negli ordinamenti di *common law*, all'infuori della ipotesi, pur sempre limitata, prevista nell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.; b) dall'altro, tanto dalle incertezze circa l'individuazione di un preciso fondamento su cui basare una pretesa azione volta a porre innanzitutto rimedio all'illecita inerzia dello Stato anche in ragione dell'inadeguatezza delle sue determinazioni nel fronteggiare la crisi climatica, quanto, più in generale, dal ricorso, in vista della cessazione stessa dell'illecito imputabile allo Stato alla responsabilità extracontrattuale: ricorso, assai discutibile e fragile sul piano sistematico, posto che, come si è già più volte osservato nella pagine precedenti, si basa, a tacer d'altro, sulla sovrapposizione tra *property rules* e *liability rules*, affidata ad un utilizzo improprio dell'art. 2058 relativo al risarcimento in forma specifica.

A questo riguardo, la prima vertenza da richiamare, enfaticamente denominata "Giudizio Universale", è quella, tuttora in corso, che ha portato il Tribunale di Roma con la sentenza del 26 febbraio 2024, n. 35542, a dichiarare inammissibili, per difetto assoluto di giurisdizione, le domande avanzate da una associazione e da alcuni privati contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri volte ad ottenere la condanna dello Stato, in primo luogo ai sensi degli artt. 2043 e 2058 c.c.: "all'adozione di ogni necessaria iniziativa per



l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni artificiali di CO₂ - e nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda". Più precisamente, a questa prima fondamentale domanda, così formulata, seguivano, in via subordinata, la richiesta di accertamento e di condanna della convenuta sempre ai sensi dell'art. 2058 alla luce della violazione dell'art. 2051 c.c., ovvero per responsabilità da contatto sociale, nonché, a questo ultimo riguardo, anche alla luce dell'art. 1453 c.c. in presenza di un inadempimento.

In sostanza, come si legge nella decisione, secondo gli attori presupposto della controversia era la "perdurante (permanente) violazione dei modi e tempi dei doveri statali di protezione" gravanti sullo Stato con la conseguente configurazione di "una responsabilità climatica dello Stato italiano" convenuto, "riconducibile alle fattispecie di cui agli artt. 2043 c.c. ovvero 2051 c.c., nonché degli artt. 1173 e 1218 c.c."

Sulla scia dell'evoluzione giurisprudenziale emersa nel corso della *climate change litigation* in altri paesi e sul piano internazionale, la domanda attorea era partita, correttamente a nostro avviso, dall'affermazione circa l'esistenza anche nel nostro ordinamento di un diritto fondamentale soggettivo individuale e collettivo di rango costituzionale relativo alla conservazione di un clima "sostenibile", alla cui fruizione, secondo le argomentazioni degli attori riassunte nella sentenza, sarebbe connesso l'adempimento da parte dello Stato di un'obbligazione civilistica, peraltro fondata sui vincoli assunti dallo Stato stesso con la sottoscrizione dei trattati e degli accordi internazionali, con riferimento in particolare al UNFCCC e all'Accordo di Parigi: obbligazione da attuarsi nel rispetto delle indicazioni fornite dalla scienza, come tali sottratte a valutazioni discrezionali di ordine politico in quanto tenute in altre parole 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 (richiamato dall'art. 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea".

Il cuore della decisione, a nostro avviso, si rinviene nel passo della motivazione secondo il quale, a ben vedere, nella specie: da un lato l'illiceità della condotta imputabile allo Stato, quale presupposto dell'azione civilistica, non era stata dimostrata previa l'allegazione sia "di specifici provvedimenti normativi posti in essere dallo Stato da considerarsi illegittimi in quanto lesivi dei diritti umani fondamentali", sia di un'inerzia colpevole dello Stato nel non essere andato oltre gli stessi obiettivi fissati a livello europeo in ordine alla lotta al cambiamento climatico; dall'altro, si chiedeva "una pronuncia di condanna dello Stato ad adottare qualsivoglia provvedimento necessario e idoneo a provocare l'abbattimento delle emissioni nazionali, al fine di prevenire la lesione futura di diritti umani". Come dire, dunque, che si chiedeva al giudice: a) di accertare la presenza dei presupposti dell'illecito, valutando i provvedimenti e le determinazioni assunte dallo Stato, e, al tempo stesso, "di annullare [in definitiva], i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario (come illustrati dalla difesa erariale nelle pp. 11 e ss. della comparsa di costituzione ed evincibili dalla documentazione depositata in data 15.03.2022), che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento de-

gli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo), in violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato da quello relativo alla separazione dei poteri"; b) per conseguenza, di colmare, per così dire, siffatto vuoto con nuove adeguate determinazioni da adottarsi ai sensi dell'art. 2058 c.c. e destinate a proiettarsi nel futuro.

In particolare, le valutazioni prognostiche di parte attrice, quanto all'inadeguatezza delle scelte politiche effettuate per la realizzazione degli obiettivi cui lo Stato si è auto-vincolato, oltre che contestate dalla parte convenuta, risultavano agli occhi del giudice non verificabili in difetto delle informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo e comunque non vincolanti per lo Stato a proposito della lotta al cambiamento climatico posto che "le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana - rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio"⁹⁵.

Questa lettura della sentenza del Tribunale⁹⁶ è stata, del resto, fatta propria dalla stessa Corte di Cassazione a sezioni unite nella sua decisione 21 luglio 2025, n. 20381, emessa per regolamento preventivo di giurisdizione in un giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma e relativo ad un'altra controversia in materia di cambiamento climatico e di cui ci si occuperà tra poco. Infatti, in questa sua pronuncia, la cassazione ha distinto nettamente le due vertenze.

In particolare, nel richiamare la *ratio decidendi* presente nella pronuncia del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2024, n. 35542, la suprema Corte si è limitata a rilevare da un lato che in quel giudizio convenuta era la presidenza del Consiglio dei ministri, dall'altro che il *petitum* sostanziale avanzato in definitiva dalle parti attrici mirava ad affidare al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione, avallando, implicitamente, la soluzione ivi accolta.

Ben diversa è la controversia che ha portato all'intervento delle Sezioni unite della cassazione nella decisione del 21 luglio 2025, n. 20381 sopra richiamata. Infatti, nel caso di specie, il conflitto promosso da una associazio-

⁹⁵ In altre parole, a differenza di quanto richiesto nel caso Urgenda in cui la pretesa era limitata alla sola correzione degli obiettivi da perseguire nella lotta al cambiamento climatico, nella vertenza sottoposta al giudice del Tribunale di Roma si chiedeva al giudice di intervenire sulle modalità operative circa la tutela del clima, modalità che indubbiamente non possono non coinvolgere la discrezionalità decisionale del governo con la conseguente invasione della sfera politica.

⁹⁶ La decisione è stata oggetto di numerosi interventi critici su cui non mette conto qui soffermarci analiticamente. Preme, però, rimarcare che, in ragione delle specifiche modalità argomentative poste alla base dell'azione e del concreto *petitum* avanzato, la soluzione adottata dal giudice appare ineccepibile: sul punto, si v. *ex multis* le lucide osservazioni di A. BARBA, *Contenzioso climatico e difetto assoluto di giurisdizione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 1535 ss. e in F. CARDARELLI *et al.* (a cura di), *Il valore del dissenso. Riflessioni con Vincenzo Zeno-Zencovich*, II, Roma 2025, 1105 ss.; M.P. GASPERINI, *Il difetto assoluto di giurisdizione alla prova del contenzioso climatico. Le sentenze Giudizio Universale e KlimaSeniorinnen a confronto*, in L. RUGGERI e S. ZUCCARINO (a cura di), *Persona e mercato nel prisma della sostenibilità*, Napoli 2024, 130 ss.

ne ambientalistica la Greenpeace O.n.l.u.s. ed altri privati, innanzitutto non coinvolgeva come convenuto lo Stato, bensì una impresa privata, nella specie la società ENI, che era stata chiamata in giudizio insieme ai suoi soci di riferimento tra cui il Ministero dell'economia e delle Finanze e la Cassa depositi e prestiti spa.

In particolare, l'azione di responsabilità promossa dalle parti attrici nei confronti dell'ENI al fine di ottenere il risarcimento dei danni per lesione di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) era fondata sugli artt. 2043, 2050 e 2051 c.c. e sugli artt. 300 e 313, comma settimo, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. In particolare, si riteneva ENI responsabile dei danni conseguenti ai guasti climatici dovuti alla sua attività “nell'esplorazione, nello sviluppo e nell'estrazione di petrolio e gas naturale in trentasette Paesi, anche attraverso le società da essa controllate, nonché responsabile dello 0,6% delle emissioni cumulate industriali globali e di emissioni di gas serra assolute pari a 419.000.000 di tonnellate di CO₂ nell'anno 2022” in quanto, “pur essendosi vincolata nel suo codice etico a rispettare i diritti umani e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, ha adottato una strategia non in linea con le indicazioni della comunità scientifica e dell'IPCC, dotandosi di un piano di decarbonizzazione al 2050 che, oltre a non prevedere il totale abbandono dei combustibili fossili, contempla una riduzione delle emissioni di appena il 35% entro il 2030, cui corrisponde però, nel breve periodo, un incremento nella produzione di idrocarburi”.

In particolare, la domanda attorea chiedeva a) l'accertamento dell'inottemperanza dell'ENI, del Ministero e della Cassa DP al raggiungimento degli obiettivi climatici internazionalmente riconosciuti, volti a garantire il contenimento dell'incremento della temperatura entro 1,5° C; b) la conseguente dichiarazione della responsabilità solidale dei convenuti per tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti e subendi dagli attori in conseguenza del cambiamento climatico, per violazione del combinato disposto degli artt. 2 e 8 della CEDU e degli artt. 2043, 2050 e 2051 c.c.; c) la condanna dell'ENI a limitare il volume annuo aggregato di tutte le emissioni di CO₂ in atmosfera, in misura tale che a fine 2030 lo stesso venga ridotto di almeno il 45% rispetto ai livelli del 2020, ovvero in altra misura che garantisca il rispetto degli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale, con la fissazione di una somma di denaro da pagarsi in caso d'inottemperanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento; d) la condanna del Ministero e della Cassa DP, ai sensi dell'art. 2058 c.c. e dell'art. 614-bis c.p.c., ad adottare una *policy* operativa che definisca e monitori gli obiettivi climatici di cui l'ENI dovrebbe dotarsi, con la fissazione di una somma di denaro da pagarsi in caso d'inottemperanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento; e) in subordine, la condanna dei convenuti alla adozione di ogni iniziativa necessaria a garantire il rispetto degli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale per contenere l'aumento della temperatura entro 1,5° C.

Va osservato che in questa vertenza, i soggetti privati non avevano chiesto il risarcimento del danno ambientale che pure era alla base dei danni sofferti, bensì quello dei pregiudizi, riferiti ai beni e ai diritti di cui erano titola-

ri gli attori e che sarebbero stati compromessi dai cambiamenti climatici; nonché quello dell'ulteriore pregiudizio causato dalla sofferenza psicologica patita dagli attori derivante dal timore di esporre i propri beni materiali, nonché l'incolumità, la vita e la salute personali e dei propri cari ai fenomeni estremi e disastrosi indotti dai cambiamenti climatici, con conseguente alterazione delle abitudini della vita quotidiana dovuta ai medesimi cambiamenti climatici. A loro volta, le associazioni avevano fondato la loro richiesta in ragione dei danni patrimoniali e non patrimoniali sofferti per via della lesione dei loro scopi statutari a tutela dell'ambiente, nonché dei pregiudizi delle risorse finanziarie e dei beni messi in campo e consumati da parte dalle stesse associazioni, al fine di contrastare le attività produttive - *ex multis* - di danno ambientale/climatico compiute da ENI nel corso degli anni.

A fronte di questa iniziativa, i convenuti avevano tra l'altro eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, invocando proprio il *decisum* del Tribunale di Roma 26 febbraio 2024, n. 35542, sopra analizzato, per cui, al fine di sollecitare la conclusione del giudizio, la stessa parte attrice aveva promosso regolamento preventivo di giurisdizione su cui si è pronunciata la Corte di cassazione nella sentenza del 21 luglio 2025, n. 20381.

Con specifico riferimento a questa vertenza ed ai soli fini dell'individuazione della giurisdizione, la suprema Corte di cassazione, nel richiamarsi sostanzialmente al *petitum* alla base della domanda attorea e nel prendere atto di trovarsi di fronte ad un giudizio civilistico in materia di responsabilità extracontrattuale tra privati⁹⁷, ha ritenuto che la giurisdizione spettasse al giudice ordinario con il conseguente rinvio della controversia, per riassunzione, dinanzi al Tribunale di Roma, il quale, una volta rigettata la richiesta attorea di procedere con una consulenza tecnica, ha fissato l'udienza per le conclusioni l'11 febbraio 2027.

Ai nostri fini, al di là della singolarità e specifiche difficoltà che presenta l'applicazione della responsabilità civile in controversie promosse nei confronti di un operatore economico privato⁹⁸ ed anche a tacer della possibilità (che qui non mette conto affrontare) di attivare siffatto rimedio risarcitorio sia in presenza di violazione di norme puntuali dettate a proposito della specifica attività svolta dall'impresa, sia, in loro assenza, sulla base del solo

⁹⁷ In realtà, sul punto specifico, l'articolazione della domanda presentava un margine di ambiguità, in quanto, se è pur vero che l'azione dei privati era rivolta nei confronti della s.p.a. Eni, nel giudizio erano stati convenuti anche il Ministero dell'economia e delle Finanze e la Cassa depositi e prestiti spa, quali soci di riferimento di tale società, con l'esplicita richiesta nei loro confronti di una condanna ad adottare una policy operativa diretta a definire e monitorare gli obiettivi climatici di cui avrebbe dovuto dotarsi l'ENI: per cui, a ben vedere, dietro l'apparente configurazione degli stessi come meri soci della spa, e anche a prescindere dalla stessa ammissibilità in astratto di una autonoma domanda diretta ai soci, in definitiva, si intendeva affidare al giudice il medesimo compito di interferire nella gestione politica di tali soggetti pubblici in termini non dissimili da quelli che nella sentenza del Trib. Roma 26 febbraio 2024, n. 35542, avevano portato il giudice ad accertare l'assoluta carenza di giurisdizione.

⁹⁸ Sul punto si rinvia per tutti alla lucida esposizione di C. SCOGNAMIGLIO, *Il danno da cambiamento climatico ed i limiti della responsabilità civile: a proposito del "caso Eni"*, in *Studium iuris*, 2025, 433 ss. e in F. CARDARELLI *et al.* (a cura di), *Il valore del dissenso*, cit., II, 1329 ss.



nuovo testo dell'art. 41 della Costituzione, resta, in ogni caso insuperato il rilievo di fondo relativo al fatto che lo strumento risarcitorio proprio della responsabilità civile non è in grado di attingere direttamente l'obiettivo volto a far cessare la prosecuzione dell'attività considerata “illecita” ex art. 2043 c.c. e a conformarla, per il futuro, ad una modalità esecutiva che non incida negativamente sul cambiamento climatico.

In altre parole, la responsabilità civile prende sempre in considerazione un “fatto illecito”, assunto nella sua staticità, generatore di danni, come tale già conclusosi, sebbene le sue conseguenze dannose possano proiettarsi nel futuro. Con il suo specifico strumentario non è in grado direttamente di intervenire sulla prosecuzione stessa della causa generatrice dei danni, ossia sull'attività che continua, sì da proiettare la sua incidenza sul futuro. Sotto questo profilo, come si è più volte ribadito nel corso del presente saggio, le riserve avanzate in generale circa l'idoneità della responsabilità extracontrattuale a guidare le *climate litigations* nella prospettiva volta ad incidere sui processi economici che incidono negativamente sul clima, trovano la loro più compiuta ricaduta a proposito dell'assai discutibile ricorso, richiamato tanto nella vertenza affrontata dal Tribunale di Roma sul Giudizio Universale, quanto in quella oggetto dell'intervento delle Sezioni Unite della cassazione, al rimedio del risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c.: rimedio, che, da essere semplicemente alternativo al risarcimento per equivalente del danno intervenuto comprensivo di quello destinato anche a proiettarsi nel futuro, vuole essere utilizzato in chiave inibitoria, sia per impedire la prosecuzione dell'attività “illecita”, fonte del danno, sia, addirittura, per conformarla a modalità operative ritenute virtuose⁹⁹.

Il tema merita un, sia pur sintetico, approfondimento in quanto, confortato da ambigue conclusioni giurisprudenziali, si è fatto strada, anche nella letteratura civilistica che si è occupata dei conflitti climatici, un indirizzo ermeneutico che, puntando su una interpretazione che vorrebbe essere “evolutiva” dell'art. 2058 c.c., mira ad assegnare alla reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 una finalità inibitoria diretta alla stessa cessazione

⁹⁹ Non è possibile, nell'economia del presente lavoro, approfondire questo tema. È sufficiente, ai nostri fini, segnalare che le più recenti riflessioni organiche sulla responsabilità civile e sul risarcimento in forma specifica, in coerenza con la visione moderna della responsabilità civile, confermano sia la distinzione tra la tutela risarcitoria e quelle inibitoria, nella prospettiva peraltro della già richiamata distinzione tra *property rule* e *liability rule*, sia, di conseguenza, l'improponibilità di una configurazione atipica della reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 in chiave inibitoria. Sul primo punto, si rinvia per tutti a C. SALVI, *La responsabilità civile*⁴, Milano 2025, 303 ss.; sul secondo si v. l'approfondita ampia disamina svolta sia da A. GNANI, *Il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, già diretto da L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, E. Roppo e F. Anelli, Milano 2018, 255 ss. (con ampi riferimenti al criticato indirizzo inaugurato da M. LIBERTINI, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. impr.*, 1987, 85 ss., in part. 105, favorevole ad un utilizzo atipico dell'art. 2058) sia da L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, cit., 324 ss.; su entrambi i fronti si rinvia alla lucida disamina di M. BARCELLONA, *Trattato del danno e della responsabilità civile*, Torino 2011, 903 ss. e a C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*³, Milano 2006, 797 ss.

dell'illecito: di qui il suo richiamo, oltremodo forzato¹⁰⁰, nell'ambito della *climate litigation*.

A nostro avviso, a prescindere dai limiti operativi presenti all'interno stesso della disposizione codicistica, se è certamente lodevole il tentativo di forgiare sulla base del diritto scritto una soluzione rimediale utile nelle controversie climatiche, assai discutibile resta pur sempre il ricorso al risarcimento in forma specifica *ex art.* 2058 c.c. quale strumento per conseguire, in via coattiva, sul piano della responsabilità extracontrattuale, l'esecuzione di attività destinate a mitigare la crisi climatica, con riferimento a conflitti promossi nei confronti sia dello Stato sia di imprese private.

Il risarcimento in forma specifica, quale alternativa al risarcimento per equivalente, si riferisce al danno conseguente alla presenza di un illecito che si sia già consumato e risulti circoscritto. Tale rimedio non può operare quale strumento per la cessazione stessa di attività illecita ove questa permanga e si proietti nel futuro. Esso interviene, in termini di reintegrazione, sul precipitato materiale dell'evento lesivo che ha prodotto il danno e che, come fatto, è assunto come compiuto. Inoltre, a tutto concedere, tale modalità risarcitoria, anche a prescindere dal contenuto stesso della prestazione coattiva richiesta per la sua attuazione (sia essa di dare o di fare), si riferisce pur sempre ad una situazione ben definita e determinata nel tempo e nello spazio, come, del resto, avviene anche a proposito della stessa liquidazione del danno in termini monetari: danno che, per quanto possa essere anche per-

¹⁰⁰ Infatti, a ben vedere, l'autorevole riferimento a siffatto rimedio che si rinviene nelle suggestive pagine di P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, cit., viene prospettato (872 nt. 142) in termini di semplice metafora e non certo di applicazione analogica della disposizione codicistica e meno che mai diretta come, viceversa, si prospetta nelle pretese attoree avanzate nelle vertenze italiane analizzate nel testo. Non diversa, del resto, la posizione di C. CAMARDI, *Verso un modello europeo di responsabilità civile?*, in *Accademia*, 2025, 19 ss. in part. 38, la quale, in ordine ai conflitti climatici, suggerisce, in linea con la riflessione di Femia, il ricorso ad un rimedio che si ispiri alla "logica già espressa dall'art. 2058 cod. civ.", per il cui tramite "il convenuto potrà essere condannato ad un 'fare', precisamente potrà/dovrà attivare un piano di mitigazione del rischio, eliminare le emissioni nocive, investire in tecnologie alternative". Rimedio, mette conto sottolinearlo, che si riferisce in definitiva ad uno strumento inibitorio in senso ampio, quale conosciuto dall'esperienza di *common law* e di recente introdotto, proprio a proposito della tutela ecologica, nell'art. 1252 del *code civil* francese: rimedio non a caso introdotto a conclusione di una riflessione dottrinarica con la quale, a ben vedere, si è fatta piena chiarezza circa la distinzione tra la funzione risarcitoria della responsabilità civile in senso proprio e la sanzione dell'illecito, a partire dalla sua cessazione e inibizione futura. Per lungo tempo, infatti, nell'esperienza francese siffatta distinzione non era colta: non a caso anche nel progetto Català del 2005, a proposito della c.d. riparazione in natura del danno, si è prospettata l'introduzione di un nuovo art. 1369-I secondo il quale "Lorsque le dommage est susceptible de s'aggraver, de se renouveler ou de se perpétuer, le juge peut ordonner, à la demande de la victime, toute mesure propre à éviter ces conséquences, y compris au besoin la cessation de l'activité dommageable". Attualmente, grazie alla monografia di C. BLOCH, *La cessation de l'illicite*, Paris 2008, il tema è stato ben chiarito, sebbene la nuova disposizione introdotta, ossia l'art. 1252, oggi dettata per il solo caso della tutela ambientale e climatica, sia stata collocata nel codice civile pur sempre nell'ambito della disciplina relativa alla responsabilità extracontrattuale: sulla necessità della distinzione sopra richiamata e, al tempo stesso, sulle difficoltà circa il suo pieno riconoscimento nell'esperienza d'oltralpe, si v. anche C. SINTEZ, *La sanction préventive en droit de la responsabilité civile*, Parigi 2011, 426 ss.



manente e destinato verosimilmente a proiettarsi nel futuro, fa riferimento pur sempre sul piano causale ad un consolidato e fermo presupposto fattuale che è alle sue spalle. La modalità attuativa della reintegrazione in forma specifica *ex art.* 2058 può anche riguardare il compimento di un’attività, sempre che, però, questa abbia un preciso contenuto ed un margine temporale di esecuzione al fine di rimuovere le sole conseguenze di un puntuale fatto illecito pur sempre cristallizzato. In altre parole, la proiezione temporale del risarcimento in forma specifica guarda sempre al passato in quanto destinata alla reintegrazione di una situazione retrostante, presente in un preciso momento temporale ormai passato. Sicché tale forma risarcitoria non può, strutturalmente, proiettarsi verso il futuro nei confronti di attività *in fieri*, come, viceversa, è necessario nel caso delle *climate litigation*, in cui l’obiettivo è viceversa proprio quello di intervenire sull’attività futura, per correggerla ossia per assicurare la costante conformazione del suo esercizio, destinato a proiettarsi nel tempo a venire, a parametri diretti a mitigare il cambiamento climatico, mediante sia la fissazione di precisi obiettivi suscettibili di correzioni in corso d’opera, sia di articolate misure di attuazione spettanti entrambe, rispettivamente, allo Stato ed alle stesse imprese private.

Sotto questo profilo, a voler riprendere le indicazioni suggerite dai pareri delle corti internazionali richiamate nell’avvio di queste pagine, lo strumento fondamentale da attivare resta, in primo luogo, quello inibitorio. Per molti sistemi giuridici, compreso il nostro, esso richiede tuttora adeguate risposte legislative la cui mancanza non può essere aggirata con soluzioni inadeguate, ferma restando, pur sempre, la possibilità di interventi volti a reagire, alla luce sia della Costituzione sia del quadro normativo unionale ed internazionale, alle constatate omissioni del legislatore e degli organi di governo.

4. L’ambiente tra globale e locale “dentro i confini”

A differenza delle questioni relative al cambiamento climatico, la dialettica tra globale e locale si presenta in termini diversi per quanto attiene alla salvaguardia dell’ambiente in senso stretto, in cui il profilo territoriale conserva un indubbio rilievo. Su questo specifico tema, a voler limitarsi in questa sede a considerazioni sintetiche, è sufficiente rilevare che, a prescindere, qui, sia dal problema relativo al rapporto tra paesaggio ed ambiente, sia dalla suggestiva configurazione olistica dell’ambiente che comprenda anche la componente umana, resta del tutto indubbio che le questioni relative all’ambiente ben conoscono, pur all’interno di uno stesso singolo Stato sovrano, inevitabili articolazioni disciplinari, al tempo stesso generali e puntuali, alla luce sia della presenza di componenti strutturali comuni, sia di inevitabili differenziazioni territoriali (nonché locali), ossia di quelle differenziazioni che, nel nostro caso, costituiscono la singolare irripetibile connotazione sul piano storico, economico e sociale del nostro paese e, più in generale, della stessa Europa.

Ebbene, in questo caso specifico, l’articolazione territoriale dell’ambiente, pur nella sua unità, ha portato nel nostro ordine costituziona-

le ad una significativa prassi applicativa in sede di interpretazione dell'art. 117 della Costituzione.

Infatti, se da una parte spetta allo Stato, nella prospettiva diretta alla fissazione di norme di portata generale applicabili all'intero territorio nazionale, la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per quanto essa si riveli in concreto pur sempre "naturalmente" trasversale, con la tendenza a sovrapporsi a competenze di spettanza regionale foriera come tale di tensioni che possono minare la leale collaborazione, dall'altra recenti importanti decisioni della Corte Costituzionale hanno, molto correttamente, ammessa la possibilità che, a livello periferico, le Regioni, senza per questo invadere e ledere la competenza esclusiva dello Stato, adottino determinazioni più rigorose e rigide di quelle applicabili a livello nazionale in funzione della salvaguardia di specifici esigenze territorialmente circoscritte¹⁰¹. Ciò, ovviamente, non certo nel segno di una distinta sovranità territoriale spettante alle singole Regioni, bensì nel segno di una preziosa cooperazione tra centro e periferia, in vista della migliore e più soddisfacente protezione dell'ambiente.

Al riguardo, se si considera il contenzioso per certi versi analogo intervenuto nei contesti di Stati a struttura federale come gli Stati Uniti, è interessante rimarcare che, al fine di supportare le proprie determinazioni adottate a livello dei singoli Stati e così evitare la violazione della c.d. *Dormant Commerce Clause*, nel loro legiferare gli Stati federati abbiano puntato non tanto direttamente sulla protezione dell'ambiente, che non può che essere assunto nella sua totalità, bensì sulla sovranità relativa alle proprie risorse territoriali in senso stretto. Nel nostro caso, viceversa, la prospettiva argomentativa si presenta per certi versi rovesciata in termini operativi, nel senso che gli interventi legislativi regionali possono intervenire a supporto dello Stato nella tutela dell'ambiente, con la previsione di misure più rigide di quelle statali in quanto meglio rispondenti alla specificità delle situazioni locali. Esempio, al riguardo, la sentenza 15 febbraio 2024, n. 16, relativa alla legge della Regione Puglia finalizzata a vietare temporaneamente la raccolta di ricci di mare: essa è stata ritenuta illegittima ma solo nella parte in cui il testo della legge parlava di raccolta «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», e assicurava pur sempre il commercio di ricci di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale».

5. L'insostenibile leggerezza della "sostenibilità": la scommessa sul locale

¹⁰¹ Sul punto si rinvia per tutti a A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta online*, 2024, 1, in part. 59 ss. Rigida, viceversa, è rimasta la prassi giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale quanto a negare la possibilità per le Regioni di delegare a Comuni e Province funzioni amministrative nel settore ambientale, che siano state allocate dal legislatore statale a livello regionale: tra le più recenti decisioni si v. la sentenza 4 gennaio 2024, n. 2.

La considerazione ora avanzata a proposito della ineludibile esigenza quanto alla tutela dell'ambiente di risposte normative articolate alla luce delle specificità che l'ambiente presenta a livello territoriale, con il conseguente coinvolgimento delle istituzioni locali, quanto meno nel rendere più rigoroso a livello periferico il quadro disciplinare di applicazione generale, segnala, a ben vedere, un dato che progressivamente sta emergendo anche a proposito del terzo tema proposto nel titolo di questo saggio, ossia quello della sostenibilità, nella triplice declinazione in cui viene sempre di più rappresentata, ossia ambientale, economica e sociale. Tema che qui può solo sfiorarsi con alcune considerazioni di ordine generale e che, nell'indubbio conflitto tra le sue ambizioni di fondo, peraltro sollecitate dall'incombente crisi planetaria, e le incertezze e vaghezze dei risultati da raggiungere, segnala tutta la drammaticità della stagione apertasi nel nuovo millennio.

Invero, nella sequenza delle questioni al centro di queste riflessioni, quella relativa alla sostenibilità può essere rappresentata in termini di un cerchio più ampio al cui interno vanno ricompresi rispettivamente quello dell'ambiente e quello dello stesso clima. Infatti, nell'attuale contesto storico, con il termine “sostenibilità” si intende rappresentare e sintetizzare, per di più con l'aspirazione a favore una sua condivisione a livello planetario, il più ambizioso dei progetti di ingegneria sociale ed economica mai elaborato, indirizzato a modificare l'intero modello di sviluppo seguito nella modernità, con riferimento all'intera esperienza che coinvolge, al tempo stesso, il mondo vivente, compreso l'umanità, e la natura, sì da andare, ben al di là, del solo mondo delle attività economiche e dei processi produttivi affermatosi egemonicamente negli ultimi due secoli.

A ben vedere, premesso che la sua concreta capillare attuazione richiederebbe una pianificazione totalizzante di tutte le azioni umane e delle conseguenti loro interazioni con il mondo esterno, nella prospettiva di una loro rigorosa totale conformazione a complessi regolativi tutti da adottare, il progetto della “sostenibilità” appare, innanzitutto, presentarsi, in antitesi con il sistema delle libertà, quale si è affermato nella modernità: ossia quel sistema che, in definitiva, si è affidato pur sempre a meccanismi di composizione, a livello prima sociale e poi istituzionale, di libere scelte che partono dai singoli soggetti.

Sotto questo profilo, ben si comprende allora che nel perseguire la sostenibilità, in difetto di una sistema totalitario di pianificazione imposto dall'alto e per di più in grado di intervenire con una capillarità inimmaginabile, la soluzione ingegneristica sin qui elaborata sul piano giuridico si è in definitiva orientata, quanto meno a livello dell'esperienza europea, a partire ancora una volta dal mondo delle imprese e del sistema finanziario, a favore dell'adozione in termini legislativi di semplici meccanismi procedurali. Meccanismi che, in sostanza, si limitano a fissare obiettivi generali e che lasciano in primo luogo alle stesse imprese l'individuazione di concrete soluzioni regolative in vista del loro perseguimento, da attuarsi tanto a livello delle rispettive strutture e compagini societarie, nonché destinate ad applicarsi anche nelle rispettive loro relazioni di filiera, quanto a livello collettivo mediante la stipula di accordi cooperativi. È questo, a ben vedere, il terreno su cui si è attestata negli ultimi anni la produzione legislativa intervenuta a

partire dalla regolamentazione europea finalizzata ad orientare proceduralmente il mondo finanziario, societario e delle imprese a favore di una rivisitazione dei modelli operativi che favorisca la contrazione delle disconomie esterne, razionalizzi l'uso delle risorse e promuova una più equa distribuzione della ricchezza.

In altre parole, al di là delle stesse resistenze che anche questo modello procedimentale adottato sta incontrando nella realtà europea, come del resto emerge dal rinvio intervenuto circa l'attuazione di molti regolamenti dell'Unione adottati in questa direzione ovvero dall'indebolimento contenutistico di scelte legislative già assunte, al di là della continua prospettazione del tema come un mantra in tutto il mondo della comunicazione sociale e culturale, è indubbio che quello della sostenibilità costituisce un tema che va ben oltre, per ambizione e complessità, quelli sopra richiamati relativi al clima e all'ambiente non fosse altro perché da una parte il suo vasto oltre-modo inclusivo orizzonte di riferimento comprende sia la dimensione globale sia quella locale, dall'altra lascia irrisolta, per come risulta oggi affrontata, la contraddittoria pretesa di far coesistere paradigmi giuridici che appartengono ad orizzonti diversi tra loro.

Esemplare, a questo riguardo, a dispetto di una ampia letteratura giuridica sempre più consapevole circa i limiti presenti nella dottrina tuttora egemone in materia di *competition law*, il voler mantenere immutata la prospettiva interpretativa adottata da tempo dalla Commissione europea in materia di concorrenza e, al tempo stesso, promuovere soluzioni legislative che favoriscano la conclusione di accordi orizzontali e verticali tra imprese in vista della comune applicazione di regole e soluzioni operative all'insegna della sostenibilità in grado di andare oltre per rigore rispetto a quelle presenti nel diritto scritto.

Infatti, a tutto concedere, a fronte dei guasti che il sistema stesso del libero mercato ha causato in questi ultimi decenni in termini di diseconomie esterne prodotte dalle imprese a danno dell'ambiente e del clima, si vorrebbe da una parte favorire la convergenza tra le imprese in termini di accordi di sostenibilità, dall'altra continuare a perseverare nell'applicare pur sempre anche a tali accordi il tradizionale modello ermeneutico adottato a proposito della stessa sola *competition law*, sul presupposto acritico, se non ideologico, della postulata e non rivedibile lineare coerenza di quest'ultima, come sin qui applicata, con il paradigma della sostenibilità.

Significativo, in ogni caso, resta il fatto che la concreta difficoltà di tradurre il complessivo "progetto" della sostenibilità in compiute scelte normative assunte a livello apicale, pur sempre nella consapevolezza che nell'attuale congiuntura epocale è entrato in gioco lo stesso destino globale del pianeta, paradossalmente, comporta, in concreto ed in chiave salvifica, proprio un'inversione del processo alla base della globalizzazione. Invero, è solo a partire da "locale", con il coinvolgimento effettivo dal basso della società civile, ricreando coese realtà comunitarie, che può essere promosso un effettivo mutamento del modello di sviluppo sociale ed economico nella prospettiva della sostenibilità.

Quanto basta per rimarcare che sul piano dell'esperienza giuridica si prospettano itinerari di ricerca e di sperimentazione nuovi. A fronte della



drammaticità delle questioni qui richiamate, una parte della crisi epocale che si sta attraversando riguarda anche la stessa difficoltà che incontrano i giuristi nel rifondare un nuovo diritto presbite in grado di inseguire una luce pur sempre lontana, sì da sfuggire alle ombre e alle oscurità della caverna platonica in cui attualmente l'umanità sembra voglia sprofondare per un *cupio dissolvi* collettivo.

